

La inestabilidad de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado

Pablo César Pacheco Rodríguez

C.C. No. 79644117

Lenan Jisell Díaz Iguarán

C.C. No. 40938055

Nolberto Díaz Tobar

C.C. No. 1015443153



Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias políticas y sociales

Maestría en Derecho

Bogotá, 2024

La inestabilidad de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado

Pablo César Pacheco Rodríguez

C.C. No. 79644117

Lenan Jisell Díaz Iguarán

C.C. No. 40938055

Nolberto Díaz Tobar

C.C. No. 1015443153

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de la Magíster en Derecho

Tutor:

Jaime Alfonso Cubides Cardenas

Universidad La Gran Colombia

Facultad de Derecho ciencias políticas y sociales

Maestría en Derecho

Nota de Aceptación

APROBADO

APROBADO

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, abril de 2024

Dedicatoria

A nuestros padres y hermanos...

sin su decidido apoyo no lo habríamos logrado...

Agradecimientos

A los profesores y directivos de la Universidad La Gran Colombia.

Sus enseñanzas perdurarán.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	10
ABSTRACT.....	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I	16
RESUMEN DE CAPÍTULO	16
OBJETIVO QUE DESARROLLA	16
CONTENIDO	16
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	17
FUNDAMENTOS SUSTANCIALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.	23
APROXIMACIÓN A LAS TEORÍAS SOBRE LOS ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO.....	28
<i>Teoría clásica</i>	28
FINES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	34
CAPÍTULO II	40
RESUMEN DE CAPÍTULO	40
OBJETIVO QUE DESARROLLA	41
CONTENIDO:	41
TEORÍA MODERNA DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO	41
<i>Daño antijurídico</i>	43
TÍTULOS DE IMPUTACIÓN E IMPUTABILIDAD DEL ESTADO.....	44
TÍTULOS DE IMPUTACIÓN SUBJETIVOS.....	45
<i>La falla del servicio</i>	45
La falla probada del servicio.....	47

La falla presunta del servicio	48
TÍTULOS DE IMPUTACIÓN OBJETIVOS.	50
<i>Riesgo excepcional</i>	50
Responsabilidad por riesgo-peligro.	52
Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos.	52
Responsabilidad por riesgo beneficio.	52
Responsabilidad por riesgo alea.	53
<i>Daño especial</i>	53
LA IMPUTACIÓN	58
<i>De la causalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado a la imputación</i>	61
ERROS EN LA APLICACIÓN DE LOS TÍTULOS JURÍDICOS DE IMPUTACIÓN EN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.....	66
CAPÍTULO III	71
OBJETIVO QUE DESARROLLA	71
CONTENIDO	71
CAUSAS DE LA INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LOS TÍTULOS JURÍDICOS DE IMPUTACIÓN A LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO.....	72
<i>Falta de regulación normativa</i>	72
<i>Inconsistencias teóricas</i>	73
<i>Formación inadecuada</i>	74
EFECTOS DE LA INDEBIDA INTERPRETACIÓN DE LOS TÍTULOS JURÍDICOS DE IMPUTACIÓN A LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO.....	75
<i>Discrecionalidad judicial</i>	75
<i>Inseguridad jurídica</i>	76
<i>Detrimiento patrimonial</i>	77
PROPOSICIÓN DE CRITERIOS PARA LA CONFIGURACIÓN DE LOS TÍTULOS JURÍDICOS DE IMPUTACIÓN OBJETIVOS.	78
<i>Prevención:</i>	78

<i>Reparación</i>	79
<i>Demarcación</i>	79
CONCLUSIONES	81
REFERENCIAS	84

Lista de Figuras

Figura 1. Teorías de la relación de causalidad.	31
Figura 2. Pasos de la responsabilidad extracontractual del Estado.	35
Figura 3. Orden de los regímenes de responsabilidad extracontractual.	37
Figura 4. Finalidades de la responsabilidad patrimonial.	39

Resumen

La presente investigación se enfoca en comprender las causas y efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación en las decisiones de responsabilidad administrativa del Estado en Colombia. Se parte del contexto colombiano, donde la Constitución Política de Colombia establece una jurisdicción contencioso-administrativa para determinar la responsabilidad del Estado por daños antijurídicos, lo cual implica una obligación de operar eficientemente ante la posibilidad de declaratoria de responsabilidad patrimonial.

La investigación plantea tres objetivos específicos para abordar esta problemática. En donde se pretende identificar las causas y efectos de la interpretación variada de estos títulos jurídicos en las decisiones tomadas por el Consejo de Estado, con el objetivo de comprender cómo estas interpretaciones afectan el erario y el funcionamiento de la administración estatal.

El escrito investigativo usa una metodología descriptiva – explicativa, con un enfoque cualitativo. En esta se describen los elementos principales de la responsabilidad estatal y los títulos jurídicos de imputación, mientras que la explicación permitirá identificar las causas y efectos surgidos de esta interpretación variada. Esto contribuirá a una comprensión más profunda de la responsabilidad del Estado en Colombia y sus implicaciones.

Palabras clave: Funcionamiento de la administración estatal, responsabilidad del Estado, títulos jurídicos de imputación, interpretación variada, erario.

Abstract

This research focuses on understanding the causes and effects of the improper interpretation of legal attribution titles in the decisions of administrative responsibility of the State in Colombia. It starts from the Colombian context, where the Constitution establishes a contentious-administrative jurisdiction to determine the State's responsibility for unlawful damages, which implies an obligation to operate efficiently in the face of the possibility of declaring patrimonial responsibility.

The research proposes three specific objectives to address this problem. It aims to identify the causes and effects of the varied interpretation of these legal titles in the decisions taken by the Council of State, with the objective of understanding how these interpretations affect the treasury and the functioning of the state administration.

The research paper uses a descriptive-explanatory methodology with a qualitative approach. This describes the main elements of state responsibility and legal attribution titles, while the explanation will allow identifying the causes and effects arising from this varied interpretation. This will contribute to a deeper understanding of State responsibility in Colombia and its implications.

Keywords: Operation of state administration, State responsibility, Legal attribution titles, Varied interpretation, Treasury.

Introducción

Colombia es un país que tiene como particularidad, en el escenario del *ius commune* latinoamericano, una jurisdicción contencioso-administrativa para declarar la responsabilidad del Estado. El marco constitucional colombiano esgrime en su artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991) la cláusula de responsabilidad patrimonial por los daños antijurídicos que pudiese causar. Aunque si bien, la ya mencionada Constitución y el marco legal colombiano ofrecen una jurisdicción de avanzada e impone al Estado y a su administración la obligación de llevar un buen funcionamiento ante la posible declaratoria de responsabilidad patrimonial, el erario se ha visto socavado ante los diversos reconocimientos de saldos liquidados.

En este marco contextual, la actividad del estado está inmersa en innumerables eventos dentro del territorio que abarca. La situación es tal, que la configuración de responsabilidad del Estado se sustenta en el deber de vigilancia, concepto que ha sido poco trabajado en la jurisprudencia y que se la ha dado un margen de interpretación amplio. El problema resulta entonces, en una desbordada aplicación en la declaratoria de responsabilidad que pone en peligro el foco económico de la nación ante las diversas causas que pretenden un reconocimiento patrimonial.

El Consejo de Estado, como máxima autoridad administrativa, ha precisado en su jurisprudencia los títulos jurídicos de imputación para declarar la responsabilidad patrimonial de Estado. Estos títulos son los criterios mediante los cuales es posible endilgar la responsabilidad, en los cuales y dependiendo de sus tipos, deben darse ciertas condiciones para su procedencia. En este sentido, estas pautas que ha fijado la alta corporación administrativa son los filtros con lo

que impide que cualquier pretensión presentada se convierta en detrimento para el Estado colombiano.

Precisamente, los llamados títulos jurídicos de imputación son perfilados dentro de tres razonamientos lógicos que vienen a ser determinados por (i) el hecho dañino, (ii) el nexo causal entre el Estado y la presunta víctima y (iii) la culpa. Estos elementos son determinados en el cúmulo de infinidad de fácticas que pueden presentarse en la responsabilidad extracontractual del Estado, puesto que, en los términos correctos de un título de imputación, es posible que cualquier evento que acaeció, independientemente de la responsabilidad de quienes invocan, resulte en cabeza del Estado.

De esta manera, la responsabilidad extracontractual viene a encontrar su configuración en los razonamientos lógicos expuestos y el juego de su configuración en los llamados títulos jurídicos de imputación. Resulta un imperativo entonces, que la configuración de estos criterios sea de manera consciente y razonada con el uso del erario del Estado, puesto que se corre el riesgo de una jurisdicción que sobrepase sus límites y ponga en riesgo el mismo funcionamiento de toda la administración estatal, por la salida de rubros cuantiosos en las declaratorias de responsabilidad.

Este fenómeno se da entonces, en atención a la indebida interpretación que en reiteradas ocasiones puede tener el Consejo de Estado en casos cuya responsabilidad patrimonial de Estado resulta más lesiva para la administración que para el administrado que pretende su declaratoria. Luego entonces, ha sido una diversidad en la interpretación de la jurisprudencia y aplicación de los títulos jurídicos de imputación, lo que ha permitido desvirtuar la responsabilidad estatal para

intereses particulares y enriquecimiento de quienes han activado la indemnización del Estado por asuntos en donde no es muy claro el papel de la nación frente a su deber de vigilancia y cuidado.

Teniendo en cuenta lo anterior, y conforme las pautas de investigación propuestas por Michael Foucault, el presente trabajo pretende realizar un ejercicio descriptivo y analítico desde la siguiente pregunta de investigación ¿Cuáles son las causas y efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en las decisiones de responsabilidad administrativa extracontractual del Estado en Colombia? El interrogante expuesto se justifica ante la complejidad de la responsabilidad del Estado en Colombia, así como por su impacto directo en la economía y el funcionamiento de las instituciones estatales.

A pesar de contar con un marco legal avanzado que impone al Estado y a su administración la obligación de operar de manera eficiente ante la posible declaratoria de responsabilidad patrimonial, se ha observado que el erario se ha visto socavado por diversos saldos en liquidación. En este contexto, el trabajo de investigación se propone como objetivo general determinar las causas y efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación en las decisiones de responsabilidad administrativa del Estado en Colombia.

Por lo anterior, se propone para efectos metodológicos la configuración de los siguientes objetivos específicos:

1. Definir las aproximaciones conceptuales de la responsabilidad extracontractual del Estado en el marco de sus funciones administrativas desde su origen histórico constitucional.
2. Examinar los títulos jurídicos de imputación propios de la responsabilidad extracontractual patrimonial y su uso por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3. Identificar las causas y efectos de la interpretación variada de los títulos jurídicos de imputación en las decisiones tomadas por el Consejo de Estado en algunos casos de la responsabilidad administrativa del Estado.

El estudio de estos aspectos permitirá una comprensión más profunda de cómo se determina y se aplica la responsabilidad del Estado en Colombia, y cómo estas decisiones pueden afectar el erario público y el funcionamiento de toda la administración estatal. Por lo tanto, el trabajo de investigación se justifica como una contribución importante para abordar los desafíos y las implicaciones de la responsabilidad del Estado en el contexto colombiano.

Por último, y con el fin de abordar los objetivos específicos expuestos se tomará una metodología descriptiva – explicativa con un enfoque cualitativo. Así las cosas, se describirá en todos los componentes principales la responsabilidad estatal, así como sus elementos y los títulos jurídicos de imputación de responsabilidad administrativa, mientras que la metodología explicativa permitirá identificar las causas y los efectos que surgen a partir de la descripción del problema en cuestión, esto con el fin, de dar respuesta al interrogante metodológico precitado.

CAPÍTULO I

Resumen de capítulo

Este capítulo expone el marco conceptual de la investigación referente a la evolución histórica de la responsabilidad administrativa desde el marco constitucional, con una descripción explicativa de los fundamentos sustanciales de la responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución Política de Colombia (1991). Además, este capítulo abordará diversas teorías y enfoques relacionados con los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado. Se examinarán las diferentes perspectivas doctrinales que han influido en la comprensión de esta forma específica de responsabilidad estatal. Estas teorías proporcionarán una base sólida para el análisis y el cumplimiento del primer objetivo de la presente investigación. Así, este capítulo establecerá los fundamentos teóricos y conceptuales necesarios para comprender la responsabilidad administrativa del Estado en Colombia, desde su marco constitucional hasta las teorías que sustentan su aplicación práctica.

Objetivo que desarrolla

Definir las aproximaciones conceptuales de la responsabilidad extracontractual del Estado en el marco de sus funciones administrativas desde su origen histórico constitucional.

Contenido: 1.1. Evolución histórica de la responsabilidad del Estado. 1.2. Fundamentos sustanciales de la responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución Política de Colombia (1991). 1.3. Aproximación a las teorías sobre los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado 1.3.1. Teoría clásica. 1.4. Fines de la responsabilidad patrimonial del Estado

Evolución histórica de la responsabilidad del Estado

La evolución de los fundamentos sustanciales y procesales de la responsabilidad patrimonial del Estado, establecen como regla general el título de imputación denominado *falla del servicio*, donde la conducta del sujeto es indispensable para establecer un juicio de valor negativo.

En Francia, la responsabilidad del Estado comenzó a estudiarse con fundamento en las reglas del Código Civil Napoleónico (1804), es decir, bajo los mismos presupuestos que gobiernan la responsabilidad entre particulares. Colombia no fue la excepción al caso francés, incluso aún con la creación de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante el Acto Legislativo 1 en 1910, siguió aplicando los postulados del Código Civil colombiano (1873), como réplica del chileno y este a su vez, del Código francés. Fue hasta finales de 1913 que la jurisdicción en mención comenzó a funcionar.

En 1913, Colombia inició la aplicación de una jurisdicción especializada para los procesos que incluyen al Estado. Sin embargo, los jueces administrativos, en ese primer momento, solamente conocían de las demandas contra actos administrativos, pues los asuntos de naturaleza contencioso contractual y extracontractual se mantuvieron en cabeza de la jurisdicción ordinaria hasta 1964, fecha en la cual se expidió el Decreto 528, que trasladó la competencia para conocer de estos procesos a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Antes del Decreto 528 de 1964, el tribunal de cierre era la Corte Suprema de Justicia, que juzgaba a la Administración como si fuera un privado más y, por lo tanto, aplicaba las reglas del Código Civil (1873), artículos 2347 y 2349, que regulan la responsabilidad por el hecho ajeno y por el hecho de los dependientes respectivamente en casos de responsabilidad del Estado, lo que

configuró una responsabilidad del Estado bajo la premisa general del hecho ajeno, de la siguiente manera:

Responsabilidad por el hecho propio y de las personas a cargo. Toda persona es responsable no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño, sino del hecho de aquellos que estuvieron a su cuidado. Así los padres son responsables solidariamente de los hijos menores que habitan en la misma casa (Cód. C., art. 2347, 1873).

Esta disposición que refiere a la responsabilidad que tienen los padres por los hechos de los hijos, establece una responsabilidad indirecta o por el hecho ajeno, que viene a ser materializada en igual forma:

Daños causados por trabajadores. Los amos responderán por los daños causados por sus criados o sirvientes con ocasión del servicio prestado por éstos a aquellos. Pero no responderán si se probare que en tal ocasión los criados o sirvientes se comportaron de un modo impropio y los amos no tuvieron medio de prever o impedir, empleando el cuidado ordinario y la autoridad competente. En estos casos recaerá toda la responsabilidad del daño sobre dichos criados o sirvientes (Cód. C., art. 2349, 1873).

Del mismo modo, la disposición precitada, de manera clara e inequívoca, establece la responsabilidad que deben asumir los empleadores sobre el hecho de sus trabajadores, ratificando el criterio del artículo 2347 del Código Civil (1873), según el cual la responsabilidad extracontractual del Estado se fundamentaba, en su esencia, en la responsabilidad por el hecho ajeno.

Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia matizó el criterio de responsabilidad por hecho ajeno, al establecer que los fundamentos empleados para ese momento eran inidóneos, ya que en ocasiones el Estado no es quien elige autónomamente a sus trabajadores, pues la forma de contratación predeterminada es la carrera administrativa y su acceso es a través de concurso de méritos (Marín, 2007).

Así, se postuló el tema de la responsabilidad civil, en si debía o no responder la Administración por sus empleados ante la escogencia libre y autónoma de los funcionarios públicos. Lo anterior, tuvo una respuesta negativa, toda vez que la Administración debe contratar a la persona que ganó el concurso, sin que medie voluntad del Estado. Por tanto, ante el funcionario de carrera que desplegaba una conducta que configuraba daño antijurídico, la aplicación de una responsabilidad indirecta con base en el hecho ajeno resultaba inidónea, pues la Administración no escogía a sus funcionarios de carrera. Lo anterior conllevó a interrogarse si era posible endilgar responsabilidad por hecho ajeno cuando no se tiene relación entre quien comete el daño y quien responde por este.

Ante esta situación, la Corte Suprema de Justicia buscó nuevos fundamentos sustanciales y estableció que, en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado debía responder la Administración, pero ahora considerada como órgano autónomo e independiente. Este nuevo enfoque, consideró a la Administración como un ente independiente de sus agentes, con base en el artículo 2341 del Código Civil (1873), el cual consagra la responsabilidad directa de las personas en general y que, por ende, resulta aplicable a la responsabilidad del Estado, ahora considerado un ente autónomo, responsable de sus acciones y omisiones (Marín, 2007).

La legitimación para solicitar una indemnización, “el que ha cometido un delito o culpa, o el que ha inferido daño a otro es obligado a la indemnización, sin perjuicio de la pena principal que la ley imponga por la culpa o delito” (Cód. C., art. 2347, 1873).

Si bien, la aplicación de este artículo a casos de responsabilidad estatal representó un avance, no se desconoció que se continuaba sustentando la responsabilidad patrimonial del Estado en el derecho civil, el cual tiene como fundamento una perspectiva culpabilista, donde necesariamente debía existir alguien que actúa mal o hace algo mal. En efecto, la visión culpabilista, connatural al derecho civil, trascendió así a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para modificar la concepción culpabilista que imperaba en la jurisdicción contenciosa, se buscó pasar del *ius privativista*, con cimientos en el Código Civil (1873), al *ius publicista*. Para tal efecto, se acudió a la Constitución Política Colombiana (1886), en cuyo artículo 19 se señaló: “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previendo y castigando los delitos”.

A partir de esta disposición constitucional, el Consejo de Estado comenzó a derivar deberes positivos de actuación a cargo de las autoridades. Estos mandatos objetivos resultaban desconocidos cuando se presentaba una falla en el servicio. Hasta el momento en que estuvo vigente la Constitución Política Colombiana (1886), la responsabilidad del Estado se sustentó en que este hiciera mal las cosas, desatendiera los deberes objetivos de cuidado o los deberes positivos de actuación que le imponían la Constitución, la ley o los reglamentos.

Se presentó así, una evolución en el concepto de culpabilidad. En un primer momento se entendió la *culpa* como un hecho atribuible a un individuo que había fallado. Posteriormente, se consolidó un nuevo concepto, más elaborado, que contemplaba la responsabilidad del Estado por falla del servicio cuando este violaba alguna de las normas objetivas que consagran sus deberes. El nuevo fundamento sustancial de la responsabilidad patrimonial del Estado definió los mandatos constitucionales para la prestación de los servicios públicos que garantizan el bienestar de los ciudadanos (García & Leyva, 2012).

Fue, en la Constitución Política de Colombia (1991), como se cita en Ruiz (2016), se da la “constitucionalización” de la responsabilidad patrimonial del Estado, donde el constituyente elevó a rango constitucional la responsabilidad estatal. El proyecto del artículo 72 presentado por el constituyente Juan Carlos Esguerra, enmarcó que la infracción que se presentara por parte de un funcionario público en detrimento de alguna persona, no eximia al agente que lo ejecutara y así mismo, señaló que los militares en servicio eran la excepción de la norma en comento, una vez que sus acciones se derivaban de órdenes del superior. Así:

Una de las piedras angulares del moderno Estado de Derecho es, junto con el sistema de control judicial de los actos administrativos, la figura de la responsabilidad patrimonial del Estado. Uno y otra son corolario del postulado fundamental del sometimiento estatal a la ley. No obstante, por curiosa paradoja, la Constitución Política de Colombia jamás ha contenido disposición alguna que estatuya dicha responsabilidad de manera expresa. En cambio, se ha limitado a declarar que, mientras los particulares solamente son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y de las leyes, los funcionarios públicos lo son, además, por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio (...) En tales condiciones, y ante la circunstancia de que la ley tampoco

contiene un mandato en ese sentido, tuvo que ser la jurisprudencia de nuestros dos máximos tribunales de justicia la que, de modo análogo a como ocurrió en otros países y singularmente en Francia, construyera – a base de encomiables esfuerzos de imaginación y *sindéresis* – el esquema actual de la responsabilidad de las personas públicas (Esguerra, 1991, p. 897).

Sin embargo, a pesar de esta evolución, aún con la expedición de la Constitución Política de Colombia (1991), se sigue evidenciado una influencia de la teoría culpabilista en la aplicación de decisiones judiciales que ostenten responsabilidad estatal, el Consejo de Estado ha dejado en evidencia:

De lo anterior se deduce, que si bien la muerte de John Fredy Ortiz Arteaga se produjo como consecuencia de la acción física desarrollada por el motociclista (...) es evidente que el accidente solo fue posible por la concurrencia de otras condiciones que lo permitieron, y sin cuya existencia el resultado final no se habría producido. Como el municipio expidió el permiso sin haber exigido las necesarias condiciones de seguridad, y una vez expedido, se desentendió de sus obligaciones respecto a las referidas medidas de seguridad en el desarrollo del evento, incurrió en una conducta omisiva y negligente, constitutiva de falla del servicio por la cual el daño causado le es imputable y resulta comprometida su responsabilidad patrimonial (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 11499, 1999).

Lo precitado implicaba un enfoque del *actuar mal* o *hacer algo mal* por parte del Estado. Se evidencia en la cita, además, que se declara la responsabilidad patrimonial del Estado, teniéndose entonces que el concepto ha atravesado diferentes estadios, y en cada uno de ellos ha

buscado sus propios fundamentos sustanciales. Se estableció un primer periodo en donde se consideró que el Estado no era responsable por nada y ante nada, dado que no podía causar daños, es decir, un Estado totalmente irresponsable:

La responsabilidad tuvo sus orígenes y se desarrolló principalmente en el Derecho civil, hasta no hace mucho tiempo. En efecto, hasta finales del siglo XIX no se concebía una responsabilidad específica del Estado o de la Administración frente a los ciudadanos o súbditos, por considerar que el interés del Estado y del gobernante era superior, absoluto e incluso, sagrado (...) (Jiménez, 2013, p. 63)

Posteriormente, en un segundo momento, se estableció una “imputación exclusiva de daños a los agentes públicos culpables; la tercera, en la que se da un principio general de responsabilidad de la Administración, limitado a los daños causados por acciones ilegales y culpables de los agentes del Estado” (Ruiz, 2016, p. 11). Por último, un período que se puede enmarcar dentro del principio de resarcimiento de los daños anónimos y, en especial, de los causados bajo el desarrollo de actuaciones administrativas lícitas

Fundamentos sustanciales de la responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución de 1991.

El constituyente incorporó el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991), sobre el cual existe consenso entre la doctrina nacional en el sentido de establecer que este corresponde, sin lugar a duda, a una cláusula general de responsabilidad del Estado. Sin embargo, más allá de una cláusula general de responsabilidad patrimonial, la cláusula constitucional incluye sanciones que no sólo comprenden el resarcimiento patrimonial sino la aplicación de la justicia restaurativa.

Las condenas que ha configurado el Consejo de Estado en responsabilidad estatal, además de obligarlo a responder patrimonialmente, ha incluido una serie de elementos diferentes a lo estrictamente monetario, que corresponden a lo que se denomina: medidas de justicia restaurativa.

El derecho de la responsabilidad extracontractual del Estado hoy va más allá de la simple reparación de perjuicios estimados en un caso concreto y se convierte en un instrumento con efectos generales para prevenir los daños indemnizables y restaurar los derechos fundamentales vulnerados por el Estado en circunstancias semejantes. Lo anterior se demuestra en la fuerza obligatoria que tiene no sólo la parte resolutive de las decisiones del juez administrativo, sino su parte motiva, la cual se enriquece gracias a las fuentes formales y materiales del razonamiento judicial para constituir un precedente (Bernal Cano, 2015, p. 347).

La reparación por parte del Estado no es solamente patrimonial, sino que, por el contrario, involucra otros conceptos no monetarios, tales como garantías de no repetición, verdad, reparación integral, etc. Estos medios se han diversificado en aras de una política de prevención de daños y de garantía de derechos fundamentales la cual recae una reparación integral.

El Consejo de Estado 41001-23-31-000-1999-00321-01(30751), (2014) ha señalado que la reparación se deriva, ya sea, con ocasión de la violación a Derechos Humanos, o por violación también de bienes jurídicos tutelados. Respecto de la primera categoría, puede emplearse mecanismos simbólicos, conmemorativos, de compensación, entre otros, además del resarcimiento de los daños y perjuicios. Respecto a la segunda categoría, se ha extendido las

medidas restaurativas en aras de que sea resarcido el daño y se prevenga la comisión de elementos fácticos que determinen en responsabilidad patrimonial.

La suma de nuevos elementos en la reparación del daño distintos al monetario permite centrarse en un nuevo enfoque al patrimonio del Estado en términos de equilibrio. Ya no se trata de una sanción derivada del castigo sino de restablecer la balanza entre Estado y particular. A partir de la Constitución Política de Colombia (1991), la responsabilidad extracontractual del Estado trata de suprimir la visión culpabilista y se centra en una responsabilidad estatal desarrollada en España y Alemania desde el año 1978 (Jaramillo, 2023).

Lo anterior, trae como consecuencia que la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado no es una sanción que se impone a alguien que ha obrado de manera contraria al derecho, sino que trata, simplemente, de una dinámica de restablecimiento del patrimonio que se ha visto desequilibrado.

En esta nueva concepción el *daño* causa detrimento al patrimonio de la víctima, el cual no es un deber jurídico que deba soportar, es entonces cuando se hace necesario aplicar el concepto de *daño antijurídico*, fundamento esencial de los elementos estructurales de la nueva teoría de la responsabilidad estatal administrativa, incorporados también en la Constitución Política de Colombia (1991).

El nuevo concepto de responsabilidad patrimonial no incluye componentes sancionatorios; sólo se trata de restablecer el equilibrio entre patrimonios, con lo cual ya no es necesario establecer si el obrar del Estado fue lícito o ilícito. Lo importante radica en establecer la posición jurídica de la víctima y, en especial, determinar si está en el deber jurídico de soportar el daño que se le causó, siendo este el fundamento estructural del daño antijurídico.

Es por esta razón que el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991), con base en el seguimiento del contenido del artículo 106 de la Constitución española (1978), adopta la noción de *daño antijurídico* en los siguientes términos:

El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. (...) En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

Con la disposición constitucional, que se instituye como base de la responsabilidad patrimonial del Estado, desapareció la exigencia de la “actuación u omisión ilícita” como requisitos que debían concurrir para que se declarase la responsabilidad estatal. Así toma relevancia el concepto de *imputación*, que ofrece un nuevo fundamento sobre la carga positiva y objetiva para endilgar la responsabilidad.

Estas modificaciones estructurales de la responsabilidad cambian el análisis derivado del juez, ya que su objetivo comprende examinar cada caso en específico, además, contiene un nuevo efecto probatorio en donde sólo se debe señalar cuál es el hecho o circunstancia que dio lugar al daño y, en ocasiones, ni si quiera demostrar la causalidad, lo que determina aligerar la carga probatoria al demandante, configurando exclusivamente el título de imputación, bajo el requisito *sine qua non* de haber estructurado el daño antijurídico en primera instancia.

Actualmente, para que se declare la responsabilidad patrimonial del Estado se requiere acreditar, al interior del proceso, que hubo un daño antijurídico, esto es, un daño que la víctima no estaba en el deber jurídico de soportar y que resulta atribuible a la acción u omisión de una

autoridad pública, ya que configura uno de los títulos de imputación. Así, el *daño antijurídico* se convierte en uno de los conceptos fundamentales del nuevo derecho de daños, junto con el concepto de imputabilidad que consiste, en el proceso jurídico normativo y argumentativo, mediante el cual se le atribuye al Estado la responsabilidad o no, de resarcir un daño causado a una persona que no tenía la obligación legal de soportarlo.

Por otra parte, el inciso segundo del artículo 90 Constitución Política de Colombia (1991), establece la responsabilidad de los agentes del Estado por un obrar doloso o culposo en su modalidad grave, caso en el cual, el Estado debe repetir contra el agente. Del análisis que se depende de la disposición constitucional en comento es que su naturaleza es bímembre, tanto que, señala la responsabilidad patrimonial del Estado y a su vez declara la responsabilidad del agente infractor.

En efecto, por mandato constitucional, se exige en primer lugar, que el Estado resulte condenado y, posteriormente, se deduzca la responsabilidad del agente estatal si es posible. Este hecho presupone que la víctima de un daño atribuible a la acción u omisión de una autoridad pública debe demandar al Estado y no al agente estatal, como sucedía anteriormente (Alonso, 1999).

Ahora bien, el inciso primero no menciona el aspecto subjetivo propio del culpabilísimo clásico. No se habla de dolo ni de culpa grave, no se establece la necesidad de acreditar un proceder arbitrario: el artículo solamente hace referencia al daño antijurídico, es decir, aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar. Por su parte, el inciso segundo, establece que la responsabilidad del agente procede cuando el Estado ya ha sido condenado, lo cual concluye que quien debe deducir esa responsabilidad es el propio Estado y no la víctima y, que, además, la

responsabilidad del agente estatal sólo se estructura cuando ha obrado de manera dolosa o gravemente culposa.

Aproximación a las teorías sobre los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado

En la responsabilidad extracontractual del Estado han existido dos teorías básicas que han sido el producto de una evolución constante por la jurisprudencia. La decisión judicial y la necesidad de dar solución a los casos que han sido sometidos al conocimiento del operador jurídico, han desarrollado una hermenéutica propia sobre la argumentación jurídica necesaria para configurar la sentencia que resuelva el conflicto y que garantice la efectividad del derecho material. A continuación, se observa las dos teorías más importantes:

Teoría clásica

Aunque este supuesto clásico ha sido ya reemplazado con la expedición de la Constitución Política de Colombia (1991), especialmente con el artículo 90, corresponde a una teoría tradicional, que destacó en su estructura tres elementos que deben ser acreditados en el proceso para que el juez declare la responsabilidad patrimonial del Estado, a saber:

Una actuación u omisión: Esta debía ser ilícita, constitutiva de una falla del servicio, sin embargo, ocasionalmente se aceptó que esta acción, correspondiera a un actuar lícito por parte del Estado, no debía constituirse necesariamente la falla del servicio para determinar la responsabilidad estatal.

La nueva acepción de la responsabilidad del Estado derivada de un obrar lícito, tuvo gran acogida junto con la aprobación que los daños y omisiones causados por terceros lo que

configuró, en igual forma, la responsabilidad del Estado. La afirmación anterior dio paso a la creación de las teorías objetivas de la responsabilidad civil extracontractual, que más tarde se dirigían hacia los conceptos de *riesgo* y *resultado* prescindiendo de la licitud o ilicitud de los hechos.

Un daño: Se establece como pilar fundamental para declarar la responsabilidad civil extracontractual, sus requisitos son determinados por lo cierto, normal, especial, que afecte una situación jurídica protegida, es decir, su naturaleza corresponde a una lesión o interés patrimonial o extrapatrimonial que puede recaer sobre ciertos bienes. Así, puede afirmarse “el daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil” (Henao, 1998, p. 37). Su importancia no resulta menor, ya que la existencia de la responsabilidad civil extracontractual es debido al concepto de daño, sin su existencia no se predica los demás electos estructurales de la responsabilidad, la misma Corte Suprema de Justicia ha manifestado:

Por todo ello cabe afirmar que, dentro del concepto y la configuración de la responsabilidad civil, es el daño un elemento primordial y el único común a todas las circunstancias, cuya trascendencia fija el ordenamiento. De ahí que no se dé responsabilidad sin daño demostrado, y que el punto de partida de toda consideración en la materia, tanto teórica como empírica, sea la enunciación, establecimiento y determinación de aquél, ante cuya falta resulta inoficiosa cualquiera acción indemnizatoria (C.S.J., Sala de Casación Civil, SU0404/68, 1968).

El apartado anterior, del maestro Hinestrosa, denota la importancia del concepto como fuente y eje principal del ordenamiento, al final como él mismo señala, el daño es la razón de ser de la responsabilidad. No puede iniciarse ningún juicio que conlleve a la declaración de una

condena que favorezca a determinada persona sin que exista daño, ya que, ante la situación expuesta, no se hablaría de una responsabilidad civil, sino de un enriquecimiento ilícito.

Nexo causal: El tercer elemento estructural de la responsabilidad civil extracontractual se basa en una relación, en la cual manifiesta de manera íntegra lo siguiente:

Causa-efecto entre la acción u omisión del agente y el resultado dañoso, la necesaria conexión fáctica que debe existir entre la acción humana y el resultado dañoso producido (..) Lo que permite evidenciar un vínculo real entre el agente dañador y la víctima (Pizarro, 2006, p. 86).






Lo anterior se sustenta en que nadie está obligado a soportar un daño en el que no ha participado, ya sea por omisión o acción. Quien ha causado un detrimento patrimonial o extrapatrimonial a una o varias personas debe responder por su actuación, ya que:






El sentido común se niega a admitir la existencia de un daño que deba ser soportado por quien no ha contribuido a su realización: debe darse, necesariamente, cierta relación entre el daño causado y la conducta del que está llamado a responder por el mismo (Peirano, 2004, p. 41)



Lo precitado contempla un contenido histórico trascendental en el estudio de la relación causal como elemento de configuración de la responsabilidad civil extracontractual ya que son varias las teorías que han abordado la correspondencia causal y los efectos generados:

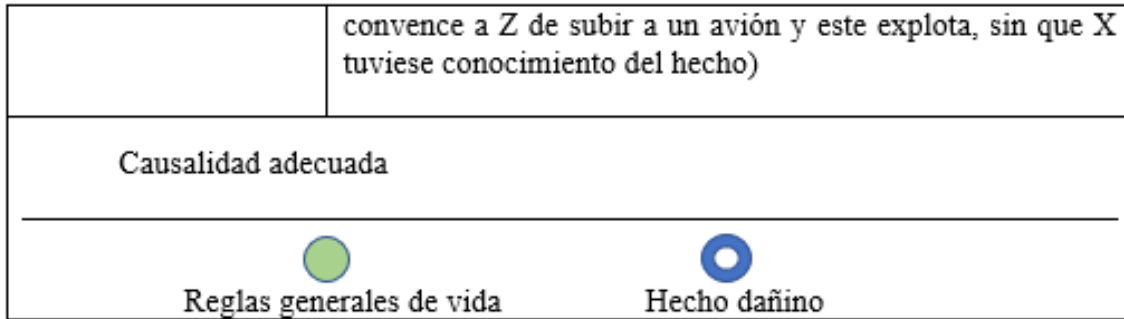
Figura 1.

Teorías de la relación de causalidad.

TEORÍAS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD	
<p>Simbología</p> <ul style="list-style-type: none">  No se tiene en cuenta las causas o condiciones  Se tiene en cuenta la causa  Hecho dañino 	
<p>Teoría de la equivalencia de las condiciones.</p>	<p>Nace del concepto de causa de Stuart Mill (1860 y 1899), esta teoría establece que la causa de un acontecimiento es la suma total de las condiciones positivas o negativas que hace necesario un resultado, es decir, una causa conjunta, donde todas las condiciones tienen igual valor. Como expresa Claudia López (1996) “un resultado es causado por una acción, cuando esta no puede ser supuestamente excluida sin que el resultado desaparezca en su forma concreta”. Al final, si se elimina una consecuencia y aún se sigue dando el resultado es porque no hay nexo de causalidad.</p> <p>EJEMPLO: X sufre lesiones personales causadas por Z. Ante tal hecho es necesario iniciar una intervención quirúrgica para X. Mientras se realiza la intervención el hospital sufre una sobrecarga de luz que deja al hospital sin energía eléctrica, por tal evento, X muere por insuficiencia de oxígeno del bombeo eléctrico. En este evento la irregularidad o extravagancia del curso causal no rompe la relación condicional.</p>
<p>Equivalencia de condiciones</p> <hr/> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Todas las causas igual valor</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Hecho dañino</p> </div> </div>	
<p>Teoría de la causa próxima</p>	<p>Esta teoría regentada por Francis Bacon (1561-1626) “limita la sucesión causal para establecer como causa del daño la inmediatamente anterior” a su concreción, las demás consecuencias alejadas de la producción del resultado son condiciones mas no causas y por ende no se tienen en cuenta. Sin embargo, resulta objetable su tesis ya que no siempre es la causa del último evento antes del hecho dañoso el que determina la relación causal, de hecho, puede concurrir “acciones implícitas en varias causas remotas apartándose de la causa más próxima” y configurar causas para el hecho dañino.</p>

	<p>EJEMPLO: X al tener herida grave de muerte por arma de fuego, con ocasión de un hurto por parte de Z, tiende en la acera esperando por la ambulancia la cual llega en cuestión de minutos. Una vez iniciado su traslado la ambulancia sufre un accidente automovilístico acabando con la vida de todos sus ocupantes, incluido X. El último que refiere al accidente de tránsito es el único que demostraría la relación causal, excluyendo la importancia del hurto y disparo de Z a X.</p>
<p>Equivalencia de condiciones</p> <hr/> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Varias condiciones</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Causa relevante</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Hecho dañino</p> </div> </div>	
<p>La condición preponderante</p>	<p>El objetivo de esta teoría con enfoque cualitativo es establecer cuál ha sido el hecho determinante del daño. Su procedimiento se centra en realizar una comparación entre los eventos positivos, que influyen en el resultado dañino y, lo eventos negativos, que impiden el daño para colegir cuál es la causa que determino en mayor medida el daño.</p> <p>Condiciones positivas: Causas que facilitaron el evento del fenómeno dañino</p> <p>Condiciones negativas: Aquellas casusas que impiden la situación</p> <p>Esto también genera una multiplicidad causal. EJEMPLO: Si X dispara con un arma de fuego a Z y éste sufre una lesión, basta con suprimir mentalmente la acción del disparo que lesionó, para colegir que sin esta acción no hay resultado, de donde puede predicarse que la acción de X es causa de la lesión de Z.</p>
<p>Condición preponderante</p> <hr/> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Condiciones</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Hecho dañino</p> </div> </div>	
<p>Teoría de la causa eficiente</p>	<p>Esta teoría postula que no todas las condiciones ejercen la misma eficacia. Se selecciona la más eficiente, es decir, se selecciona la causa que contenga mayor nivel de capacidad para llegar al resultado. Así: “no basta comprobar que un hecho ha sido antecedente de otro para que sea su causa</p>

	<p>eficiente: para ello es necesario que tenga, por sí, la virtualidad de producir semejante resultado” A su vez, se torna un tanto subjetivo considerar eficiente o no una causa, ya que la argumentación puede emplearse de diversas formas que asuman posiciones correctas y válidas dando prioridad, para algunos, a causas relevantes y para otros, a simples condiciones. Es por la razón anterior, que la ejecución práctica de la teoría recae en la capacidad discursiva jurídica que permita hallar respuestas en los diversos eventos que se anteponen al hecho dañino, lo que determina inseguridad jurídica en la declaración de responsabilidad civil.</p>
<p style="text-align: center;">Causa Eficiente</p> <hr/> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>Depende de la argumentación la causa más eficiente</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>Hecho dañino</p> </div> </div>	
<p>Teoría de la causalidad adecuada</p>	<p>La causalidad adecuada da paso en la jurisprudencia al concepto de imputación objetiva en la teoría moderna. Se centra en la condición que puede adquirir la calidad de causa que conduce a un resultado conforme a las reglas generales de vida. La Corte Suprema de Justicia señala que:</p> <p style="padding-left: 40px;">“de todos los antecedentes y condiciones que confluyen a la producción de un resultado, tiene la categoría de causa aquel que de acuerdo con la experiencia (las reglas de la vida, el sentido común, la lógica de lo razonable) sea el más ‘adecuado’, el más idóneo para producir el resultado” (Corte Suprema de Justicia, 2004, Rad: 6878)</p> <p>El concepto de reglas generales de vida se deriva del comportamiento socialmente aceptado junto con la probabilidad, es decir, una observación de conductas sociales. A su vez, el análisis de la causa que produce un hecho dañino es abordada por el operador jurídico desde las máximas de la experiencia, cuando no se requiere de un conocimiento especializado, o si por el contrario se requiere, de la experiencia de la ciencia específica.</p> <p>EJEMPLO: El juez se vuelve un observador ante el hecho y dispone de conocimientos desde su inteligencia y el contexto que rodea al autor. Realiza un juicio Ex-Ante en donde se acumulan posibilidades subjetivas y objetivas. (X</p>



Fuente. Elaboración propia.

Fines de la responsabilidad patrimonial del Estado

Antes de la Constitución Política de Colombia (1991), la responsabilidad patrimonial tiene varios antecedentes que sobreponen su inclusión en el marco jurídico colombiano, su inicio comprende desde la Constitución Política Colombiana (1886), al señalar que los negocios contenciosos en los que hiciera parte la Nación los resolvía la Corte Suprema de Justicia (Bermejo, 2017), no obstante, predominada la “irresponsabilidad” del Estado frente a situaciones que hoy son endilgadas al mismo, la alta corporación judicial así lo deja entrever:

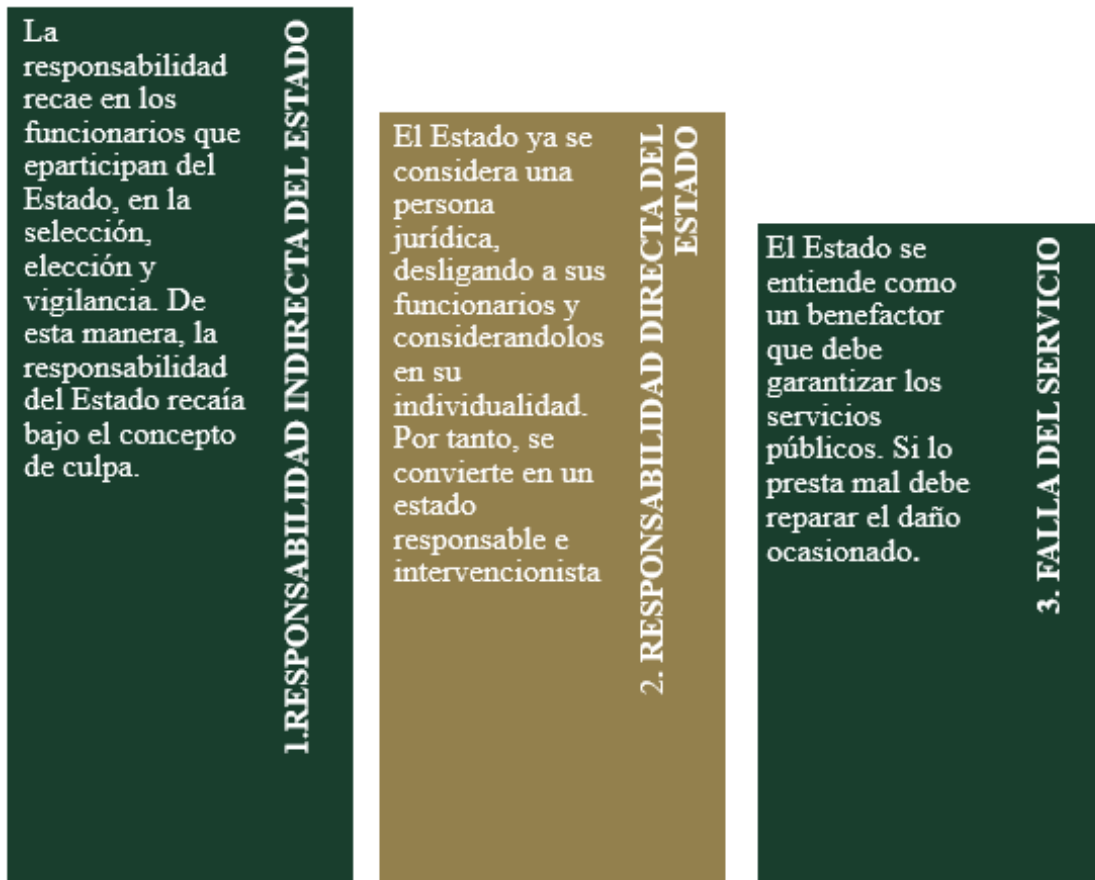
Si en esto hay alguna injusticia, si se desatendió un reclamo que parece fundado en la equidad, corresponde al legislador, reparar esa injusticia, sancionando la disposición que reconozca la indemnización o pago de los perjuicios inferidos a los particulares por los beligerantes en la última lucha nacional; mas no a los tribunales, que tienen la única misión de aplicar la ley escrita (como se cita en Botero, 2015, pp. 331-332).

El Estado se exoneraba de todo tipo de responsabilidad en acciones de guerra, específicamente en acciones terroristas bajo el pretexto de endilgar una única tarea a los

tribunales de aplicar la ley. Pueden diferenciarse tres etapas de la responsabilidad patrimonial estatal, así:

Figura 2.

Pasos de la responsabilidad extracontractual del Estado.



Fuente: Elaboración propia.

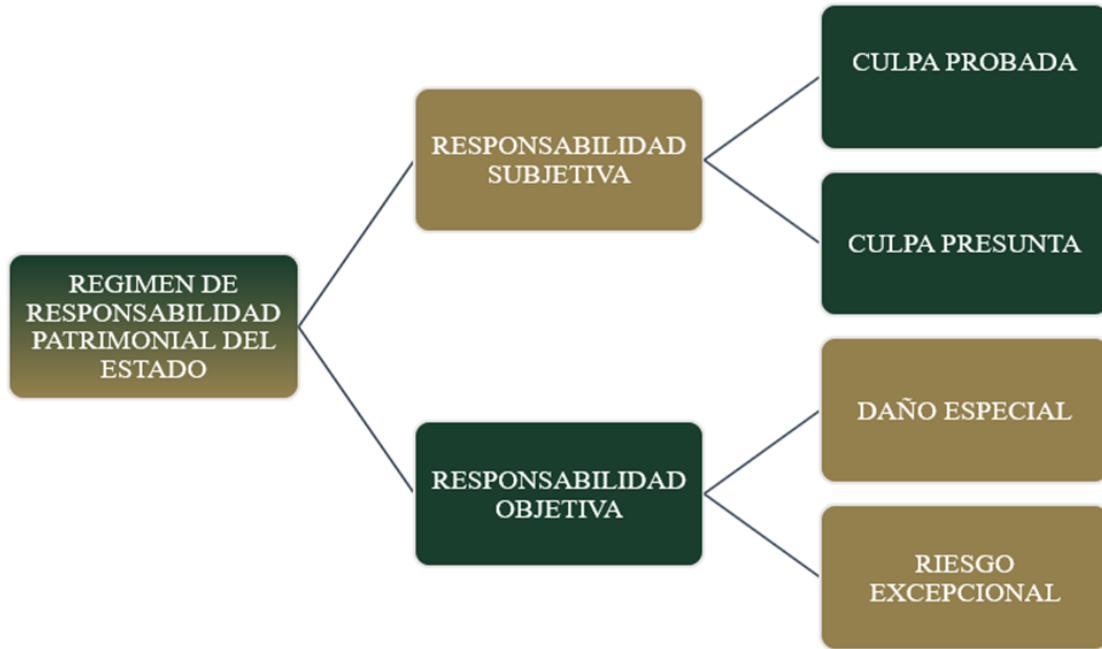
La responsabilidad extracontractual estatal estuvo marcada por una historia luego de la expedición de la Constitución Política de Colombia (1991), se le reconoció expresamente en el artículo 90 “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. Este régimen de responsabilidad tiene dos elementos centrales que son: el daño antijurídico y la imputación hacia

el Estado. El daño antijurídico refiere al daño que la víctima no debiera soportar dado que no se encuentra ninguna justificación para que ese daño se concrete, es decir, “la lesión de un legítimo, patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en la obligación de soportar por lo cual se reputa indemnizable” (CC, C-333/96, 1996). Mientras que la imputación refiere a endilgar ante el Estado la existencia de la acción u omisión de una autoridad pública.

La Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 90 dio prioridad a la antijuricidad del daño más que en la ilicitud de la conducta desplegada por los funcionarios del Estado. Dada la redacción de la norma constitucional, el Consejo de Estado asumió una postura radical dirigida a una implementación de la responsabilidad objetiva con sustento en una interpretación literal de la normatividad en mención, seguidamente al encontrar diversos problemas de empalme entre la responsabilidad objetiva y el ordenamiento jurídico, se aceptó por parte de la jurisprudencia del máximo tribunal administrativo el uso de los dos regímenes de responsabilidad estatal (Hernández, 2015). En efecto, se procedió a la responsabilidad subjetiva que deriva en: culpa probada y culpa presunta. Por su parte, la responsabilidad objetiva se dividió en: daño especial y riesgo excepcional.

Figura 3.

Orden de los regímenes de responsabilidad extracontractual.



Fuente. Elaboración propia.

Ahora bien, la importancia de la responsabilidad patrimonial desprende de un Estado justo y sobre todo de una finalidad propia de la prevención generalizada de la no producción de daños, aun cuando se ejecuta actividades peligrosas. La obligación que tiene el Estado de prestar los servicios públicos y de hacerlo en debida forma subroga de una fuerza punitiva que recae en el patrimonio público.

Al igual que para un particular, se presenta en el derecho de daños bajo una premisa de prevención, la inclusión de potestades sancionatorias que se dirijan a exhortar el cumplimiento de ciertos deberes sucede con el Estado en igual forma, para la no comisión de daños injustificados hacia los particulares. Es el derecho de daños, bajo la responsabilidad patrimonial

del Estado, el mecanismo que compele al cumplimiento de las obligaciones estatales bajo las formas propias de un sistema jurídico.

La prevención entonces se convierte en una de las principales finalidades de la responsabilidad patrimonial (Coderch & Crende, 2006), el cual remite un mensaje de confianza a la comunidad en general sobre los servicios que presta un sujeto de derecho. Más allá de la prevención, la responsabilidad patrimonial del Estado entraña la viabilidad de un marco democrático y la legitimidad de un ordenamiento jurídico que protege a los particulares ante los eventos dañosos, evitando un detrimento al patrimonio público.

La reparación se convierte en la segunda finalidad de la responsabilidad patrimonial estatal, es esta la razón de ser del tópico en estudio una vez el Estado tomó responsabilidad de sus actividades peligrosas y se convirtió en interventor. La compensación es el pilar fundamental del derecho de daños, su objeto comprende en dejar a la víctima que ha sufrido un daño en iguales condiciones en las que se encontraba antes de percibir dicho detrimento, al final lo que se busca, antes que resarcir en dinero es la situación anterior al daño.

Cuenca-Tovar y Beltrán-Ramírez (2015), señala una tercera característica de la responsabilidad patrimonial que viene a ser un criterio diferenciador, señalando que la demarcatoria consiste en que:

Responsabilidad civil cumple dicha función en la medida en que delimita el área de las conductas y actividades a las que vincula el deber indemnizatorio distinguiéndola de la otra gran área contrapuesta: la de las conductas y actividades no generadoras de responsabilidad (p. 72).

Lo precitado contempla un criterio que diferencia entre las conductas y actividades que generan una responsabilidad y las que no. Lo anterior, vincula la conducta humana como factor diferenciador para la declaratoria de responsabilidad, por tanto, se tienen las siguientes características propias de la responsabilidad patrimonial en Colombia.

Figura 4.

Finalidades de la responsabilidad patrimonial.



Fuente. Elaboración propia.

Estas finalidades de la responsabilidad patrimonial comprenden criterios de análisis para los supuestos de declaratoria de responsabilidad como los títulos jurídicos de imputación, ya que pueden orientar la labor judicial del operador jurídico para determinar los regímenes de responsabilidad a aplicar, ya sea de corte subjetivo u objetivo, lo que se verá en el siguiente capítulo de la investigación.

CAPÍTULO II

Resumen de capítulo

En este capítulo, se profundiza en el análisis de los títulos de imputación objetivos de riesgo excepcional y daño especial, así como en el título de imputación subjetivo de falla del servicio, desde una perspectiva histórica y descriptiva que permite comprender su evolución y aplicación en el contexto jurídico colombiano. Se busca no sólo definir estas figuras jurídicas, sino también examinar su aplicación práctica y su relevancia en la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Además, se pretende realizar un estudio detallado del régimen sustancial y procesal asociado a estos títulos de imputación, con el objetivo de identificar los criterios y condiciones que el Consejo de Estado utiliza para aplicarlos en casos específicos de responsabilidad administrativa. Se analizarán las decisiones judiciales y la jurisprudencia relacionada para comprender cómo se ha interpretado y aplicado históricamente el concepto de nexo causal en el contexto de la imputación de responsabilidad al Estado.

Asimismo, se abordará la naturaleza jurídica del nexo causal y su transición hacia la imputación, destacando las perspectivas teóricas y doctrinales que han influido en esta evolución conceptual. Se explorarán las nuevas teorías y enfoques adoptados por el Consejo de Estado, como máximo tribunal administrativo, en la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado, centrándose en los conceptos de daño antijurídico e imputación objetiva.

Objetivo que desarrolla

Examinar los títulos jurídicos de imputación propios de la responsabilidad extracontractual patrimonial y su uso por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Contenido: 2.1. Teoría moderna de la responsabilidad patrimonial del Estado. 2.1.1. Daño antijurídico. 2.2. Títulos de imputación e imputabilidad del Estado 2.3. Títulos de imputación subjetivos. 2.3.1. La falla del servicio. 2.3.2. La falla probada del servicio 2.3.1.1. La falla presunta del servicio. 2.4. Títulos de imputación objetivos 2.4.1. Riesgo excepcional. 2.4.2.2. Responsabilidad por riesgo-peligro. 2.4.2.3. Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos. 2.4.2.4. Responsabilidad por riesgo beneficio. 2.4.2.5. Responsabilidad por riesgo álea. 2.4.3. Daño especial 1.5. La imputación 2.5.1. De la causalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado a la imputación 2.6. Yerrores en la aplicación de los títulos jurídicos de imputación en la responsabilidad administrativa del Estado.

Teoría moderna de la responsabilidad patrimonial del Estado

En la actualidad se contempla una nueva teoría con referencia a la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado conforme al análisis que se desprende del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991). Se prescinde del trípede de elementos (Hecho generador, relación de causalidad y daño) para declarar la responsabilidad estatal y se pasa a una estructura dual bajo los conceptos de: daño antijurídico y aplicación de títulos de imputación propios configurando así lo que se denomina “responsabilidad objetiva”.

Así, la versión clásica de los elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado fue reemplazada por los nuevos elementos de la responsabilidad patrimonial que se desprenden de la

norma constitucional, es decir, del artículo. 90 de la Constitución Política de Colombia (1991), que en su inciso primero consagra que: “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que sean imputables a la acción u omisión de las autoridades”.

Aunque Ruiz (2016) señala que la responsabilidad objetiva no tiene su génesis en los albores de la Constitución Política, sino que su origen es dado por la jurisprudencia en años anteriores a 1991, si es verdad que la aplicación de una responsabilidad objetiva se implementó con mayor rigor luego de la expedición del artículo 90 constitucional, como oráculo de la responsabilidad estatal.

A su vez, la Constitución Política de Colombia (1991), suprimió la línea de pensamiento sancionatoria derivada de la ilicitud en el obrar del Estado, para dar paso a la antijuridicidad del daño, donde el juez concentra su mirada en constatar si la víctima estaba o no en el deber jurídico de sopórtalo. *Contrario sensu* a la Constitución Política Colombiana (1886), donde la estructura de la responsabilidad Estatal se fundamentaba en el elemento sancionatorio, que imponía al Estado la obligación de reparar el daño que había causado bajo su procedencia de forma “ilícita”. Por tanto, la regla general antes de 1991 era la aplicación del título de imputación de falla del servicio, el cual, sustentando en la culpa, señalaba si el servicio funcionaba de manera tardía, no funcionaba o acaecía por un mal funcionamiento de la administración de justicia; al final, se imponía sanción al Estado por haber incurrido en determinado obrar ilícito.

Se comparte el planteamiento expuesto por la Dra. M’Causland (2022), en el sentido de afirmar que los títulos de imputación objetivos han sido aplicados por los jueces colombianos desde hace varios años y en todo caso, antes de la Constitución Política de Colombia (1991). Se

milita con la corriente doctrinaria que afirma que los títulos de imputación objetivos del daño especial y el riesgo excepcional fueron utilizados sólo a partir de dicha constitución.

Así, el desarrollo jurisprudencial ha pasado a teorías objetivas que suprimen la sanción y la ilicitud de los actos para configurar títulos de imputación que acrediten una responsabilidad estatal más directa. Ejemplo de ellos es que la falla del servicio contiene una posición subjetiva o culpabilista, pues el eje central de la imputación del Estado es precisamente el juicio de desvalor que se hace de la conducta Estatal, la cual se califica de ilícita en el sentido de ir en contra de los postulados u obligaciones estatales consagradas, bien en la Constitución u otras normas.

Así, en la actualidad, la teoría objetiva es aplicada de forma predilecta por el Consejo de Estado en su Sección Tercera, la cual estructura el daño antijurídico y los títulos de imputación o imputabilidad como los elementos estructurales de la responsabilidad estatal. Con este nuevo enfoque se produce un desplazamiento del centro de gravedad del análisis que debe acometer el juez de lo contencioso administrativo, para poder determinar si el Estado ha de responder o no por los daños que con sus actividades u omisiones que le cause a una o varias personas. En efecto, se abordará de forma sucinta el concepto de los nuevos elementos de la estructura dual de la responsabilidad del estado acorde a la Constitución Política de Colombia (1991).

Daño antijurídico.

Este concepto se define desde la perspectiva del Consejo de Estado en una infinidad de jurisprudencias, que manifiestan el daño el detrimento patrimonial de los bienes materiales o inmateriales. Por tanto, se establece:

(...) el daño antijurídico, a efectos de que sea indemnizable, requiere que esté cabalmente estructurado, por tal motivo, se torna imprescindible que se acrediten los siguientes

aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama: i) debe ser antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo; ii) que se lesione un derecho, bien o interés protegido legalmente por el ordenamiento; iii) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente (...)

Contrario a lo anterior, el daño jurídico sí debe ser soportado por la persona que lo padece ya que es la ley la que le impone a un particular, el deber de sobrellevarlo es aquel hecho dañoso que está autorizado por las normas jurídicas vigentes, o el que acaece por el cumplimiento de un deber consagrado por el ordenamiento jurídico” (Ibidem).

Corresponde al detrimento que el particular debe asumir conforme a lo establecido en un estado social de derecho ya que se presume, que el daño soportado es en aras de la correcta ejecución del sistema jurídico y social, al final corresponde al deber legal. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 05001-23-25-000-1993-01854-01(22163), 2012).

Títulos de imputación e imputabilidad del Estado

Los títulos de imputación han adquirido gran importancia a partir de la Constitución Política de Colombia (1991), precisamente, es el operador jurídico quien obligatoriamente tiene que pronunciarse con base en ellos al momento de decidir si el Estado es o no es responsable de un daño y, en tal sentido, si debe o no indemnizar al sujeto que lo padeció.

Los siguientes son los principales títulos de imputación, subjetivo y objetivos, utilizados por el Consejo de Estado en la configuración de la responsabilidad civil, para luego tratar el concepto de imputación. Este estudio se hará bajo la perspectiva de la responsabilidad médica, por ser este el objeto principal de esta investigación.

Títulos de imputación subjetivos

La falla del servicio.

Ante su aplicación predilecta por parte de la jurisprudencia colombiana antes de la expedición de la actual Constitución Política de Colombia (1991), se convierte en el título de imputación de mayor aplicación e importancia a través de la historia de la responsabilidad del Estado; su naturaleza subjetiva tiene como objeto que el Estado sea declarado responsable ante la tardanza de su funcionamiento, por mal funcionamiento de la administración de justicia o por el simple hecho de no funcionar.

El fundamento de la falla del servicio se deriva del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (1991), que reproduce casi de forma literal el contenido del artículo 16 de la Constitución Política Colombiana (1886). La finalidad de estos artículos establece una responsabilidad directa y autónoma del Estado, con fundamento en conceptos *Ius publicistas*, apartándose así de la tradición de fundamentar la responsabilidad del Estado en figuras propias del Derecho Civil.

Así, la falla del servicio como título de imputación, contiene una falla anónima, no como falla individual, ya que no necesariamente se atribuye a un único agente estatal, por el contrario, corresponde a una falla institucional. Se está en presencia de un título que atiene al criterio de atribución de responsabilidad estatal con base en sus actuaciones administrativas, bien sea por acción u omisión. Desde el concepto del consejero Bernardo Ortiz Amaya, se establece que la responsabilidad patrimonial del Estado requiere de las siguientes premisas para su estructuración:

(...) 1. Una falta o falla del servicio o de la administración, por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio. La falta o falla de que se trata, no es la personal del agente administrativo, sino la del servicio o anónima de la administración;(...)

2. ii) Un daño que implica la lesión o perturbación de un bien protegido por el derecho, bien sea civil, administrativo, etc., con las características generales predicadas en el derecho privado para el daño indemnizable, como de que sea cierto, determinado o determinable, etc.

3. Una relación de causalidad entre la falta o falla de la administración y el daño, sin la cual, aún demostrada la falta o falla del servicio, no habrá lugar a la indemnización. (...)” (CSJ. Sala Casación Laboral, No.11014/99, 1999)

La noción de culpa predomina en el título de imputación de falla del servicio, razón por la cual, el título en mención contiene un fuerte componente subjetivo. Como todas las figuras jurídicas ha tenido una evolución en su conceptualización. Desde Francia, se entendió el título objetivo desde la no prestación de un servicio público por parte del Estado, o su prestación tardía o inadecuada; hasta el concepto moderno de falla del servicio fundamentada en la violación de los deberes objetivos del Estado, consagrados en la constitución y otras normas frente al cumplimiento de sus funciones. (Yáñez-Meza, 2013)

Finalmente, la naturaleza de la falla del servicio en el proceso que conlleva el operador jurídico se impone como dirección en su labor judicial de orden probatorio. En los casos de responsabilidad estatal, la jurisprudencia en su desarrollo ha abordado la carga probatoria en la relación de quien pretende desde dos puntos de vista: i) la carga probatoria en la carga del

demandante lo que se denomina falla probada del servicio y ii) la carga probatoria se flexibiliza y se orientada al sujeto pasivo.

Recientemente, ha sido el papel del juez el blanco para determinar en cabeza de quien se distribuye la carga probatoria bajo su determinación de decidir cuál de las partes tiene la mejor posición para demostrar situaciones dentro del proceso.

La falla probada del servicio.

El ordenamiento jurídico colombiano se ha fundamentado en la premisa que emana del Código General del Proceso (2012), artículo 167 que señala “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen” reproducción literal del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (1970) que, por regla general, delegó a la parte demandante la carga probatoria.

No fue la excepción los casos de responsabilidad administrativa del Estado en donde la falla del servicio debía ser demostrada por la víctima ante la entidad estatal, siendo complejo y en casos imposible demostrar por parte de quien pretende, ante los eventos en que la prueba se encontraba en cabeza de la administración.

Por lo tanto, el demandante era quien debía probar los tres elementos clásicos para configurar la responsabilidad patrimonial del estado en los supuestos de: daño, falla del servicio y nexo causal. Así, la falla probada del servicio es una manifestación del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (1970), que manifiesta que quien afirma un hecho y quiere sus pretensiones debe probarlo.

La falla presunta del servicio

Ante la imposibilidad que generaban la mayoría de los casos en responsabilidad patrimonial del estado respecto a su probanza, la jurisprudencia y doctrina han desarrollado técnicas de afabilidad para con el demandante que ha sido víctima de un daño por parte del estado, al exigirle al demandante una demostración de su cuidado y diligencia en su ejercicio práctico. Con la idea anterior bajo los conceptos de Mazuerd y Tunc, manifiesta “tan solo una persona del oficio al menos tan perita como él y que hubiera seguido todos sus actos podría declarar que el medico ha prestado cuidados concienzudos, solícitos y conformes con los resultados conseguidos por la ciencia” (Parra -Quijano, 2011, p 39). Su argumento de debate comprende que quien pretende declarar el daño *per se* debe probarlo.

Por su parte, el Consejo de Estado a través de sentencia de 30 de julio adoptó por primera vez el concepto de falla presunta del servicio, determinando los conceptos de su cuidado y diligencia en el cualquier ejercicio práctico en aras de flexibilizar la carga probatoria por parte del demandante. Sin embargo, confirmo los elementos necesarios para configurar la responsabilidad estatal, de forma clásica:

Finalmente, en cuanto tiene que ver con los elementos cuya acreditación resulta necesaria en el expediente para que proceda declarar la responsabilidad del Estado con base en el título jurídico —subjetivo— de imputación consistente en la falla en el servicio, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido reiterada y uniforme en el sentido de señalar que se precisa de la concurrencia de (i) un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, cierto y determinado —o determinable—, que se infringe a uno o varios individuos; (ii) una conducta activa u omisiva, jurídicamente imputable a una autoridad

pública, con la cual se incumplen o desconocen las obligaciones a cargo de la autoridad respectiva, por haberle sido atribuidas las correspondientes funciones en las normas constitucionales, legales y/o reglamentarias en las cuales se especifique el contenido obligacional que a la mencionada autoridad se le encomienda y (iii) una relación o nexo de causalidad entre ésta y aquél, vale decir, que el daño se produzca como consecuencia directa de la circunstancia consistente en que el servicio o la función pública de la cual se trate, no funcionó o lo hizo de manera irregular, ineficiente o tardía (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 73001-23-31-000-1998-00298-01(18793), 2011)

Ahora bien, aun cuando se mantenga incólume la tríada de elementos para demostrar la responsabilidad patrimonial del Estado, la falla presunta del servicio difiere de la teoría de la carga dinámica de la prueba, teniéndose que aquella es tan sólo una consecuencia de esta última. Mientras que la carga dinámica de la prueba se impone como un principio en donde el operador jurídico determina quien debe probar de acuerdo con qué parte se encuentra en mejores condiciones, suponiendo la inversión de la carga probatoria. Por su parte, la falla presunta releva la obligación de probar la falla del servicio, ya que quien debe desvirtuar dicha presunción es la entidad estatal.

Por último, la jurisprudencia en una primera etapa, anterior a la expedición de la Constitución Política de Colombia (1991), se regía por la falla probada; como segunda etapa, se procedió a implementar el régimen de falla presunta por condiciones científicas. En una tercera etapa se implementó la preponderancia de la labor del juez en el sentido de identificar cuál de las partes estaba en mejores condiciones de probar. A final, se volvió nuevamente a la falla probada y la exclusión de la carga dinámica de la prueba en los casos de responsabilidad estatal por fallas en el servicio médico. (Díaz-Restrepo, 2016)

Títulos de imputación objetivos.

En los títulos de imputación objetivos, a diferencia del título de imputación de índole subjetiva, no resulta necesario que el demandante demuestre la falla del servicio, por el contrario, en estos eventos sólo basta con acreditar cuál fue la acción u omisión desplegada por la autoridad pública y el daño que de esa acción u omisión que derivó. Tampoco es necesario examinar si el aparato administrativo obró de manera lícita o no ya que estos títulos de imputación objetiva son de aplicación excepcional. Se mencionan entre ellos los más importantes:

Riesgo excepcional

El presente título de imputación objetivo es aplicable a aquellos casos en los cuales la autoridad utiliza cualquier mecanismo que crea riesgo o utiliza medios e instrumentos peligrosos que desatan un peligro para una o varias personas. Sin embargo, dicho riesgo, es creado bajo la obtención de un beneficio para la colectividad.

Ahora bien, es necesario que el riesgo se materialice, se concrete con la producción de un daño a una persona, ya que, es en tal evento que el Estado debe responder y reparar el detrimento generado. Por ejemplo, cuando se hace uso de elementos peligrosos tales como como armas de fuego o actividades que conlleven un riesgo inherente tal como la conducción de vehículos automotores por parte de la administración. El Consejo de Estado resalta la importancia del riesgo excepcional, que clarifica el concepto sobre su fundamento, cuando establece que:

La responsabilidad del Estado por los perjuicios derivados de los daños por actos violentos de terceros no puede fundamentarse en la teoría del daño especial. Dicha responsabilidad se configura claramente cuando se demuestra la existencia de una acción o de

una omisión ilícita del Estado a la cual son imputables esos daños y en algunos eventos específicos cuando el Estado a pesar de haber obrado lícitamente creó conscientemente el riesgo de que tales terceros actuaran (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 25000-23-26-000-1995-00595-01(18860), 2017).

Aunado a lo precitado, este título de imputación ha sido comúnmente utilizado para atribuir al Estado la responsabilidad por los daños ocasionados por actos terroristas. Como se puede observar, este título permite que el Estado responda incluso si el daño fue causado por la acción de un tercero. Esta responsabilidad no sería posible si se aplicara el título de imputación de la falla del servicio, ya que este último implica un juicio de valor sobre la conducta y no se ajusta a casos donde no hay una acción directa del Estado. Aquí es donde adquiere relevancia el título objetivo del riesgo excepcional.

La base de este título de imputación radica precisamente en el riesgo al que se expone un individuo, riesgo que puede surgir como resultado de una actividad lícita llevada a cabo por el Estado y que puede materializarse en daños y perjuicios. Por lo tanto, la doctrina ha interpretado que el fundamento normativo de este título se encuentra en el artículo 2356 del Código Civil (1873), dado que el Estado, en su calidad de entidad autónoma, realiza actividades lícitas pero peligrosas que generan riesgos susceptibles de causar daños.

Al estudiar este título, es fundamental tener en cuenta que se trata de una actividad peligrosa que expone a una persona a un riesgo superior a los límites normales que se esperarían. En este sentido el título jurídico de imputación tiene su fundamento en la idea de que aquel sujeto de derecho llamado Estado, que lleva a cabo una actividad con potencial de causar daños debe asumir la responsabilidad por dichos daños, ya sea que estos ocurran como resultado

directo de la actividad o que, aunque la actividad en sí misma no sea peligrosa, sus consecuencias desfavorables deben ser asumidas por quien se beneficia de ella. Así las cosas, existen tres formas de responsabilidad por riesgo que ha desarrollado la jurisprudencia, obsérvese:

Responsabilidad por riesgo-peligro.

Esta modalidad se relaciona tradicionalmente con actividades consideradas intrínsecamente peligrosas, lo que incluye el uso de objetos peligrosos como sustancias químicas o explosivos, instrumentos peligrosos como armas de fuego o vehículos automotores del Estado, e “instalaciones peligrosas como redes de energía eléctrica o gas domiciliario. También abarca la responsabilidad derivada del uso de métodos peligrosos, como en el caso de daños causados por menores delincuentes internos en establecimientos de corrección” (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 85001-23-31-000-1997-00440-01(16530), 2008)

Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos.

Esta forma de responsabilidad se aplica a actividades que conllevan riesgos, como la construcción de infraestructuras públicas como carreteras, puentes, túneles y líneas férreas. Puede incluir daños accidentales derivados de eventos imprevistos durante la ejecución de la obra, así como daños permanentes que resultan de la ejecución de la obra pública, como perturbaciones en el uso de la propiedad y pérdida de valor de los inmuebles (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 85001-23-31-000-1997-00440-01(16530), 2008).

Responsabilidad por riesgo beneficio.

En este caso, la responsabilidad se centra en los beneficios que el Estado o la comunidad obtienen como resultado de una actividad riesgosa. Por ejemplo, puede aplicarse a

indemnizaciones adicionales para miembros de la Fuerza Pública o para particulares que prestan servicios de transporte a agentes del Estado (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 85001-23-31-000-1997-00440-01(16530), 2008).

Responsabilidad por riesgo alea.

Esta forma de responsabilidad implica asumir los riesgos asociados con ciertas actividades o procedimientos que pueden resultar en daños, incluso sin culpa por parte del responsable. Por ejemplo, se reconoce la responsabilidad del Estado en casos donde se emplean métodos científicos cuyas consecuencias dañinas aún no son completamente conocidas.

Por lo tanto, el título de imputación por riesgo excepcional se basa en la idea de que el Estado al realizar una actividad con potencial de causar daños debe asumir la responsabilidad por dichos daños, ya sea que estos sean causados directamente por la actividad o que resulten de sus consecuencias desfavorables. Esta teoría de responsabilidad se aplica en diversos contextos, desde actividades peligrosas hasta trabajos públicos y situaciones donde se reconocen los beneficios del Estado o la comunidad.

Daño especial

Este título de imputación se aplica como consecuencia de una actividad lícita desplegada por una autoridad pública, pero que, al ejecutarse causa daño especial y anormal a una persona, que se ve grabada en exceso con respecto al resto de la colectividad, como consecuencia de la actividad lícita. (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 6453, 1991)

El título de imputación en mención, parte de la aplicación de un principio trascendental en el mundo jurídico actual que corresponde a la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas

públicas, este principio predica que todas las personas son iguales ante la ley y que, por tal motivo, ningún sujeto debe soportar una carga mayor a la que todos los ciudadanos soportan.

Así, cuando uno o varios de los miembros de la sociedad soporta una carga diferente, especial o anormal, se rompe el principio de igualdad y da paso a la obligación para que el Estado repare el perjuicio causado por la ruptura del principio, ya que su fundamento deriva de la premisa que predica que el interés general prima sobre el interés particular.

Su fundamento sustancial deriva del artículo 13 de la Constitución Política de Colombia (1991), que señala:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

A su vez, su fundamento se encuentra en el principio igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas que emanan del trato igual de todos frente a la ley. Por su parte, la jurisprudencia colombiana, ha aplicado este título de imputación en los eventos en que se producen daños por ataques terroristas o guerrilleros a estaciones de policía que se encuentran ubicadas dentro del casco urbano. Su uso también se ha circunscrito con ocasión de los daños causados a los bachilleres que estén prestando el servicio militar, donde el Estado tiene el deber de reintegrar al bachiller que presta el servicio militar a la vida civil, en las mismas condiciones en que lo recibió, dado que la función del servicio militar constituye una carga pública que lo ubica en una condición de desventaja frente al resto de la colectividad.

La aplicación del daño especial se remonta a la sentencia del Consejo de Estado, con la que se resolvió un proceso iniciado por el periódico *El siglo* contra la Nación, en la que el Consejo de Estado establece que era procedente utilizar la teoría del daño especial cuando:

En la gestión de sus servicios, el Estado, le produce a un particular un daño o un perjuicio por motivo de interés público y con autorización legal. Agrega que “Esta teoría parte del principio de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas en tanto que un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar el Estado. (...) (M'Causland, 2022, p. 185).

Se denota que, de lo precitado, que la reparación fundamentada en este título de imputación busca restablecer la igualdad de las cargas y que su aplicación surge cuando el daño es anormal por su trascendencia y su carácter excepcional. Así, tratándose del título de imputación de daño especial, se parte de la presencia de una conducta lícita por parte del Estado, que se desarrolla en virtud del interés público, pero que, a pesar de ello, produce un daño a una o varias personas, produciendo el desequilibrio del principio de igualdad en las cargas públicas como base esencial del Estado social de derecho. El Consejo de Estado, establece como requisitos para la aplicación de este título de imputación:

“i) Que se desarrolle una actividad legítima de la administración. ii) Que esa actividad debe tener como consecuencia el menoscabo de un derecho de una persona. iii) Ese menoscabo debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad de todos, frente a la ley y a las cargas públicas. iv) El rompimiento de esa igualdad debe causar un daño grave y especial. v) Debe existir un nexo causal, entre la actividad legítima de la

administración y el daño causado” (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. (6353), 1992).

Ruiz (2016), encuentra en sentencia del 23 de mayo de 1973 antecedentes remotos y en todo caso anteriores a la Constitución Política de Colombia (1991), donde se tiene como sucesos fácticos, los daños ocasionados a la vivienda de un particular con ocasión de la persecución y enfrentamiento entre un delincuente, Efraín Gonzales y el ejército.

En la sentencia en mención, el Consejo de Estado estableció que la conducta del agente estatal fue legítima, aunque reconoció que con ella causó un perjuicio el cual debía indemnizarse, deber que fundamentó en los siguientes términos: “(...) al Estado le corresponde indemnizar el perjuicio causado, lo que equivale a hacer una equitativa distribución de las cargas públicas, entre todos los contribuyentes”. (Ruiz, 2016, p. 99)

La fundamentación expuesta por el Consejo de Estado abre el camino a la aplicación de las teorías objetivas que parten del perjuicio causado, donde se encuentra una conducta lícita. Luego del pronunciamiento de la alta Corporación asociado a la violencia constante de Colombia, existen variedad de casos en los que la actividad del Estado se despliega para cumplir con sus deberes y objetivos junto con la protección de los intereses generales, que puede configurar responsabilidad estatal ante un hecho dañino.

Por otro lado, el daño causado debe ser anormal ya que su importancia radica en la existencia de daños producto de la actividad lícita del Estado en cumplimiento de sus deberes objetivos y que son ejecutados mediante acciones que buscan el bienestar de la comunidad. Sin embargo, si su condición no resulta anormal, el daño no debe ser indemnizado, puesto que constituyen una carga o un sacrificio que un particular debe realizar en aras del bien común. Por

ejemplo, el servicio militar, la disminución de ventas de un negocio con ocasión de la realización de obras públicas, la desvalorización de un predio en virtud de la construcción de un puente vehicular que incomoda la vista, entre otros.

Por el contrario, una posible situación fáctica del daño especial por parte del Estado es aquel causado con ocasión de la persecución a los subversivos, dado que, lo que busca el Estado a través de este acto lícito, es la protección de todos los ciudadanos procurando la seguridad y el orden. En la ejecución de dicha actividad es normal que se produzcan daños a los particulares que encuadran dentro del título de imputación de daño especial, puesto que se le está imponiendo a la víctima del daño una carga anormal que rompe el principio de la igualdad de las cargas, el cual debe ser indemnizado por parte del Estado.

M' Causland (2022), realiza una importante crítica a la forma como los máximos órganos judiciales han utilizado y fundamentado la aplicación de estos títulos de imputación indistintamente y bajo argumentos que no le son propios a su naturaleza y estructura. Así, el Consejo de Estado colombiano ha ampliado – sobre todo en la época reciente los eventos de aplicación de los regímenes objetivos fundados tanto en el riesgo excepcional como en el daño especial, para lo cual ha recurrido a argumentaciones que parecen alterar las bases doctrinales de estos regímenes, lo que da cuenta de su aplicación sin fundamento normativo.

Lo anterior, supone, en algunas ocasiones, el recurso a los regímenes objetivos, cuando resulta procedente configurar la responsabilidad por falla del servicio, que se encuentra demostrada, y en otras, la declaración infundada de la obligación de indemnizar, bien porque la falla no existe, y aquellos regímenes objetivos no encuentran sustento en el caso concreto, o bien

porque la conducta estatal no constituye la causa adecuada del daño, por lo cual está ausente un elemento estructural de la responsabilidad” (M’Causland, 2022)

En efecto, se tiene entonces que tanto el daño especial como el riesgo excepcional, como títulos de imputación, se fundamentan en el principio de igualdad de todos frente a las cargas públicas, así como también comparten razones de equidad para su aplicación. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el Estado en su ejercicio puede acometer conductas o actividades que pueden ser riesgosas o no, razón por la cual es necesario establecer con claridad cuál es el fundamento de cada uno de estos títulos de imputación.

La imputación

Desde la concepción civilista de culpabilidad, se infiere la existencia de la responsabilidad como verbo rector, que recae frente al actuar de un sujeto ante los bienes o derechos de otro, ya sea porque los transgrede o lesiona. La consecuencia de dicho accionar deberá ser resarcido en calidad de responsable para reparar el daño sufrido. Además, la responsabilidad jurídica predica del sujeto que está en posición de responder por sus actos, los cuales pueden afectar o lesionar los de otros y, por defecto, producir perjuicios que atentan contra los principios y normas que deben observarse (Morales, et al, 2012).

La existencia de la responsabilidad necesita de la ocurrencia de “un daño que afecte la integridad física, moral o patrimonial de una persona, la actuación de un sujeto y la existencia de un nexo causal que permita imputar, es decir, atribuir el daño a la conducta del sujeto” (Vidal, 1980, p. 433). La manera de realizar dicha tarea en la actualidad corresponde a la imputación que se le endilga al Estado para declarar su responsabilidad. Bajo un acuerdo doctrinal y jurisprudencial la imputación corresponde más a un juicio valorativo normativo, *contrario sensu*

al análisis de la causalidad que se expresa desde las ciencias naturales en el terreno de lo fenomenológico, en el análisis de los hechos reales.

Así, en un análisis de causalidad, lo que debe demostrarse son todas las causas que se produjeron y que condujeron hasta la producción del hecho dañino. En este sentido, puede configurarse un problema *ad infinitum* que como expresa la Corte Suprema de Justicia es el “regreso al infinito o, dicho de otra manera, que opere la denominada equivalencia de condiciones” (CSJ. Sala Plena. 68001-31-10-001-2006-00114-01/12, 2012).

Es decir, todas las causas acaban siendo necesarias en la producción del daño, lo que determina una infinidad de causas que pueden juzgar hasta el porqué del nacimiento del sujeto que cometió el daño. Aunque, como se observó, el nexo causal contiene varias teorías, la jurisprudencia ha decidido desde una teoría moderna dar paso a conceptos más agudos para endilgar responsabilidad al Estado.

La imputación ha sido la figura jurídica empleada para endilgar la responsabilidad estatal en el derecho jurisprudencial, determina un concepto más amplio que el de la causalidad, más omnicomprendido e incluso, en algunas ocasiones, no requiere del elemento de causalidad. Para entender el concepto de imputación es necesario precisar que compone de dos aspectos: imputación fáctica e imputación jurídica.

La imputación fáctica se asocia al concepto de causalidad, por su parte la imputación jurídica corresponde a un juicio de valoración, conforme a los valores y principios imperantes en el sistema jurídico dentro del contexto social; son precisamente esos valores y principios los que determinarán si el Estado debe ser responsable o no y, en consecuencia, si debe reparar o no los daños causados (Patiño, 2011)

La imputación jurídica corresponde entonces, a la existencia de un catálogo de títulos de imputación, cuya aplicación se emplea acorde a cada caso en específico, con el fin de establecer si se ajusta a un título de imputación determinado. En otras palabras, el ejercicio judicial del operador jurídico con los títulos de imputación corresponde a un análisis valorativo, donde se interroga la existencia de valores y principios imperantes para que el juez concluya si el resultado se ajusta o no a la declaratoria de responsabilidad estatal.

Bajo una concepción de la equivalencia de las condiciones, el juez toma todos los acontecimientos fácticos con la misma trascendencia y, si alguna de las causas se sustrajera, el daño probablemente no se produciría. Por el contrario, en la imputación se contempla un análisis profundo de los valores y principios imperantes para determinar la responsabilidad y la causa adecuada. Ahora bien, si dentro de ese análisis valorativo normativo, se tiene, por ejemplo, que la víctima coadyuvó imprudentemente al riesgo que se concretó en el hecho dañino, bajo este supuesto debe no atribuírsele responsabilidad al Estado y mucho menos el deber de reparar el daño. (Sánchez & Martínez, 1991)

Se colige entonces, que la nueva perspectiva de la responsabilidad Estatal se centra en la imputación para endilgar la comisión del daño. Así, el ejercicio judicial tiene como objetivo verificar si el daño antijurídico, producto de una acción u omisión de alguna entidad estatal, encuadra dentro de algún título de imputación, por lo tanto, la labor del juez en la imputación es trascendental toda vez que este, en cada caso concreto debe realizar un análisis concienzudo en el que de acuerdo a la situación fáctica concreta, determine cuál es el título de imputación que se adecúa y para lograr esto, debe realizar un análisis valorativo y normativo para tal efecto.

En sentencia del Consejo de Estado deja en claro la labor del juez al momento de realizar la imputación cuando establece que:

(...) En lo que se refiere al derecho de daños se observa que el modelo de la responsabilidad establecido en la constitución del 91 no privilegia ningún régimen en especial, sino que dejó en manos del juez, la labor de definir en cada caso concreto la construcción de una motivación que consulte razones tanto fácticas como jurídicas, que den sustento a la decisión que ha de tomar (...) (CE, Sala Contenciosa Administrativa, 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515), 2012).

En términos generales, la imputación consiste en el proceso que desarrolla el juez para poder atribuir el daño a la conducta, acción u omisión del Estado. Con esta afirmación se comprende el por qué la actuación del agente estatal constituye uno de los elementos estructurales para poder atribuir o imputarle el daño al Estado. Tan es así, que con fundamento en la Constitución Política de Colombia (1991), y en especial con la denominada cláusula general de la responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en el artículo 90, se establece que los elementos que estructuran la responsabilidad del Estado corresponden al daño antijurídico y la imputación.

De la causalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado a la imputación

Se torna necesario verificar la transición de la causalidad a la imputación. El concepto de causalidad como figura jurídica fue utilizada durante muchas décadas como elemento que fundamentaba el nexo causal entre el daño y las conductas, siendo éste a su vez, uno de los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial del Estado. En este sentido, la causalidad se entiende como una constatación meramente naturalística, fenomenológica, en

donde se busca a través de la indagación de la conducta de una persona el origen o consecuencia del resultado dañino (Rocheffort, 2002).

Precisamente una de las críticas que se ha hecho a la causalidad como elemento estructural de la responsabilidad patrimonial del Estado, consiste en que, con base en su aplicación no se pueden derivar consecuencias jurídicas, pues su utilidad está dada para las ciencias naturales, no para el mundo del derecho. Es por esta circunstancia que la doctrina y la jurisprudencia transitaron a nuevas alternativas, que dio como resultado un catálogo de títulos de imputación, que no son otra cosa que una serie de argumentaciones de carácter normativo jurídico que le permiten al juez, alejándose de lo que se ha denominado el dogma de la causalidad, estructurar la responsabilidad del Estado con argumentos jurídicos no naturalísticos.

Patiño (2011), realiza un análisis riguroso del significado de imputación al señalar que: “(...) en algunas ocasiones, dentro del juicio de responsabilidad debía prescindirse del nexo causal; para en su lugar hacer un juicio de atribución jurídica, mediante el cual se pudiera endilgar o no, la obligación de reparar al demandado (...)” (p. 1).

Por lo tanto, mientras la causalidad es una noción eminentemente naturalística, fenomenológica, ajena a valoraciones o argumentaciones jurídicas, el concepto de imputación consiste en una serie de argumentos jurídicos y normativos que sirven como criterios orientadores en la labor del juez para endilgarle al Estado la responsabilidad de reparar un daño que causó un perjuicio a un sujeto que no estaba en el deber jurídico de soportarlo.

El Consejo de Estado refiere a la distinción entre la imputación y la causalidad donde señala que, mientras la causalidad se rige por las leyes de la naturaleza, la imputación se rige por normas jurídicas; así mismo, define la causalidad como “la relación causal gobernada por

principios hipotético-naturalistas y la contrapone o enfrenta con la imputación que consiste en la relación normativa gobernada por el principio de imputación-atribución” (CE, Sala Contenciosa Administrativa No. 05001-23-31-000-1998-03751-01(26161), 2014).

En efecto, la causalidad y la imputación tienen amplia disimilitud; la causalidad pertenece a un universo fenomenológico, mientras que la imputación pertenece a un mundo jurídico valorativo. Sin embargo, el concepto de imputación no rechaza ni excluye el concepto de causalidad, es más, la doctrina y la jurisprudencia ha señalado que la unión de estos dos conceptos es necesaria para poder cumplir a cabalidad con la finalidad de la imputación, que no es otra cosa diferente a estructurar un fundamento jurídico normativo, para así poder atribuirle o endilgarle a una persona, en este caso al Estado, la obligación de reparar unos perjuicios ocasionados a través de un daño antijurídico (Quintero, 2014).

Así, se reitera que el análisis de la imputación necesariamente comprende el agotamiento de dos caminos, a saber:

1. **Imputación fáctica u objetiva:** corresponde al concepto de causalidad material; es decir, que a través de esta figura se debe establecer cuál es el origen de un determinado resultado y para ello es necesario indagar en la acción u omisión de la conducta del agente estatal.
2. **Imputación Jurídica:** Esta figura corresponde al verdadero concepto jurídico de imputación tal como lo establece el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991), bajo un procedimiento en cabeza del juez encaminado a encontrar el argumento jurídico normativo para establecer la obligación de reparar un perjuicio originado en un daño.

Es así como para poder atribuir o imputar la responsabilidad del daño, el operador judicial debe hacer uso de los títulos de imputación, que no son otra cosa que los diferentes sistemas o regímenes de responsabilidad establecidos en consonancia con el mandato constitucional y entre los que se destacan: la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional (Rivero, 2011).

Luego, para poder atribuir la responsabilidad de indemnizar los perjuicios a la entidad estatal, el juez debe iniciar un recorrido que parte de la verificación de la presencia de un daño antijurídico, aquel que una persona no tiene el deber jurídico de soportar. Posterior a la acreditación de la existencia de este daño, el juez debe establecer si éste es atribuible o imputable al demandado mediante el uso de los títulos de imputación. Esto indica, que en el proceso de imputación no es suficiente con establecer sólo el aspecto fáctico-causal, que corresponde únicamente a establecer si la conducta del agente (acción u omisión) fue la que originó el daño, sino que además de esto, es necesario establecer con fundamento en argumentos jurídicos o normativos, la imputación atribuida al Estado en materia de responsabilidad administrativa. (Rivero, 2011, p. 303)

Así mismo, resulta importante establecer que la responsabilidad del Estado se puede configurar desde el aspecto de su conducta, bien a través de una acción o una omisión. Es precisamente en el aspecto fáctico de la acción Estatal donde aparece en toda su dimensión el elemento estructural del nexo causal, que es aquel que une o vincula el daño ocasionado con el sujeto que lo ocasionó. Sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se está en presencia de una responsabilidad estatal por omisión, "(...) en los actos violentos causados por terceros en donde no es indispensable para la institución de los daños, establecer las causas, sino definir por qué un

determinado resultado dañoso, debe ser atribuido a una persona distinta a la que lo ha causado” (Patiño, 2011, p. 1).

Como se observa, la figura de la causalidad no es suficiente, no sirve por sí sola para establecer la responsabilidad, razón por la cual, debe acudir a criterios jurídicos y normativos que estructuran la responsabilidad estatal. Entre estos criterios ocupan un lugar preponderante conceptos tales como: justicia, equidad y la posición de garante; que son indispensables para poder atribuir o imputar la responsabilidad de los perjuicios causados por la omisión, o por la acción de un tercero.

Fueron precisamente esas situaciones, la conducta omisiva y el daño causado por un tercero, las que dejaron al descubierto las limitaciones prácticas de la teoría de la causalidad, así mismo, mostraron la necesidad de crear y utilizar nuevos criterios con los que se pudiera superar lo llamado por la doctrina como “crisis de la causalidad”, dando paso al origen de los títulos de imputación objetiva, para los cuales no es necesario detenerse en el estudio de la conducta del agente estatal (Carnevali, et al, 2008).

En síntesis, dentro del proceso de imputación el juez tiene a su disposición una serie de títulos o regímenes que debe utilizar para adecuar la situación fáctica concreta a los elementos estructurales de cada uno de ellos, para así elaborar una argumentación jurídica normativa que le permita fundamentar la atribución o imputación que se le hace al Estado y establecer la obligación de resarcir los perjuicios causados por un agente estatal, en algunos casos por una omisión o por la acción de un tercero. Con la Constitución Política de Colombia (1991), se originó un importante cambio en la forma como el juez estructura la responsabilidad patrimonial del Estado y esto obedeció entre otras razones, a que el enfoque que se dio a la responsabilidad

fue diferente a la que se venía manejado antes de la cláusula general de responsabilidad en el Art. 90.

A su vez, existe un acuerdo doctrinal que atribuye el fundamento de carácter objetivo a la responsabilidad del Estado con la promulgación de la Constitución Política de Colombia (1991) al desplazar la ilicitud de la conducta del agente Estatal. Sin embargo, como lo ratifica los argumentos por parte del tratadista Ruiz (2016), el cambio, luego de la mencionada Constitución, obedeció a una transición de responsabilidad sancionatoria a reparatoria, ya que la responsabilidad objetiva se había aplicado en varias sentencias anteriores a la cláusula general contenida en el artículo 90 constitucional.

Bajo este criterio, el punto central de la responsabilidad ya no está enfocado en el agente estatal que causó el daño y que debe ser sancionado, sino que, por el contrario, ahora la responsabilidad concentra su mirada en la víctima quien debe ser reparada, como transición al concepto de imputación, que como se ha observado, abarca mucho más que la simple causalidad.

Yerros en la aplicación de los títulos jurídicos de imputación en la responsabilidad administrativa del Estado.

Como se ha observado en los acápites anteriores, la falla del servicio es el título jurídico de imputación de preferencia en la jurisprudencia administrativa colombiana. El régimen subjetivo, con la apropiación de la culpa como elemento ha instaurado, junto con el daño y el nexo causal, la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha incursionado a su vez en la aplicación de los títulos jurídicos de corte objetivo, en los cuales su jurisprudencia ha tenido dificultades en su línea jurídica de pensamiento.

Así las cosas, tanto el riesgo excepcional, como el daño especial han tenido un desarrollo limitado, pero, sobre todo, con injerencia del título subjetivo de falla del servicio, razón por la cual ha generado contradicciones teóricas de magnitudes considerables. Precisamente, han sido las decisiones administrativas del Consejo de Estado, cuestionadas en la aplicación de la responsabilidad extracontractual del estado en eventos especiales donde le es aplicable los títulos jurídicos de imputación objetiva.

No es capricho la mención de los yerros teóricos advertidos, ejemplo de ello es el resultado de aplicar el título jurídico de riesgo excepcional frente a las actividades peligrosas que desarrolla el Estado. La formación teórica del título jurídico de imputación en cuestión permite incorporar formas de responsabilidad objetiva desligadas de la individualidad de los funcionarios de la administración.

La respuesta en principio ha sido desarrollada por la jurisprudencia y la doctrina, al señalar la posibilidad de aplicar en situaciones determinadas en la sentencia No 66001-23-31-000-2011-00052-01 (47772), emitida por la Sala Contenciosa Administrativa del Consejo de Estado (2020), formas de responsabilidad objetiva desde los títulos de imputación del riesgo excepcional y el daño especial. Ha sido entonces una excepción que los eventos riesgosos tomen un sistema de responsabilidad objetiva ante actividades en el que su fundamento puede darse en la culpa como elemento principal para la declaratoria de responsabilidad, véase entonces los casos de responsabilidad por conducción de vehículos del Estado, infecciones nosocomiales, la responsabilidad en eventos por manipulación de explosivos, fumigaciones, entre otras; donde sería posible advertir el elemento de culpa dada la falla del servicio como la jurisprudencia ha resuelto.

Así entonces, la alta corporación administrativa defiende la definición de actividades peligrosas, con una tensión teórica del título de imputación de riesgo excepcional. Es así como en los casos de infecciones intrahospitalarias. Ejemplo de esto es que el Consejo de Estado concibió que el riesgo generado por infecciones nosocomiales bajo el marco de la responsabilidad médica procede de la clase de riesgo alea, como trasplante jurídico proveniente del derecho francés, el cual acepta cierto tipo de actividades o procedimientos que, por cuestiones de la suerte producen un daño prescindiendo del elemento culpa (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 25000 2326 000 2001 01343 01 (30283), 2013). Así lo ha interpretado la corporación administrativa para sobrepasar el obstáculo de aplicar un título jurídico de imputación de carácter objetivo a eventos de responsabilidad médica en infecciones nosocomiales dirigidos a una prevalencia de régimen subjetivo.

Aunque se presuma una lógica por parte de la corporación en evidenciar diferentes clases de riesgo para poderlo incluir en las infecciones nosocomiales y a su vez prescindir del elemento culpa, existe una clara inconsistencia con el argumento principal del Consejo de Estado que procede de un error en el traspaso de la figura jurídica francesa. En realidad, el riesgo alea se define en las consecuencias dañosas que con ocasión del uso de métodos científicos se produce. Precisamente el Consejo de Estado al trasplantar esta figura señaló su definición real en los siguientes términos:

se emplea por parte de la administración, métodos científicos cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando a pesar de ser conocida, resultan de muy excepcional ocurrencia, en definitiva, cuando se está en presencia del denominado riesgo estadístico (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 25000 2326 000 2001 01343 01 (30283), 2013).

Lo precitado, está alejado de lo que ahora manifiesta la Corporación administrativa representado en que el título de imputación refiere es a la suerte que contribuye a un daño, alejándose de la definición principal y olvidando la causa concentrada en los métodos científicos.

Aunque pueda considerarse una apropiación de la figura jurídica francesa al derecho colombiano, se obvia las consecuencias de la aplicación de un título de imputación de carácter objetivo, que además de su poco desarrollo jurisprudencial se le suma una inconsistencia teórica representada en el riesgo alea, lo que lleva a la conclusión de que la aplicación del riesgo excepcional como título jurídico de imputación de carácter objetivo no comprende bases serias por parte del Consejo de Estado, hecho que explica el por qué la misma corporación señala que ante eventos en donde se aplique formas de responsabilidad objetiva puede presentarse “tensiones” y “disfuncionalidades” (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No. 250002326000200101960-01 (28214), 2014).

Lo reflejado aparte de crítico, corresponde a una preocupación de la falta argumentativa que se colige de la línea jurisprudencial de la corporación y de los fundamentos teóricos de la responsabilidad objetiva. El análisis realizado permite entrever que la argumentación de la corporación se sustenta en la tendencia que realizan otras legislaciones en el mundo respecto al tema y que, esta es razón suficiente para implementar responsabilidades de orden objetivo. Dado este panorama se halla la razón al Consejo de Estado en admitir que su regulación respecto al sistema objetivo es tenso y disfuncional, lo que produce una amplia discrecionalidad en la declaratoria de responsabilidad extracontractual del Estado.

Lo mismo para el caso del título de imputación por daño especial, luego de que se tiene una escasa regulación sobre el particular. Así las cosas, para aquellos casos especiales que señala

el Consejo de Estado, en reiteradas ocasiones puede usarse el título de imputación de falla del servicio. Esa falta de regulación imprime un detrimento patrimonial en un régimen que no está bien elaborado en la jurisprudencia.

CAPÍTULO III

La interpretación incorrecta de los títulos jurídicos de imputación objetivos en las decisiones de responsabilidad administrativa del Estado en Colombia resalta de forma imperativa la necesidad de explorar las causas subyacentes y los efectos resultantes de esta indebida interpretación. Por lo anterior en este último capítulo, se da respuesta a partir de la responsabilidad extracontractual del Estado y de los yerros referentes a los títulos jurídicos de imputación objetivos, a la pregunta de investigación metodológica del presente texto ¿Cuáles son las causas y efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en las decisiones de responsabilidad administrativa extracontractual del Estado en Colombia?

Objetivo que desarrolla: Identificar las causas y efectos de la interpretación variada de los títulos jurídicos de imputación en las decisiones tomadas por el Consejo de Estado en algunos casos de la responsabilidad administrativa del Estado.

Contenido: 3.1. Causas de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación a la responsabilidad extracontractual del Estado. 3.1.1. Falta de regulación normativa. 3.1.3. Inconsistencias teóricas 3.1.2. Formación inadecuada 3.2. Efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación a la responsabilidad extracontractual del Estado. 3.2.1. Discrecionalidad judicial. 3.2.2. Inseguridad jurídica. 3.2.3. Detrimento patrimonial. 3.3. Proposición de criterios para la configuración de los títulos jurídicos de imputación objetivos.

Causas de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación a la responsabilidad extracontractual del Estado

Falta de regulación normativa

La falta de un sentido uniforme de la jurisprudencia en la aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en el marco de la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia se origina en gran medida en la falta de desarrollo normativo de la cláusula de responsabilidad constitucional, consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia (1991). Lo anterior ante aspectos que deja abiertos a la interpretación judicial, lo que crea un vacío normativo que puede dar lugar a interpretaciones divergentes como lo ha planteado el Consejo de estado en los títulos de imputación corte objetivo.

La cláusula de responsabilidad constitucional en materia administrativa establece el deber del Estado de indemnizar los daños antijurídicos que le sean imputables, pero no especifica de manera exhaustiva los criterios para determinar cuándo y cómo se configura esta responsabilidad. Esto ha permitido que los jueces tengan un margen considerable de discrecionalidad para interpretar y aplicar los títulos de imputación en cada caso concreto, lo que ha resultado en una falta de coherencia y uniformidad en la jurisprudencia.

Esta falta de claridad normativa dificulta la tarea de los operadores judiciales al momento de aplicar los títulos de imputación objetivos, ya que no cuentan con criterios fijos y precisos para orientar su decisión. Como resultado, se pueden generar tensiones y disfuncionalidades en la aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado, tal como lo señala el Consejo de Estado en sus fallos.

Por lo anterior, la falta de claridad normativa referente a la cláusula de responsabilidad constitucional es una de las principales causas de la falta de un sentido uniforme de la jurisprudencia en la aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en Colombia. De ahí que, se genere tensiones y disfuncionalidades en la jurisprudencia del Alto Tribunal Administrativo, lo que afecta la equidad y la seguridad jurídica al tenor de un detrimento patrimonial.

Inconsistencias teóricas

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido objeto de críticas debido a las inconsistencias teóricas que han surgido en sus decisiones, especialmente en lo que respecta a la aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetiva en el contexto de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia. Estas inconsistencias han generado confusión y caos en el sentido de sus providencias, lo que ha llevado a que incluso la misma corporación reconozca la disfuncionalidad y la tensión que surge al aplicar estos títulos.

Resulta evidente que la falta de un marco teórico sólido y coherente para la aplicación de los títulos de imputación objetiva ha contribuido a estas inconsistencias. La inexistencia de una teoría clara y fundamentada ha permitido que el operador jurídico enfrente dificultades para interpretar y aplicar los títulos de manera consistente y uniforme en casos similares. Lo que ha permitido decisiones contradictorias en donde se acuda a títulos jurídicos de imputación objetivos y subjetivos (falla del servicio) con hechos similares.

Aunado a lo anterior, la falta de un enfoque teórico adecuado puede conducir a un riesgo de errores jurisdiccionales que podrían afectar la línea de jurisprudencia y la integridad del sistema judicial administrativo. De esta manera, es imperativo que se aborde las inconsistencias

teóricas en la jurisprudencia del Consejo de Estado mediante un enfoque teórico sólido y coherente en la aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetiva.

Formación inadecuada

La inadecuada formación jurídica del Consejo de Estado ha contribuido significativamente a la formación de una jurisprudencia desorganizada en lo que respecta a la aplicación de los títulos de imputación objetivos. Resulta necesario hacer mención que el Consejo de Estado, como órgano judicial de máxima instancia en asuntos administrativos en Colombia, debe garantizar la coherencia y la consistencia en sus decisiones para mantener la confianza legítima.

Precisamente, una de las características del sistema judicial colombiano es la rotación periódica de los magistrados del Consejo de Estado una vez que culmina su período institucional. Esta rotación ha generado inconsistencias en la jurisprudencia, ante los nuevos pueden tener enfoques y opiniones diferentes a los de sus predecesores. Como resultado, se han observado cambios sustanciales en la forma de aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetivos dependiendo del magistrado que esté a cargo del caso en cuestión.

Esta falta de coherencia y consistencia en las decisiones judiciales socava la credibilidad del alto tribunal administrativo y genera incertidumbre en la declaratoria de la responsabilidad extracontractual estatal. Así las cosas, es necesario implementar sistemas que protejan la coherencia y la consistencia en las decisiones judiciales, incluso ante cambios en la composición del Consejo de Estado.

Huelga señalar además que, es fundamental que los magistrados del Consejo de Estado cuenten con una formación jurídica que les permita tomar decisiones informadas y

fundamentadas en el marco de la ley y del despacho que les sea asignado, por lo que un sistema que proteja la coherencia y la consistencia en las decisiones judiciales puede garantizar una línea jurisprudencial más uniforme.

Efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación a la responsabilidad extracontractual del Estado

Discrecionalidad judicial

La indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en el contexto administrativo colombiano tiene como primer efecto la generación de la discrecionalidad judicial, teniéndose un inadecuado funcionamiento del sistema administrativo en la declaratoria de responsabilidad del Estado. Si bien es cierto que la discrecionalidad judicial es inherente al ejercicio de la función jurisdiccional, su excesivo uso ha conducido a decisiones arbitrarias y a la falta de coherencia en la jurisprudencia en los títulos de falla del servicio (subjetivo), daño especial y riesgo excepcional (objetivo).

La falta de claridad normativa y la desorganización teórica han dejado un amplio margen de discrecionalidad para los operadores judiciales. Esta ausencia de regulación precisa por parte del legislador y por la falta de lineamientos claros por parte de la jurisprudencia, deja entrever que los jueces detentan un amplio margen de interpretación y aplicación de los títulos de imputación. Como se observó *ut supra*, la importancia de establecer un régimen de responsabilidad del Estado radica en la legitimidad y el buen funcionamiento de la administración pública, luego entonces, es crucial no dejar al libre albedrío del operador judicial, la protección del erario público.

En este sentido, es imperativo reducir al máximo la discrecionalidad judicial en la interpretación y aplicación de los títulos de imputación objetivos. Lo anterior implica la necesidad de establecer criterios claros y uniformes que guíen la actuación de los jueces y que aseguren la coherencia y la consistencia en la jurisprudencia.

Inseguridad jurídica

La indebida aplicación de los títulos de imputación objetivos en el ámbito administrativo colombiano no sólo conlleva la discrecionalidad judicial y la falta de coherencia en la jurisprudencia, sino que también vulnera el principio fundamental de seguridad jurídica. Este como base del Estado de Derecho, tiene como fin prever las consecuencias legales de sus acciones y confiar en la estabilidad y consistencia de las decisiones administrativas para el caso, cosa que no se ha desvirtuado para el caso expuesto.

Cuando los jueces tienen la facultad discrecional de elegir entre la responsabilidad objetiva y subjetiva en casos similares, se crea un escenario de incertidumbre y falta de previsibilidad para las partes involucradas. Así pues, las decisiones judiciales pueden variar significativamente según la interpretación y la aplicación que haga el juez de los títulos de imputación objetivos, lo que genera inseguridad sobre los derechos y obligaciones de las partes.

Además, esta falta de uniformidad en la jurisprudencia tiene un impacto negativo en la responsabilidad del Estado, puesto que las decisiones judiciales no son consistentes y predecibles, lo que le acarrea al Estado incurrir en costos adicionales, al enfrentar demandas por errores judiciales.

Detrimento patrimonial

Las decisiones judiciales basadas en una interpretación incorrecta de los títulos de imputación pueden resultar en un perjuicio económico para el Estado. Esto puede ocurrir cuando se condena al Estado a pagar indemnizaciones injustificadas o cuando se absuelve al Estado de responsabilidades legítimas. Así las cosas, en el contexto de la responsabilidad administrativa, el gasto adicional en el que incurra el Estado como resultado de decisiones judiciales contradictorias o impredecibles tiene un impacto directo en las finanzas públicas y, en última instancia, en toda la administración en su conjunto. En este sentido, es imperativo que el Estado adopte medidas para proteger sus recursos financieros mientras cumple con su obligación de reparar adecuadamente a las víctimas de su accionar.

Resulta necesario fomentar la conciliación como medio para resolver disputas y reclamos de responsabilidad administrativa, en atención a la oportunidad de llegar a acuerdos aceptables entre el Estado y las partes afectadas, lo que puede evitar costosos litigios prolongados y decisiones judiciales adversas.

Ahora bien, no se señala que la conciliación deba comprometer la justicia y la reparación adecuada para las víctimas, todo lo contrario, debe ser un proceso transparente y equitativo que garantice que todas las partes sean escuchadas y que se llegue a acuerdos que respeten los derechos y la dignidad de las víctimas. Además, la conciliación puede ofrecer beneficios adicionales, como la restauración de relaciones dañadas y la promoción de la resolución pacífica de conflictos.

Proposición de criterios para la configuración de los títulos jurídicos de imputación objetivos.

Por último, la doctrina ha establecido criterios que permiten que la jurisprudencia colombiana adopte en la medida de aplicar una responsabilidad de corte objetivo mediante sus títulos jurídicos de imputación. De esta manera se propone los siguientes criterios, con base en las finalidades de la responsabilidad extracontractual del Estado, para tener en cuenta como directrices a la hora de configurar las decisiones jurídico-administrativas.

Prevención:

La prevención remite un mensaje de confianza a la comunidad en general sobre los servicios que presta un sujeto de derecho, en este caso específico el Estado respecto de las decisiones judiciales que ha tomado referente a responsabilidad extracontractual. Para verificar la confianza que se tiene en el Consejo de Estado sobre la aplicación de formas de responsabilidad objetiva basta con acudir a la doctrina, donde la crítica presente al régimen expuesto no resulta alejada del pensamiento de varios autores, así lo señalan los autores Pantaleón Prieto (1994) como primer analista sobre las consecuencias adversas de la responsabilidad objetiva, fundamentando su crítica en Parada (Vázquez, 2000), Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega (1998), Maride Herrero, 1999, Martín Rebollo (1999), Garrido Falla (1997), Tomás Fonti Llovet (2000), Díez-Picazo (1999) y Santamaría (2000) (como se cita en Cuenca-Tovar y Beltrán-Ramírez, 2015).

Autores que reflejan, bajo una lógica argumentativa rigurosa, las consecuencias de la responsabilidad objetiva, lo que desmiente el argumento del Consejo de Estado al señalar que la tendencia a nivel global es la de aplicar la responsabilidad objetiva a los casos de infecciones nosocomiales. Es, por tanto, la finalidad de prevención como criterio analítico, desestimado por el

Consejo de Estado yendo en contravía de los mismos fines de la responsabilidad patrimonial que la misma corporación ha manifestado, lo que configura una antinomia de orden jurisprudencia por parte de la misma entidad.

Reparación

Es la segunda finalidad de la responsabilidad patrimonial estatal, que refiere a la compensación para dejar a la víctima que ha sufrido un daño en iguales condiciones en las que se encontraba antes de percibir dicho detrimento. La presente finalidad, funciona como criterio analítico que determina, frente a las formas de responsabilidad objetivas, que el Consejo de Estado si está cumpliendo con el resarcimiento de los daños, hecho que pone en evidencia que el riesgo excepcional y el daño especial cumple respecto a la reparación.

Sin embargo, el costo de una responsabilidad objetiva representa altos costos que ponen en peligro la administración. Sumado lo anterior, habrá que adicionar el monto por concepto de reparación, dado que Colombia contempla el seguro de responsabilidad sólo en algunos eventos y no existe un fondo dirigido a las diversas responsabilidades del Estado de forma objetiva, hecho que desentraña un daño social más grande que el del particular. Se colige entonces que, aunque la reparación se cumple bajo el título de riesgo excepcional y daño especial, se asume un costo social aún mayor al poner en aprietos a la administración con múltiples deficiencias económicas.

Demarcación

Esta finalidad dada por Coderch y Crende, (2006), refiere a un criterio diferenciador que analiza el conjunto normativo para determinar con claridad y precisión qué actuaciones generan deber indemnizatorio y cuáles no. Por su parte, como criterio analítico permite inferir una clara discordancia con el título de imputación de riesgo excepcional y daño especial, toda vez que bajo

la línea jurisprudencial y el análisis de su fundamentación teórica respecto al riesgo alea, se deduce una falta argumentativa, que no de manera precisa, diferencia claramente que régimen aplicar y por ende que actuaciones generan indemnización o no. Por tanto, la demarcación como finalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado en nada concuerda con la aplicación de una responsabilidad objetiva sin una argumentación sólida bajo el título de imputación de riesgo y daño excepcionales.

Conclusiones

El marco conceptual de la responsabilidad administrativa, centrado en la evolución histórica desde la Constitución Política de Colombia (1991), abarca la transformación de la responsabilidad patrimonial del Estado. La cláusula constitucional del artículo 90 establece una base sólida, no sólo para la reparación patrimonial sino también para la aplicación de la justicia restaurativa. La reparación del Estado ahora incluye medidas que van más allá de lo monetario, tal como las garantías de no repetición y reparación integral.

De esta manera, la responsabilidad del Estado no se limita a lo monetario, sino que también abarca la responsabilidad de los agentes estatales por acciones dolosas o gravemente culposas. El proceso de determinar la responsabilidad del Estado ahora se centra en establecer si hubo un daño antijurídico atribuible a la acción u omisión de una autoridad pública.

Por otra parte, la teoría clásica de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, aunque reemplazada por la Constitución Política de Colombia (1991), destacaba tres elementos fundamentales para declarar la responsabilidad: una actuación u omisión ilícita, un daño y un nexo causal entre la acción u omisión y el resultado dañoso. Estos elementos fueron clave en el desarrollo de la jurisprudencia sobre la responsabilidad del Estado.

Bajo este tenor, la jurisprudencia administrativa en Colombia ha favorecido el uso del título jurídico de la falla del servicio como principal mecanismo de imputación en casos de responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, ha habido dificultades en la aplicación de los títulos objetivos, como el riesgo excepcional y el daño especial, lo que ha generado contradicciones teóricas significativas.

En particular, el riesgo excepcional y el daño espacial ha sido objeto de críticas debido a su aplicación en actividades peligrosas realizadas por el Estado. Aunque se ha intentado aplicar formas de responsabilidad objetiva en situaciones específicas, como infecciones nosocomiales, fumigaciones y manipulación de explosivos, la jurisprudencia ha enfrentado dificultades para establecer una base sólida para este tipo de imputación.

Un ejemplo destacado es la interpretación del riesgo alea en casos de infecciones nosocomiales. Aunque se ha intentado aplicar este concepto para prescindir del elemento culpa, la jurisprudencia ha mostrado inconsistencias teóricas al trasladar erróneamente la figura del derecho francés. Esta falta de fundamentación sólida ha llevado al Consejo de Estado a reconocer tensiones y disfuncionalidades en la aplicación de la responsabilidad objetiva.

Así, la aplicación de los títulos jurídicos de imputación objetiva ha sido problemática en la jurisprudencia administrativa colombiana, lo que ha generado contradicciones teóricas y una falta de fundamentación sólida en la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado. De esta manera, se procede a responder la pregunta problema planteada en el inicio del presente trabajo, esto es, ¿Cuáles son las causas y efectos de la indebida interpretación de los títulos jurídicos de imputación objetivos en las decisiones de responsabilidad administrativa extracontractual del Estado en Colombia?

Respecto a la problemática de la interpretación incorrecta de los títulos jurídicos de imputación objetivos en las decisiones de responsabilidad administrativa del Estado en Colombia, se identificaron varias causas que contribuyen a esta interpretación errónea, como la falta de regulación normativa específica en la cláusula de responsabilidad constitucional, las inconsistencias teóricas en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la formación inadecuada de

los magistrados. Estos factores han generado una falta de coherencia y uniformidad en la interpretación y aplicación de los títulos de imputación objetivos, teniéndose una discrecionalidad jurídica exacerbada y una inseguridad jurídica en la declaración de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así pues, los efectos adversos de esta indebida interpretación, como la discrecionalidad judicial, la inseguridad jurídica y el detrimento patrimonial del Estado han socavado la confianza en el sistema judicial, lo que generó incertidumbre en la doctrina estándar para las partes involucradas y resulta en litigios y compensaciones para el Estado.

En respuesta a esta problemática, se han propuesto criterios para la configuración de los títulos jurídicos de imputación objetivos, con el objetivo de promover una interpretación más coherente y uniforme de la ley. Estos criterios, basados en las finalidades de la responsabilidad extracontractual del Estado, se determinan en la prevención, la reparación y la demarcación como guías para orientar las decisiones jurídico-administrativas.

Referencias

- Acto legislativo 1/10, junio 1, 1910. Diario Oficial. [D.O.]: 14005. (Colombia). Obtenido el 21 de noviembre del 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1000001>
- Alonso, M. (1999). *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador*, Madrid, Marcial Pons.
- Andrade, H. (2016) Los títulos de imputación y la Responsabilidad del Estado. Instituciones de Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. Ed. Ibáñez.
- Bernal-Cano, N. (2015). Homenaje al magistrado doctor Enrique Gil-Botero por su legado internacional al derecho de la responsabilidad. *Vniversitas*, (130), 347-364. <https://doi.org/10.11144/Javerianabmde>
- Botero, E. (2015). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá. Editorial: Temis. https://livrosca.com/indices_libros/indice_367.pdf
- Carnevali, R., Baraona, J., Corral, H. & Vargas T. (2008). *Un examen a los problemas de relación de causalidad y de imputación objetiva conforme a la doctrina penal chilena. La relación de causalidad. Análisis de su relevancia en la responsabilidad civil y penal*. Cuadernos de extensión jurídica. <https://www.uandes.cl/wp-content/uploads/2019/03/Cuaderno-de-Extensi%C3%B3n-Jur%C3%ADdica-N%C2%B0-15-La-Relaci%C3%B3n-de-Causalidad.pdf>
- Coderch, P., & Crende, A. (2006). *Causalidad y responsabilidad*. InDret. <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/download/80976/105448>

Código Civil [Cód. C.] (1873). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1827111>

Código Civil Napoleónico. (1804). (Francia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://www.uandes.cl/wp-content/uploads/2019/03/Cuaderno-de-Extensi%C3%B3n-Jur%C3%ADdica-N%C2%B0-9-El-C%C3%B3digo-Civil-Franc%C3%A9s-de-1804-y-el-C%C3%B3digo-Civil-Chileno-de-1855.-Influencias-Confl-4.pdf>

Código Civil. Ministerio de Justicia de la República de Chile. (2000). (Chile). Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1803.pdf>

Código General del Proceso [Cód. G. P.] (2012). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/tramites_servicios/apostilla_legalizacion/ley_1564_de_2012_codigo_general_del_proceso.pdf

Código de Procedimiento Civil [Cód. P. C.]. (1970). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. https://www.oas.org/dil/esp/codigo_de_procedimiento_civil_colombia.pdf

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, abril 19, 2012. M. P.: H. Andrade.

No. 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01\(21515\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01(21515).pdf)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, abril 30, 2014. M. P.: D. Rojas. No. 250002326000200101960-01 (28214). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_primera_e_no_282_14_de_2014.aspx#/

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, agosto 13, 2020. M. P.: J. SÁCHICA.

No. 66001-23-31-000-2011-00052-01 (47772). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/66001-23-31-000-2011-00052-01\(47772\)B_20200813.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/66001-23-31-000-2011-00052-01(47772)B_20200813.htm)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, agosto 29, 2013. M. P.: J. ROJAS. No.

25000 2326 000 2001 01343 01 (30283). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54814&dt=S>

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, febrero 9, 2014. M. P.: M. FAJARDO.

No. 73001-23-31-000-1998-00298-01(18793). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-1998-00298-01\(18793\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-1998-00298-01(18793).pdf)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, junio 20, 2017. M. P.: R. PAZOS. No.

25000-23-26-000-1995-00595-01(18860). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01\(18860\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-1995-00595-01(18860).pdf)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, junio 26, 2014. M. P.: R. PAZOS. No.

05001-23-31-000-1998-03751-01(26161). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e_no_26161_de_2014.aspx#/

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, marzo 26, 2008. M. P.: J. PIRATOBÁ.

No. 85001-23-31-000-1997-00440-01(16530). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de

2023. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/85001-23-31-000-1997-00440-01\(16530\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/85001-23-31-000-1997-00440-01(16530).htm)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, marzo 27, 1992. M. P.: C. Betancur. No. (6353). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_759920414c9bf034e0430a010151f034

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, noviembre 11, 1993. M. P.: A. Hernández. No. (11499). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://vlex.com.co/vid/52594660>

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, octubre 20, 2014. M. P.: J.

Santofimio. No.41001-23-31-000-1999-00321-01(30751). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/41001-23-31-000-1999-00321-01\(30751\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/41001-23-31-000-1999-00321-01(30751).htm)

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, septiembre 13, 1991. M. P.: D.

Suarez. No. (6453). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado_seccion_tercera_e_no_n6453_de_1991.aspx#/

Consejo de Estado [CE], Sala Contencioso Administrativo, marzo 28, 2012. M. P.: L. González.

No. 05001-23-25-000-1993-01854-01(22163). (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-25-000-1993-01854-01\(22163\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-25-000-1993-01854-01(22163).htm)

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1886). Colombia. Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://bit.ly/3iAt4eg>

Constitución política de española. (1978). España. Obtenido el 21 de octubre de 2023.

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=160_Constitucion_Espanola_____La_Constitution_Espagnole.pdf

Corte Constitucional [CC], agosto 1, 1996. M.P.: A. Martínez. Sentencia C-333/96. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.htm#:~:text=%E2%80%9DLos%20particulares%2C%20en%20los%20t%C3%A9rminos,funcionamiento%20de%20los%20servicios%20p%C3%ABlicos.%22>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Casación Laboral, abril 13, 1999. M. P.: A, Albarracín. SU-11014/99. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://vlex.com.co/vid/582042014>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala de Casación Civil, diciembre 14, 2012, [Col.]. M. P. A. Solarte. No. 68001-31-10-001-2006-00114-01. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de

2023. <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/Normas%20sustanciales/Providencias/A-%2014-12-2012%20%5B6800131100012006-00114-01%5D.PDF>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala de Casación Civil, abril 4, 1968. M. P.: F, Hinestroza. SU0404/68. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023.

<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/11/SC-04-04-1968.pdf>

Cuenca-Tovar, R. & Beltrán-Ramírez, J. (2015). ¿La responsabilidad objetiva cumple con los fines de la responsabilidad patrimonial de la administración pública en Colombia y España? *Vis Iuris. Revista de derecho y ciencias sociales*, 69-83.

<http://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/950>

Decreto 528/64, marzo 9, 1964. República de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1114228>

Díaz-Restrepo, J. (2016). La carga dinámica de la prueba como modalidad de carga probatoria aplicada en el ordenamiento jurídico colombiano. *Vulneración a la igualdad constitucional. Entramado*, 12(1), 202-221.

<https://doi.org/10.18041/entramado.2016v12n1.23123>.

Esguerra, J. (1991) La responsabilidad patrimonial del estado en Colombia como garantía constitucional. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/34.pdf>

García, M., & Leiva, E. (2012). La responsabilidad del Estado por la actividad del legislador. *Revista derecho del estado*, (29), 107-144.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-98932012000200006&script=sci_arttext

Henao, J. C. (1998). *El daño: análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Universidad Externado.

<https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Ei-jDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT4&dq=+El+Da%C3%B1o.+AN%C3%81LISIS+COMPARATIVO+DE+LA+RESPONSABILIDAD+EXTRA CONTRACTUAL+DEL+ESTADO+EN+DERECHO+COLOMBIANO+Y+FRANC%C3%89S&ots=rCiPh2mMGN&sig=qD6OvqPVUzxGBVgseqYQFwrvvM#v=onepage&q=El%20Da%C3%B1o.%20AN%C3%81LISIS%20COMPARATIVO%20DE%20LA%20RESPONSABILIDAD%20EXTRA CONTRACTUAL%20DEL%20ESTADO%20EN%20DERECHO%20COLOMBIANO%20Y%20FRANC%C3%89S&f=false>

Hernández, A. (2015). Evolución jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por daños causados por actos terroristas. En: Libro compilatorio de la Revista de Responsabilidad Civil y del Estado. Tomo II: Ediciones 8 – 14. Medellín: Instituto Colombiano de Responsabilidad Civil y del Estado -IARCE

Jaramillo, C. (2023). *La culpa y la carga de la prueba en el campo de la responsabilidad médica*. Ediciones Olejnik.

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=qVX_EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=Jaramillo,+C.+\(2011\).+La+culpa+y+la+carga+de+la+prueba+en+el+campo+de+la+responsabilidad+m%C3%A9dica&ots=wyH0g9jn2Y&sig=QtyHX_CYNPwoqTDBtBIU_pg cNEo#v=onepage&q&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=qVX_EAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=Jaramillo,+C.+(2011).+La+culpa+y+la+carga+de+la+prueba+en+el+campo+de+la+responsabilidad+m%C3%A9dica&ots=wyH0g9jn2Y&sig=QtyHX_CYNPwoqTDBtBIU_pg cNEo#v=onepage&q&f=false)

Jiménez, W. (2013). Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal.

Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales, (38), 63-78.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4696257>

M'Causland, M. (2022). *Equidad judicial y responsabilidad extracontractual*. Ed. Universidad Externado de Colombia.

[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=ARsEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=M%E2%80%99Causland.\(2019\).+Equidad+judicial+y+responsabilidad+extracontractual.+Ed.+Universidad+Externado+de+Colombia.&ots=3vCNQZ4iHv&sig=2XtZXs9U32Fmn7qCu2GGFDSE_Do](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=ARsEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA15&dq=M%E2%80%99Causland.(2019).+Equidad+judicial+y+responsabilidad+extracontractual.+Ed.+Universidad+Externado+de+Colombia.&ots=3vCNQZ4iHv&sig=2XtZXs9U32Fmn7qCu2GGFDSE_Do)

Marín, H. (2007) *Discrecionalidad administrativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Morales, J., Herrera, A., Orduz, S., & Gutiérrez, M. (2012). Teoría de la imputación al tipo objetivo y responsabilidad del Estado. *Universitas estudiantes*, (9), 251-272.

<https://biblat.unam.mx/es/revista/universitas-estudiantes/articulo/teoria-de-la-imputacion-al-tipo-objetivo-y-responsabilidad-del-estado>

Parra-Quijano, J. (2011). *Manual de derecho probatorio*. Bogotá D.C.: Ediciones de la profesional Ltda.

Patiño, H. (2011) *Responsabilidad extracontractual y causales de exoneración*.

<http://foros.uexternado.edu.co/economia/institucional/index.php/derpri/article/viewFile/555/525>

Peirano, J. (2004). *Responsabilidad Extracontractual*. Editorial Temis. Bogotá.

Pizarro, R. (2006) *Responsabilidad civil por riesgo creado y de empresa. Contractual y Extracontractual*. Tomo I. Ed. Buenos Aries.

Quintero, G. (2014) *La teoría del “riesgo-conflicto”: ¿Falla en el servicio o responsabilidad objetiva?* Ed. Ámbito jurídico.

Rivero, J. (2011) *Derecho Administrativo. Instituto de Derecho Público*. Ed. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Rocheftort, J. (2002). Causalidad e Imputacion-Algunas Consideraciones Acerca de Su Ubicacion y Relevancia en el Derecho Penal. *Revista Chilena de Derecho*, 30, 515.

<https://heinonline.org/hol-cgi->

[bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/rechilde30§ion=42](https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/rechilde30§ion=42)

Ruiz, W. (2016). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. ECOE Ediciones.

Sánchez, A. & Martínez, M. (1991). *La accidentalidad y sus causas*. Avella, M. & Herrera, A. (1991). *Seguridad en el transporte* En Unisur (Eds.) Bogotá, Colombia. 47-97.

Vidal, J. (1980). *La responsabilidad del Estado*. Séptima edición. Bogotá, Colombia.

Yáñez Meza, D. A. (2013). Responsabilidad extracontractual del Estado por desplazamiento forzado de personas. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 13(24), 13-46.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-

[89532013000100003&lng=en&tlng=es.](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532013000100003&lng=en&tlng=es)