

Constitucionalización de la Responsabilidad del Estado en Colombia

Constitutionalization of State Responsibility in Colombia

Alexander Páez Williams¹

Resumen

El presente texto desarrolla la génesis de la responsabilidad estatal en Colombia desde la Constitución de 1886, que, si bien no la contempló explícitamente, sentó los precedentes a través de la jurisprudencia. Ante el vacío normativo, la Corte Suprema de Justicia aplicó analógicamente el Código Civil, desarrollando conceptos como la culpa *in eligendo* e *in vigilando*. Posteriormente, el Consejo de Estado, apoyado en la Ley 167 de 1941, se desvinculó del derecho civil, estableciendo los primeros títulos de imputación. La Constitución de 1991 marcó un hito al constitucionalizar la responsabilidad patrimonial del Estado en su artículo 90, ampliando la protección a los ciudadanos por daños causados por acción u omisión estatal. La jurisprudencia del Consejo de Estado distinguió la responsabilidad contractual y extracontractual, desarrollando títulos como la falla del servicio, el riesgo excepcional y el daño especial. La Ley 1437 de 2011 formalizó los mecanismos de reclamación y la acción de repetición, buscando una reparación integral para las víctimas y fortaleciendo la equidad en la relación Estado–ciudadano.

Palabras clave: Responsabilidad del Estado, constitucionalización, artículo 90, medios de control.

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Corporación Universitaria Remington Sede Ibagué – Programa de Derecho, Estudiante Especialización Responsabilidad Contractual y Extracontractual con el Estado, alexander.paez.6086@miremington.edu.co. y apaezwilliams@hotmail.com.

Abstract

The present text develops the genesis of state responsibility in Colombia from the Constitution of 1886, which, although it did not explicitly contemplate it, laid the precedents through jurisprudence. Faced with the normative void, the Supreme Court of Justice analogously applied the Civil Code, developing concepts such as blame *in eligendo* and *in vigilando*. Subsequently, the Council of State, supported by Law 167 of 1941, dissociated itself from civil law, establishing the first grounds for imputation. The Constitution of 1991 marked a milestone by constitutionalizing the state's patrimonial responsibility in its article 90, expanding the protection of citizens for damages caused by state action or omission. The jurisprudence of the Council of State distinguished between contractual and extracontractual responsibility, developing grounds such as failure of service, exceptional risk, and special damage. Law 1437 of 2011 formalized the claim mechanisms and the action of recovery, seeking comprehensive reparation for victims and strengthening equity in the State-citizen relationship.

Keywords: State Responsibility, constitutionalization, article 90, means of control.

Introducción

La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia es un concepto que evolucionó significativamente a lo largo del tiempo. En sus inicios, el sistema jurídico colombiano era eminentemente positivista, lo que significa que el derecho se aplicaba de manera estricta y sin muchas consideraciones de equidad o de la jurisprudencia. En este contexto, la responsabilidad del Estado principalmente se desarrolló por iniciativa de los

jueces y la jurisprudencia, influenciadas por las doctrinas extranjeras y el desarrollo de los principios constitucionales colombianos (Arenas Mendoza, H, 2020).

La Corte Suprema de Justicia jugó un papel fundamental en el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, ya que decidió casos en los que el Estado era considerado responsable por daños causados a particulares.

En tal sentido, la Corte identificó dos momentos fundamentales en la evolución de la responsabilidad del Estado: el primero, en el que se acogió a la doctrina francesa y el Código Civil Colombiano, para sustentar la responsabilidad del Estado sobre una base indirecta, basada en la culpa *in eligendo* y la culpa *in vigilando*. Bajo Estos preceptos, se consideraba que el Estado, como entidad administrativa, podía ser responsable por los daños causados por sus empleados o funcionarios, siempre que se demostrara que el daño se había producido por una deficiencia en la selección o vigilancia de los mismos (Armenta Ariza, A. M, 2009).

En la segunda fase de la evolución, en 1939, se redefinió el concepto de responsabilidad del Estado, considerándola directa y de naturaleza subjetiva, estableciendo que el Estado sería responsable por los daños causados de manera directa en el ejercicio de sus funciones, lo que implicaba una interpretación más estricta de la culpa administrativa. Esta fase fue crucial, ya que permitió la separación entre la responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado y la responsabilidad del Estado como persona de derecho público (Torres P., K, 2019, págs. 1-22).

Capítulo I. Responsabilidad del Estado, antes de la Constitución de 1991

De manera incipiente, puede decirse que los artículos 2, 10, 16, 20 y 62 de la Constitución de 1886, establecieron cierto precedente para la determinación de la responsabilidad del Estado, pues el artículo 2 estableció que “(...) los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta Constitución establece.”; el artículo 10 indicó “Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”, norma que aplicaba para todas las personas que vivieran en Colombia; el artículo 16 constituyó que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, (...)” lo que hoy se conoce como fines esenciales del Estado; el artículo 20 instituyó que “Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas”; y el artículo 62 preceptuó “La ley determinará los casos particulares de incompatibilidad de funciones; los de responsabilidad de los funcionarios y modo de hacerla efectiva; (...)” que contempló el desarrollo de la responsabilidad de los funcionarios del Estado, en cabeza de la ley, esto, en razón a que, a diferencia de lo establecido por el artículo 90 de la Constitución de 1991, la máxima norma del ordenamiento jurídico colombiano de 1886, no estableció de manera explícita, la responsabilidad del Estado por hechos que le fueran imputables, máxime que los artículos 136 a 141, tan solo establecieron la composición del Consejo de Estado, sin que posteriormente, se materializara dicha jurisdicción de acuerdo con el # 3 del mismo artículo 141. (Resaltado propio).

Presentándose un contexto donde predominó el vacío normativo, las salas de Casación Civil y de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, desempeñaron un papel preponderante al enfrentar casos de responsabilidad patrimonial del Estado.

Es así, que, para atender la necesidad del desarrollo jurisprudencial en la materia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 8° de la Ley 153 de 1887, dichas salas, analógicamente acudieron a las normas del Código Civil, en especial, a los artículos 2347 y 2349 ib. (Armenta Ariza, A. M, 2009).

En virtud de lo establecido por el artículo 2347 del Código Civil, que considera responsable para el efecto de indemnizar el daño, no solamente el hecho propio de la persona, sino de los hechos de aquellos que estuvieren a su cuidado, fue que se estableció la línea jurisprudencial de la culpa “*in eligendo*”, que se refirió a la responsabilidad que tenían las personas por la elección de otra que, en desarrollo de sus funciones, cometiera una acción que generara daños que podían ser imputables al Estado.

Respecto del artículo 2349 del Código Civil, el empleador –el Estado como empleador– respondía por los daños causados por sus trabajadores con ocasión del servicio que ellos prestaran a su nombre, y como eximente de responsabilidad, se presentaba ausencia de responsabilidad siempre y cuando se probara el comportamiento impropio del trabajador que derivara en daño por el desarrollo de sus funciones, lo que permitió a la Corte Suprema de Justicia el desarrollo de la línea jurisprudencial de la culpa “*in vigilando*”, pues surgió la necesidad del empleador –Estado– de mostrar plena observancia para la vigilancia de las acciones de sus empleados, con el objeto que las mismas, no causaran daños que pudieran serle imputables.

Sobre 1939, la Corte Suprema de Justicia basó su desarrollo jurisprudencial de acuerdo con la responsabilidad extracontractual establecida por el artículo 2341 del Código Civil, estableciendo la responsabilidad subjetiva como requisito de la obligación para indemnizar, lo que permitió distinguir la responsabilidad de las personas de naturaleza jurídica privada, de la responsabilidad patrimonial del Estado.

No puede perderse de vista, que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sentó las bases del futuro desarrollo jurisprudencial por parte del Consejo de Estado.

Con posterioridad, apoyado en la Constitución de 1886 y con la promulgación de la Ley 167 de 1941, el Consejo de Estado desligó su desarrollo jurisprudencial de las normas del Código Civil, esto hizo que se diera un fuerte desarrollo interpretativo de la Ley 167, en aras de establecer los principales títulos de imputación que se establecerían para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado, entre los cuales, se encontraban: responsabilidad subjetiva, responsabilidad objetiva, responsabilidad del Estado por ocupación de inmuebles, responsabilidad por riesgo, responsabilidad por daño especial, responsabilidad por bodegajes especiales, daños causados por el acto administrativo unilateral ilegal y la *actio in rem verso*. (Armenta Ariza, A. M, 2009).

Todo lo anterior, hasta la asamblea nacional constituyente de 1990, momento en que, bajo la iniciativa y con ponencia del constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero, el artículo 90 de la Constitución de 1991, incluyó la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, permitiendo así, lograr su constitucionalización.

Capítulo II. Constitucionalización de la Responsabilidad del Estado: Artículo 90 de la Constitución de 1991 y la Ampliación de la Responsabilidad Estatal

Como se indicó anteriormente, en virtud de lo establecido por la Constitución de 1886, y en aplicación de los principios constitucionales de la época, la responsabilidad del Estado se encausó, principalmente, por lo establecido en las normas de carácter civil, a través de un amplio desarrollo jurisprudencial emanado de la Corte Suprema de Justicia.

Con el paso de los años, y aprovechando la asamblea nacional constituyente de 1990, dicha circunstancia permitió incluir dentro del nuevo canon constitucional del ordenamiento jurídico colombiano la responsabilidad patrimonial del Estado, otorgándole el rango constitucional como ya correspondía, en virtud de la necesidad de proteger a los administrados por las acciones u omisiones de los agentes del Estado, que, de manera directa o indirecta, les causaran daños.

Uno de los avances más significativos de la Constitución de 1991, a través de la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado, por medio del artículo 90, fue la ampliación de la responsabilidad del Estado, pues estableció la posibilidad de que los ciudadanos demandaran al Estado por los daños causados por sus actos u omisiones, y que causaran daño a los administrados. Esta disposición fue un paso esencial hacia la consolidación de una justicia más equitativa y reparadora, reconociendo la importancia de la reparación integral a las víctimas por daños causados por los actos de la administración pública (Simanca Álvarez, R, 2023).

Este cambio fue fundamental, pues reconoció que la acción o la omisión de una autoridad pública al no actuar de acuerdo con sus obligaciones –considerando las

circunstancias que rodearon la producción del daño reclamado, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponía la autoridad para contrarrestarlo— también pueden generar perjuicios a los ciudadanos (Arenas Mendoza, H, 2020).

El artículo 90 señala que *“El estado será responsable por los daños antijurídicos que cause por la acción o la omisión de la administración pública”*. Esta redacción reconoce la responsabilidad estatal frente a un amplio espectro de conductas, no limitándose únicamente a las decisiones o actos explícitos de los órganos del Estado, sino también a las fallas en el cumplimiento de sus deberes y a las omisiones que puedan generar perjuicios a los ciudadanos (Armenta Ariza, A. M, 2009).

El artículo 90 de la constitución de 1991 representó una reforma trascendental en la historia del derecho colombiano, al reconocer y ampliar la responsabilidad del Estado frente a los daños causados por sus actos y omisiones, dado que, esta disposición buscó garantizar una reparación a quienes hubiesen sufrido daños por dichas acciones u omisiones del Estado, además, notable fue el avance jurisprudencial del Consejo de Estado al abordar tanto los perjuicios materiales como los daños más difíciles de cuantificar, así como la pérdida de ingresos, para lograr una reparación integral de la víctima. Sin embargo, la complejidad de dicha reparación integral, continúa representando un desafío para la jurisprudencia y las autoridades, que deben trabajar para garantizar que las víctimas obtengan una restitución completa de sus derechos (Arenas Mendoza, H. A, 2015).

Capítulo III: Desarrollos Recientes en la Responsabilidad del Estado

El Consejo de Estado ha consolidado una jurisprudencia muy sólida sobre la responsabilidad del Estado, basándose no solo en el artículo 90 de la Constitución, sino en los principios constitucionales.

En las últimas décadas, el Consejo de Estado ha interpretado esta responsabilidad de manera amplia, reconociendo la obligación del Estado de reparar a los particulares por los daños causados por un vínculo contractual, o debido a actividades realizadas por sus agentes que causen daños a terceros (Vásquez Mosquera, M. D., Daza Muñoz, S., & Gutiérrez Pisso, J. A, 2020), ya sea a través de la celebración de contratos –responsabilidad contractual– que se centra en las relaciones derivadas de contratos celebrados entre el Estado y los particulares, o por los daños causados en el desarrollo de actividades públicas, sin importar que estas se hayan realizado de acuerdo con los fines y competencia estatales –responsabilidad contractual–. (Torres P., K, 2019).

Responsabilidad contractual: se configura cuando el Estado incurre en incumplimiento de los términos de un contrato celebrando con un particular, afectando directamente los intereses de este. En estos casos, el particular tiene derecho a reclamar los perjuicios derivados del incumplimiento o de la deficiencia en el cumplimiento del contrato, tal como se establece en la sentencia del 24 de julio de 2013 (Exp. 25131)², donde el Consejo de Estado resolvió un caso de incumplimiento por parte de una entidad pública (Simanca Álvarez, R, 2023).

² [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/130/S3/73001-23-31-000-1997-14722-01\(25131\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/130/S3/73001-23-31-000-1997-14722-01(25131).pdf).

Responsabilidad extracontractual: se presenta cuando el daño causado al particular no está vinculado a un contrato, pero resultó de la actividad del Estado. Este tipo de responsabilidad cubre situaciones en las que un agente del Estado causó un daño durante el ejercicio de sus funciones, sin que haya mediado un contrato entre el Estado y el afectado. La sentencia del 15 de noviembre de 2011 (Exp. 21768)³ se ocupó de este tipo de responsabilidad, donde el consejo de estado reconoció la obligación del estado de reparar daños causados durante la prestación de servicios públicos, aunque no existiera un contrato previo con la víctima.

Cumple destacar que, la responsabilidad del estado puede imputarse a través de tres títulos principales:

Falla en el servicio: Este título de imputación exige probar que existió una deficiencia en la prestación del servicio que causó el daño.

Riesgo excepcional: El Estado es responsable por los daños causados cuando se realiza una actividad peligrosa para los particulares, como, por ejemplo, el uso de vehículos oficiales, armas de fuego o actividades industriales. En este caso, el Estado asume la responsabilidad sin necesidad de que haya culpa, pues se entiende que, al generar un riesgo, está obligado a reparar cualquier daño que de este se derive.

Daño especial: Surge cuando una actividad legítima del Estado, causa un daño significativo y desproporcionado a un individuo en comparación con el perjuicio que los demás ciudadanos normalmente deben soportar, como contrapartida de los beneficios públicos. El Consejo de Estado ha señalado que, en estos casos, a pesar de la legalidad de la

³ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/94/S3/23001-23-31-000-1997-08934-01\(21768\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/94/S3/23001-23-31-000-1997-08934-01(21768).pdf)

actuación estatal, el Estado debe indemnizar al afectado, debido a la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas.

Cada uno de estos títulos de imputación, se desarrolla en función del tipo de daño y la naturaleza de la actividad del Estado. La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido clara en cuanto a que, cuando se demuestren los daños y perjuicios, deben ser reparados, a menos que el Estado demuestre un factor externo eximente de responsabilidad, como la fuerza mayor, el caso fortuito, el hecho de un tercero y el hecho de la víctima, pues, si la administración prueba que el daño fue causado por alguna de estas circunstancias, entonces, no será responsable.

Los desarrollos jurisprudenciales recientes del Consejo de Estado sobre la responsabilidad del Estado, han reflejado una ampliación en los conceptos y títulos de imputación que permiten una mayor protección a los administrados. La responsabilidad del Estado, tanto contractual como extracontractual, ha evolucionado para buscar la reparación integral por los daños causados, ya sea por el incumplimiento de los contratos, por actos ilegales o por daños derivados de la actividad pública. La ley 1437 de 2011 estableció un marco claro para que los administrados puedan acceder a la reparación directa, contribuyendo así a la equidad y la justicia en la relación entre el Estado y los particulares.

CONCLUSIONES

La evolución de la responsabilidad del Estado ha sido notable desde la constitución de 1991, especialmente con la incorporación de la responsabilidad objetiva y los títulos de imputación, como falla en el servicio, daño especial y riesgo excepcional. Las sentencias del Consejo de Estado han consolidado un marco en el que el Estado no solo responde por la falla en el servicio, sino también por los daños causados durante el ejercicio de sus

actividades legítimas, sin importar si se trata de un acto ilícito. Esto refleja una concepción más amplia de la responsabilidad estatal que busca la reparación integral de los daños causados a los administrados.

Una de las innovaciones más relevantes en la jurisprudencia reciente del Consejo de Estado, es el reconocimiento del daño especial, que se refiere a aquellos perjuicios desproporcionados que un individuo sufre debido a una actuación estatal, aun cuando esta sea legítima. Este concepto refleja un entendimiento más equitativo de las cargas públicas y protege a los individuos de daños excesivos que no pueden ser considerados como parte del beneficio general de la comunidad.

La ley 1437 de 2011 estableció un mecanismo robusto para que los administrados puedan exigir la reparación directa en casos de responsabilidad contractual y extracontractual. Esto representa un avance significativo en términos de acceso a la administración de justicia, permitiendo que los afectados por actos del Estado, puedan obtener una reparación sin tener que recurrir a largos procesos judiciales. Este medio de control ha simplificado la forma en que los particulares pueden hacer valer sus derechos frente a la administración pública.

La creación de mecanismos judiciales eficaces como el medio de control de reparación directa garantiza que los administrados puedan acceder a la justicia de manera más rápida y efectiva. Esto refuerza el principio de igualdad ante la ley y asegurar que los particulares puedan obtener reparación de manera equitativa cuando sus derechos se ven vulnerados por actuaciones del Estado, sin importar la naturaleza de la actuación pública.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido fundamental en la creación de un sistema más justo y equitativo en lo que respecta a la responsabilidad del Estado. Dicha jurisprudencia, ha permitido establecer criterios claros para la indemnización de los daños sufridos por los particulares, asegurando que el Estado no deje de asumir su obligación y responsabilidad de reparar a quienes resultan perjudicados por sus actuaciones. A través de estas decisiones, el Consejo de Estado ha mostrado un compromiso con la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ha establecido precedentes importantes en el campo del Derecho Administrativo.

La responsabilidad extracontractual del Estado, especialmente en los casos de daños causados durante el desarrollo de las funciones públicas, ha sido objeto de un tratamiento detallado por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Este enfoque ha demostrado que el Estado no puede eludir su responsabilidad y la obligación de reparar, incluso en situaciones en las que no existe un contrato explícito entre el Estado y el afectado. La sentencia del 21 de junio de 2007 (Exp. 14550) es un ejemplo claro de cómo el Consejo de Estado reconoció la reparación de los daños ocasionados por la omisión de agentes estatales en la prestación de servicios públicos.

Las decisiones mencionadas evidencian como el sistema jurídico colombiano se ha alineado con estándares internacionales, especialmente en lo que respecta a la responsabilidad por daños causados en la ejecución de políticas públicas y el principio de reparación integral para los afectados. Esto contribuye al fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la justicia administrativa en Colombia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenas Mendoza, H. (2020). Declaratoria de caducidad del contrato de concesión y responsabilidad del Estado: A propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 20 de octubre de 1898. *Revista Digital de Derecho Administrativo Universidad Externado* ,
<https://www.redalyc.org/journal/5038/503865772009/503865772009.pdf>.

Arenas Mendoza, H. A. (2015). El régimen jurídico de responsabilidad del Estado en Colombia. *Universidad del Rosario*,
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-B-2022-10006900098.

Armenta Ariza, A. M. (2009). El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación. *Revista VIA IURIS*, 6, 90-114.
Fundación Universitaria Los Libertadores,
<https://www.redalyc.org/pdf/2739/273920944007.pdf>.

Mantilla de Valera, L. C. (2015). El daño moral en Colombia: Un estudio sobre la nueva tendencia del "daño a la persona" . *Universidad Católica de Colombia*,
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/334c4a8f-136b-4ccf-99aa-4bea55dacc7a/content>.

Simanca Álvarez, R. (2023). Violación del derecho a la igualdad, conexo al principio de reparación integral, frente al daño a la salud, y al de la vida de relación en las decisiones del Consejo de Estado, y la Corte Suprema de Justicia. *Tesis de maestría*, *Universidad de Medellín*,

https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/8591/T_MD_832.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Torres P., K. (2019). La reparación de daños materiales causados en las guerras del siglo XIX en Colombia: Reflexiones probatorias a partir de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia. *Revista Historia y Espacio*,
https://historiayespacio.univalle.edu.co/index.php/historia_y_espacio/article/view/8125/11079.

Vasquez Mosquera, M. D., Daza Muñoz, S., & Gutiérrez Pisso, J. A. (2020). El ayer y el hoy de la responsabilidad extracontractual del Estado. *Fundación Universitaria de Popayán*,
<https://fupvirtual.edu.co/repositorio/files/original/e250dac6fb553f7ac839bf6503e78d868f06e5eb.pdf>.