

La responsabilidad extracontractual del Estado: Análisis de la obligación de reparar

Fabian Andres Manquillo Saavedra

Resumen

La responsabilidad extracontractual del Estado se erige como el régimen jurídico que regula la obligación de la administración pública frente a hechos acaecidos fuera de un marco contractual específico. Este régimen constituye un mecanismo de reparación en respuesta a las acciones u omisiones, ya sean lícitas o ilícitas, de las autoridades públicas en el ejercicio de sus deberes y obligaciones como agentes del Estado. El propósito específico de este escrito es examinar la obligación de reparación que recae sobre el Estado como consecuencia de sus acciones u omisiones en relación con sus administrados. Asimismo, se busca analizar la evolución histórica de la teoría del Estado como entidad responsable, identificando los momentos cruciales que han marcado hitos significativos en su desarrollo a lo largo del tiempo. Podemos concluir que, aunque en un pasado hubo una época caracterizada por la falta de responsabilidad del Estado ante los daños anormales que resultaban de su actuación legítima o irregular hacia sus ciudadanos, a lo largo del tiempo se ha logrado desarrollar, especialmente a través de la jurisprudencia, la capacidad de imputar responsabilidad al ente abstracto conocido como Estado y entender estos daños como una obligación de reparación por parte de la administración.

Palabras Clave: Irresponsabilidad, Responsabilidad, Daño antijurídico y Estado

Irresponsabilidad Histórica

Para obtener una comprensión sólida sobre el concepto de responsabilidad extracontractual del Estado, es fundamental realizar un breve recorrido histórico. Este nos proporcionará una visión más clara sobre el surgimiento de la responsabilidad estatal, la cual, en contraste con la actualidad, solía ser prácticamente inexistente en la antigüedad debido a la falta de regulaciones y mecanismos que responsabilizaran al Estado por sus acciones. “Bajo esta época se consideraba al Estado, representado por su Rey, como un ser omnipotente en el ejercicio del poder, de razón del principio de soberanía absoluta por la cual todas sus actuaciones estaban revestidas de absoluta legalidad” (Ruiz, 2007, p, 25.).

En ese contexto histórico caracterizado por la ausencia de rendición de cuentas del Estado, todas sus acciones, incluso aquellas ejecutadas con la intención de causar perjuicio a sus ciudadanos, estaban investidas de legalidad, fundamentadas en el principio de preservar el orden social. Este paradigma refleja la noción del contrato social delineada por Hobbes en "El Leviatán" (1651), donde argumenta que los individuos ceden una porción de su autonomía en favor del Estado soberano a fin de salvaguardar la paz y la seguridad colectiva.

Lo cual apunta hacia la conclusión de que, las consecuencias de las acciones del Estado ya sean lícitas o ilícitas, no eran objeto de escrutinio, y las víctimas de agravios injustificados carecían de recurso para obtener una compensación adecuada por los daños infligidos por la entidad estatal.

En relación con lo mencionado anteriormente, algunos otros autores sostienen lo siguiente:

La teoría de la irresponsabilidad del gobernante se sustenta en la noción de *superanitas e imperium* bajo el imperio romano; con la teoría de las Dos Espadas y la confusión de lo público con lo privado durante la Edad Media, y en la Edad Moderna mediante argumentos contractualistas, providencialistas y las tesis de la soberanía encarnadas en las monarquías absolutistas y policivas de los siglos XVI a XVIII. (Jiménez, 2007, p, 3.)

Por último, y para poner fin al desafortunado capítulo del absolutismo durante la irresponsable era estatal y abrir paso a una transición hacia la responsabilidad y obligación de reparar los daños causados por el Estado, Jiménez (2007) sostiene que, “En esta concepción, el soberano es por antonomasia, irresponsable ante los demás, solo se reconoce a sí mismo. Tres atributos o características de la soberanía completan su carácter: 1) Es absoluta, pues el soberano hace la ley y no está sometido a esta; 2) Es perpetua, no está asignada por un tiempo determinado, y 3) Es indivisible, no se debe compartir” (p, 5.). En ese contexto, para facilitar la transición que va desde la irresponsabilidad atribuida al Estado como entidad abstracta hasta el reconocimiento de la responsabilidad de la administración por sus acciones, es esencial comprender la relevancia del daño antijurídico en la concreción de dicha responsabilidad.

El daño antijurídico

Al analizar la responsabilidad extracontractual del Estado, el primer paso es determinar la presencia de un daño anormal (antijurídico) que habilite al sujeto perjudicado a exigir una compensación proporcional al agravio sufrido. “Lo primero es la determinación del daño antijurídico, y lo segundo, la imputación y sus transformaciones en el mundo jurídico dentro de una sociedad moderna y de esta manera proceder a encuadrar este hecho dentro del régimen de responsabilidad extracontractual” (Sánchez, 2017, p. 6).

En consonancia con lo anterior, en nuestro marco normativo, la base del daño antijurídico y la responsabilidad patrimonial del Estado encuentra su fundamento en el artículo 90 de la Carta Política. Asimismo, podemos inferir que este artículo establece que, para que se configure la responsabilidad estatal y, como consecuencia, se proceda a la indemnización de perjuicios derivados de dicho daño, deben cumplirse tres requisitos esenciales: 1. Existencia de un daño antijurídico; Implica que debe haberse ocasionado un perjuicio que vaya en contra de la legalidad o normatividad establecida. 2. Causación del daño por acción u omisión de alguna autoridad: Es decir, el daño debe ser el resultado directo de la acción o inacción de un agente estatal. 3. Que el daño que se predica sea imputable al estado; Esto quiere decir que, es necesario demostrar que el daño en cuestión pueda atribuirse directamente al Estado y a sus entidades.

Asimismo, en palabras del Concejo de Estado, “De otro lado, la concepción del daño antijurídico a partir de la consideración de que quien lo sufre no está obligado a soportarlo constituye otra forma de plantear el principio constitucional según el cual, la igualdad frente a las cargas públicas es sustento de la actividad de la administración

pública” (2012). Indicando que toda acción emprendida por la gestión estatal debe estar alineada con los principios fundamentales de la función administrativa, entre los cuales destacan la igualdad y la proporcionalidad de sus actuaciones, hechos u operaciones en relación con los ciudadanos. Pues, dichos principios deben garantizar y proveer los instrumentos necesarios para salvaguardar no solo el patrimonio de los administrados, sino también para mitigar los daños y perjuicios que puedan afectar su integridad personal, moral, honor y otros aspectos relevantes de la vida en relación.

A partir de lo expuesto, y en consonancia con nuestra normativa vigente, se puede deducir que la responsabilidad indemnizatoria por acciones imputables a la administración pública también ha encontrado sus raíces en el Código Civil Colombiano. Este cuerpo legal establece que "El que ha cometido un delito o culpa, 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 el delito cometido" (Art. 2341). Pues, en un momento inicial, cuando se comenzó a abordar la responsabilidad del Estado, no existía una jurisdicción administrativa especial encargada de conocer y, por ende, llevar a cabo los procesos relacionados con la compensación por daños derivados de acciones dolosas o gravemente culposas, lícitas o ilícitas (anormales) de sus agentes o autoridades.

En ese contexto, anteriormente la responsabilidad por este tipo de conductas se alineaba con los principios de la responsabilidad civil y recaía principalmente sobre los funcionarios o agentes estatales, es decir, era de naturaleza puramente individual, en contraposición a dirigirse hacia la entidad estatal como una entidad abstracta, tal como se concibe en la actualidad.

Estado Responsable

Después de examinar la trascendencia y necesidad del daño antijurídico en la concreción de la responsabilidad, y al contemplar una época caracterizada por actitudes irresponsables, donde tenía cabida el abuso de poder por parte del Estado y como consecuencia de su soberanía, estas actuaciones aunque fuesen arbitrarias no generaban responsabilidad del ente abstracto (Estado), nos adentraremos en la transición hacia un estado que figura como principal responsable y en consecuencia, tiene la responsabilidad de actuar en beneficio del bien común y de proteger los intereses de la comunidad, poniendo fin a una época enmarcada por el absolutismo Estatal en materia de responsabilidad por los daños y/o perjuicios ocasionados a sus administrados.

Para dar brindar un enfoque más efectivo sobre el tema que estamos tratando, y destacar la responsabilidad del Estado ante los daños causados por sus representantes, Enterría y Fernández (2004, como se citó en Jiménez, 2013) destacan lo siguiente:

El final del absolutismo señala el triunfo de la ideología liberal y el comienzo del Estado de Derecho, en el cual podemos encontrar los dos grandes principios formulados más tarde por Hauriou: a) Que el Estado actúe, pero sujeto a la ley (principio de legalidad) y, b) Que el Estado actúe, pero que pague los perjuicios ocasionados (principio de responsabilidad). No es que con anterioridad no existiera Derecho o que el gobernante no produjera normas jurídicas,¹⁰ de lo que se trata ahora es de una nueva concepción sobre la relación entre el Derecho y el poder político en dos puntos centrales:

a) Que el poder tiene su origen en la comunidad o en el pueblo y que, por consiguiente, el gobernante no lo recibe directamente de Dios.

b) Que el gobernante y sus agentes en el ejercicio del poder político ya no pueden disponer de este de manera arbitraria y, por tanto, su actuación debe estar ajustada a la ley. (p, 6.)

En nuestro contexto nacional, la Corte Constitucional ha afirmado que, “En la responsabilidad del Estado el daño no es sólo el resultado de una actividad irregular o ilícita, sino también del ejercicio de una actuación regular o lícita, pues lo relevante es que se cause injustamente un daño a una persona” (Sentencia C-430/00,). Esto implica que un elemento crucial para endilgar responsabilidad al Estado es la ocurrencia de un daño, el cual debe ser antijurídico, es decir, anormal.

Lo anterior puede relacionarse con el concepto fundamental de Estado de Derecho, que establece que ningún individuo, incluidos los agentes del Estado, está por encima de la ley y podríamos afirmar que, “Esta posición del derecho fue producto del establecimiento del principio de legalidad. Gracias a la Revolución Francesa de 1789, sus postulados cimentaron la necesidad de someter el ejercicio del poder al derecho o a un marco jurídico con el cual se determinará la legalidad de las actuaciones del Estado” (Ruiz, 2007, p, 26.).

En ese contexto, es precisamente el Fallo Blanco, surgido en Francia en el año 1873, representa un hito judicial que ha dejado una huella indeleble en la historia del derecho. Pues, este precedente no solo ha moldeado el panorama legal francés, sino que ha influenciado a numerosos sistemas jurídicos alrededor del mundo, incluyendo el nuestro, al

establecer los fundamentos para atribuir responsabilidad al Estado por las acciones u omisiones de sus agentes.

En síntesis, este precedente conocido como el Fallo Blanco, marcó un trascendente histórico que sirvió de base no solo al derecho francés, sino también al de muchos estados, incluyendo tiempo más tarde al nuestro, para endilgar una responsabilidad al Estado como consecuencia de las actuaciones u omisiones de sus agentes. En ese orden ideas, lo que distingue al Fallo Blanco es su desviación del derecho civil tradicional, dando paso a la creación de una jurisdicción especializada encargada de tramitar casos contra el Estado, es decir, constituyó una base jurisprudencial independiente a la del derecho civil. Desde entonces, esta jurisprudencia independiente y desligada del derecho civil ha permitido a lo largo del tiempo y hasta la actualidad, buscar una compensación económica por los daños anormales causados a los ciudadanos por la administración pública, estableciendo lo que hoy conocemos como responsabilidad extracontractual del Estado, lo que contribuyó a la relación Estado – Particulares y afirmaría la autonomía del derecho administrativo para conocer de estas particularidades.

En palabras de Ruiz (2007), el célebre fallo marcó un hito significativo en la evolución de la responsabilidad estatal. Este autor manifiesta lo siguiente;

A partir del Fallo Blanco, se empezó a avanzar hacia una concepción más amplia de la Responsabilidad del Estado, en situaciones como:

1. Se extendió a servicios para los cuales estaba excluida como es el caso del servicio de policía.

2. La culpa exigida para comprometer la responsabilidad del Estado, fue haciéndose cada vez menos rígida, hasta llegar a considerar la responsabilidad del Estado bajo los postulados que edifican la teoría de la responsabilidad objetiva.
3. Las reglas determinantes de la indemnización de los perjuicios han evolucionado en sentido favorable a los perjudicados. (p, 26-27)

En ese capítulo sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, es importante reconocer que en nuestra nación esta responsabilidad ha experimentado una notable evolución en un período específico. En este sentido, Ruiz (2007) sostiene lo siguiente:

Solo hasta finales del siglo XIX, se desarrolló jurisprudencialmente por la Corte Suprema de Justicia la consagración de la responsabilidad estatal en los siguientes términos: “todas las naciones deben protección a sus habitantes nacionales y extranjeros, y si bien es cierto que un Estado, como persona jurídica, no es susceptible de responsabilidad penal, sí está obligado a las reparaciones civiles por los daños que resultan de un delito imputable a sus funcionarios públicos, cuando no es posible que estos los resarzan con sus bienes. (p,28)

Siguiendo con todo lo anteriormente expuesto, es evidente afirmar que hasta hace relativamente poco tiempo, los procesos de responsabilidad extracontractual en contra del Estado deben regirse por un ordenamiento jurídico propio, esto es, independiente de las normativas que rigen los diferentes tipos de responsabilidad entre particulares (civil). Como mencionamos anteriormente con el célebre Fallo Blanco, se delineó una normativa que

regulara la relación entre el Estado y los particulares, al mismo tiempo que se determinaba una autonomía en el ámbito del derecho administrativo.

En ese contexto y bajo la influencia de la jurisprudencia, se puede sostener que Colombia, en su calidad de Estado, atraviesa una fase de transición en la que emergen eventos significativos en relación con la responsabilidad de Estado. Estos eventos se basan en el precedente judicial, que desempeña un papel crucial en la validación y/o legitimación de los derechos fundamentales vulnerados de los ciudadanos, debido a los daños antijurídicos que no están obligados a soportar. “Esta etapa desarrollada a partir de 1941, se encuentra determinada por los primeros pasos en el establecimiento de un régimen de responsabilidad estatal especial. Es así como, desde una sentencia del 30 de junio de 1941, la Corte Suprema de Justicia comenzó a dar aplicación en algunos casos a la teoría de la culpa, falta o falla del servicio, para fundamentar la responsabilidad de las personas publicas” (Ruiz, 2007, p, 31).

Como hito de la etapa de transición previamente mencionada, se presenta un acontecimiento crucial en la aplicación del derecho público (**LA COMPETENCIA**) que establecería el camino jurídico pertinente para abordar y resolver las controversias surgidas a raíz de acciones u omisiones administrativas, que podrían atribuir responsabilidad como resultado de un daño antijurídico. “En cuanto a la competencia: de conformidad con el Decreto 528 de 1964 se designó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el conocimiento de las controversias sobre responsabilidad de la administración (Art. 20, 28, 30 y 32)” (Ruiz, 2007, p, 32). Como conclusión a lo anterior, en la actualidad, esta competencia encuentra sustento legal en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, por medio

de la cual, se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para concluir, después de haber realizado un análisis sobre la responsabilidad patrimonial del Estado, que puede resultar un tanto exiguo debido a la complejidad y extensión del tema, podemos afirmar que esta se configura como consecuencia de la presencia de tres elementos esenciales, a saber, la Corte Constitucional (2017) indica lo siguiente “Para la configuración de la responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en el artículo 90 constitucional es necesaria la comprobación de (a) un daño antijurídico, (b) que le sea imputable al Estado (causalidad jurídica), y que sea (c) producido por una acción u omisión de una entidad pública o de alguno de sus agentes (causalidad material)” (Sentencia C-286/17) .

Para concluir el capítulo sobre la responsabilidad del Estado, es importante destacar que, en su deber de proteger el patrimonio público, si se declara responsable de indemnizar a un ciudadano afectado en sus derechos, ya sean económicos o morales, debido a la acción u omisión dolosa o gravemente culposa de uno de sus agentes, el Estado estará obligado a buscar compensación de este repitiendo en contra del agente involucrado. Para precisar lo mencionado anteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia del año (2000) establece que “Según la Constitución, sólo en el evento de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial del daño antijurídico, que haya sido determinado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, puede aquél repetir lo pagado contra éste” (Sentencia C-430/00).

Conclusiones

Basándonos en lo expuesto, se puede concluir con certeza que a lo largo del tiempo ha ocurrido una transición significativa en la responsabilidad patrimonial del Estado en materia extracontractual. Esta evolución ha llevado de una era de impunidad estatal, respaldada por la soberanía de sus actuaciones, y de un momento inicial en el cual los agentes estatales respondían individualmente por sus acciones u omisiones, es decir, de manera netamente civil, mientras el Estado se desligaba de la obligación que los perseguía, a una etapa en la que se reconoce plenamente (cuando el daño antijurídico sea real y cierto) la responsabilidad del Estado y se exige compensación por los daños injustificados infligidos a sus ciudadanos.

Asimismo, podemos afirmar que la jurisprudencia ha sido un factor elemental y ostensible a lo largo de los años, constituyendo hitos históricos con eventos sumamente relevantes, los cuales han sentado bases sólidas y han guiado el camino para imputar responsabilidad al Estado, estableciendo criterios claros para determinar la obligación de indemnizar a los afectados.

Referencias

Charry Sánchez, D.C. (2017) *La responsabilidad extracontractual patrimonial del estado: una mirada hacia la teoría de la socialización de los riesgos en el estado postmoderno: caso colombiano* [Tesis De Maestría, Colegio Mayor Nuestra Señora Del Rosario].

<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/38a4ed92-22da-43e3-837a-afe711994bff/content>

Concejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Proceso 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 1 de enero de 2012.

Corte Constitucional. Sala Plena de la Corte Constitucional. Expediente D-11669. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado; 3 de mayo de 2017.

Corte Constitucional. Sala Plena de la Corte Constitucional. Proceso D-2585. M.P. Antonio Barrera Carbonel; 12 de abril del 2000.

Enterría, G y Fernández (2004, como se citó en Jiménez, G, 2013) Origen y evolución de la teoría sobre la responsabilidad Estatal. [Archivo PDF].

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjxr_f9eWEAxUARzABHdozB4QQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.unilibre.edu.co%2Findex.php%2Fdialogos%2Farticle%2Fview%2F1832&usg=AOvVaw3Rjiwe6Q32OU5skNshUh7m&opi=89978449

Jiménez, G (2013) Origen y evolución de la teoría sobre la responsabilidad Estatal.

[Archivo PDF].

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewijxr_f9eWEAxUARzABHdozB4QQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Frevistas.unilibre.edu.co%2Findex.php%2Fdialogos%2Farticle%2Fview%2F1832&usg=AOvVaw3Rjiwe6Q32OU5skNshUh7m&opi=89978449

Ruiz, W (2007) Responsabilidad del Estado. [Archivo PDF].

<https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m4-8.pdf>