

## Investigación

# Cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución Política de 1991<sup>1</sup>

## *General clause of pecuniary liability of the State in the 1991 Political Constitution*

Doris Marcela Oyola Trujillo<sup>2</sup>

Recepción: 17/05/2022 • Aprobación: 27/07/2022 • Publicación: 23/12/2022

Para citar este artículo

Oyola Trujillo, D. M. (2022). Cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución Política de 1991. *Dos mil tres mil*, 24, 1-15. <https://doi.org/10.35707/dostresmil/24354>



<sup>1</sup> El presente artículo se deriva del trabajo de grado de la Maestría en Derecho con énfasis en Derecho Público y en Derecho Privado, ofertada por la Universidad de Ibagué con la Universidad de Castilla-La Mancha: Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños antijurídicos no conexos a la función administrativa (2019-2022).

<sup>2</sup> Abogada. Universidad de Ibagué, Ibagué, Colombia. Correo: abogadadmoyola@hotmail.com

**Resumen**

El presente texto posee la pretensión de analizar la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado a partir de la Constitución Política de 1991. Se hará mayor énfasis en la relación del fenómeno de la constitucionalización del derecho con la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, así como del gran debate suscitado al interior de la jurisprudencia y doctrina acerca de los elementos constitutivos de responsabilidad del Estado.

**Palabras claves**

Constitucionalización, debate, elementos constitutivos.

**Abstract**

*This document aims to analyze the general clause of pecuniary liability of the State in the 1991 Political Constitution, stressing on the link between the phenomena of constitutionalization of law and the pecuniary liability of the Colombian State, as well as on the great debate that takes place in doctrine and jurisprudence regarding the constituent elements of the liability of the State.*

**Keywords**

*Constitutionalization, debate, constituent elements.*

## Introducción

La constitucionalización del derecho es estudiado como un fenómeno que irradia a todas las áreas del ordenamiento jurídico y el tema de la responsabilidad patrimonial del Estado no es la excepción. Este se identifica a partir de la Constitución Política de 1991, a pesar de que un buen número de doctrinantes han considerado que es antes de dicha Constitución que se ha permitido hablar del sometimiento de normas constitucionales como efecto de dicha constitucionalización.

En este texto se analiza la constitucionalización del derecho en el campo de estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado. Se sostiene que dicho proceso surge con la Constitución Política, ya que el artículo 90 de la Constitución Política de 1991 señala los elementos constitutivos de responsabilidad, que son el daño antijurídico y la imputación (jurídica y fáctica); a diferencia de la Constitución de 1886 que omite su referencia.

En este orden, para abordar el tema referido el documento se encuentra dividido en cuatro partes. La primera, la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia. La siguiente, regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado y el estudio del daño antijurídico. La tercera alude al gran debate acerca de los elementos constitutivos de responsabilidad del Estado. Finalmente, se analiza que el estudio de la relación de causalidad no ha desaparecido y con la Ley 1437 de 2011 reafirma su aplicación.

## La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia

Previo a descender al tópico que nos concita, se considera relevante resaltar, con fundamento en lo expuesto por Esguerra Portocarrero (2016), que esta clase de responsabilidad patrimonial es una institución jurídica trascendental que por décadas ha padecido una evolución jurisprudencial tanto en la Corte Suprema de Justicia, Sala de civil y Negocios generales, como en el Consejo de Estado, pues su creación fue producto de una iniciativa judicial (Armeta Ariza, 2009).

Según Forero Hernández (2020), la precitada figura jurídica se debe a la acuciosa labor de los jueces que han permitido consolidar la responsabilidad patrimonial del Estado como el deber ser del Estado social del derecho en el que se debe reconocer o resarcir el daño antijurídico producido a un individuo en particular, bien sea por acción u omisión de un agente suyo, que para el asunto que nos compete será el Estado.

Ahora bien, en relación con el tema que nos atañe ha de decirse que la responsabilidad patrimonial del Estado es uno de los tantos postulados esenciales que contiene el ordenamiento jurídico colombiano. En este se promulga la importancia, correlación y coexistencia de los derechos fundamentales de los colombianos y los deberes de las autoridades estatales, los cuales se evidencian al respetarse y garantizarse la vida, dignidad humana, y propiedad privada al individuo. Así como se prevé el cumplimiento de la supremacía constitucional con la finalidad

que los servidores públicos colombianos cumplan sus funciones en debida forma, al ser esta una de las modalidades dirigidas a que la administración pública desarrolle sus políticas públicas con base en dichos pilares (Esguerra Portocarrero, 2016).

Aunado a lo anterior, ha de resaltarse que la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano se debió a que antes de 1991 no existía una formulación normativa superior que consagrara este tópico, por consiguiente, el constituyente de 1991 se propuso integrar la responsabilidad patrimonial en el ordenamiento jurídico colombiano con una cláusula constitucional en la carta magna.

De Esguerra Portocarrero (2016) se extrae que la antedicha necesidad surgió para endilgarle al Estado la obligación de responder por el daño antijurídico que padeció un particular, cuando este le sea imputable, bien sea por acción u omisión de sus agentes estatales siendo menester reglamentar dicha situación mediante disposiciones normativas contenidas tanto en la norma suprema como en el resto del ordenamiento jurídico. Lo anterior condujo a que en el artículo 90 superior se reseñara a la responsabilidad patrimonial como una de las piedras angulares del Estado y como una garantía ciudadana fundamental de su vida, honra y bienes.

Es así como se logra inferir que la responsabilidad patrimonial del Estado encuentra su arraigo constitucional en el artículo 90 superior, contentiva de dos presupuestos reconocidos por la máxima autoridad judicial en lo contencioso administrativo que en sus pronunciamientos los identifica como, primero, el daño antijurídico y, segundo, por la imputación (jurídica y fáctica) del mismo a la administración pública como sus elementos constitutivos (apelación de sentencia-acción de reparación directa 2015 y 2016).

Postura que es desarrollada por Esguerra Portocarrero (2016) al identificar que el primero se da porque el sujeto activo de la causación del daño antijurídico debe ser una autoridad, y no por acción u omisión de su deber, daño que genera la obligación de reparar la lesión causada. El segundo versa sobre la capacidad que tiene tal autoridad para comprometer al Estado para reparar ese daño antijurídico, tornándose en una suficiente garantía y protección de los derechos de los particulares.

El precitado análisis se compasa con lo expuesto por Saavedra Becerra (2018), quien destaca que la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano se derivó del deber de demostrar que Colombia, al promulgar ser un Estado social de derecho y contar con tantos pilares fundantes como la dignidad humana (artículo 1) y la propiedad privada (artículo 58), era imperativo garantizar a quien padeciera de un daño o perjuicio antijurídico proveniente del Estado, a través de sus agentes que actúan conforme a su función administrativa designada, que va a recibir un resarcimiento económico por los daños generados.

Lo anterior habilita concluir que exista una interacción positiva entre el actuar del Estado y sus administrados a fin de garantizar los bienes jurídicamente tutelados por nuestro ordenamiento jurídico, bajo los principios previstos en el artículo 209 constitucional, es decir, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, entre otros.

A su turno, Forero Hernández (2020) destacó que nuestra carta magna se compone por un Estado social de derecho compuesto por fines esenciales del Estado (artículo 2), que se encuentra en este el deber de asegurar la eficiente prestación de los servicios a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365), por cuanto también está obligado a prever por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, por ser uno de sus pilares fundantes de la sociedad (artículo 366).

En línea consecutiva a lo anterior, el precitado doctrinante exaltó que la forma de organización estatal colombiana permite una intervención más activa del poder público, quien se ve en la obligación de corregir las irregularidades que generan los daños antijurídicos a él imputables; escenario donde una vez se evidencia la utilidad de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado, cuando su causación le sea atribuible con ocasión al actuar u omisión de sus agentes.

Bajo el mismo sentido, Forero Hernández (2020) destacó que la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial en el artículo 90 superior contiene una responsabilidad directa del Estado por sus propios hechos u omisiones a través de sus agentes estatales con aptitud de vincularlos patrimonialmente, que no solo se puede predicar para la responsabilidad extracontractual del Estado, sino también en la etapa precontractual y contractual, o cualquier otra actividad del poder público que genere daños antijurídicos.

Ha de entenderse entonces que la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado se originó en virtud del amplio debate jurisprudencial que agotó tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, quienes permitieron al constituyente de 1991 concretar una cláusula general y superior de la responsabilidad patrimonial en nuestra carta magna vigente. En esta se puntualizó que las acciones u omisiones de los agentes estatales derivados por el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, que derivaran un daño antijurídico atribuible al Estado, debían ser reparadas, siendo esta la protección constitucional que tiene todo aquel que padece un perjuicio resarcible con ocasión al actuar o no del Estado, obligado a garantizar la integridad de su vida, dignidad humana, honra y bienes privados.

## **Regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado. El daño antijurídico se estudia sin más condiciones en dichos regímenes**

Antes de agotar este ítem se considera apropiado contextualizar qué se entiende por daño antijurídico, a efectos de ello se acude a lo expuesto por el Consejo de Estado (Sentencia n.º 25000-23-26-000-2001-02416-01, 2015), que lo identificó como aquel padecimiento representado en una lesión patrimonial o extrapatrimonial ocasionado a un sujeto en particular que no estaba en el deber jurídico de soportarlo –

En ese orden de ideas, desagregando los términos en mención a la luz de lo decantado por la Corte Suprema de Justicia (sc10297-2014), se puede entender que el hecho dañoso proviene de la conducta o comportamiento antijurídico ocasionado por acción u omisión inminente, directa e inmediata de determinado sujeto que no estaba obligado a soportar tal daño.

Ahora bien, vale la pena traer a colación la definición que le dio el Consejo de Estado al daño antijurídico, pronunciamiento mediante el cual se afirmó que sus consecuencias no se generaban por la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la administración, sino por la soportabilidad o no del daño por parte de la víctima. Su concepción se consolida bajo el entendido que la persona afectada no está obligada a asumir las consecuencias del hecho generador que ocasionó un perjuicio que constituye el deber estatal de reparar o resarcir, en virtud de armonizar los principios y valores del Estado social de derecho, que propende por la solidaridad (artículo 1 superior), igualdad (artículo 13 constitucional) e integridad del patrimonio de los ciudadanos (artículo 58 de la carta magna) (Sentencia n.º 73001-23-31-000-1999-00539-01, Consejo de Estado, 2012).

En años más recientes, la misma corporación judicial anotó que el daño antijurídico debe ser entendido como aquella afectación o lesión a un interés legítimo y lícito, que se transforma en la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado como eje central de la obligación resarcitoria de la entidad en mención, en la medida en que le sea imputable a esta (Sentencia n.º 23001-23-31-000-2010-00059-01, Consejo de Estado, 2018).

Aunado a lo anterior, Forero Hernández (2020), con fundamento en la Sentencia C-286 de 2017, destacó que el daño antijurídico hace referencia a la lesión generada a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo, de ahí es donde se extrae el carácter antijurídico, pues el daño trae consigo la existencia de un menoscabo, lesión o perturbación que le es imputable a un sujeto quien es el obligado a reparar.

Sobre el particular, Arenas Mendoza (2018), al citar a Tamayo Jaramillo, aseveró que no todo daño debe ser indemnizado. Para que el carácter de resarcimiento se configure en el daño este debe reunir ciertos elementos, a saber: que sea certera su configuración o que sea efectiva para la existencia de la obligación resarcitoria, recaiga de manera individual o personal sobre la persona que padeció el daño, que genere una lesión antijurídica en su ser y patrimonio, al no estar obligado a soportar los daños ocasionados.

Del primer elemento se puede decir, con base en lo analizado por el precitado doctrinante, que no puede resarcirse un daño hipotético o que aún no se ha consolidado, pues la certeza del daño o de su ocurrencia permite la indemnización a que haya lugar, por cuanto es menester reparar la disminución patrimonial que padeció el tercero afectado que no estaba obligado a soportarlo.

El segundo elemento es que el daño sea personal o individualizado, es decir, que exista una persona concreta que padeció tal consecuencia, sujeto que debe ser la persona directamente lesionada del hecho generador y es la legitimada para presentar el título que le sirve para sustentar su pretensión.

El último elemento, que la lesión sea antijurídica, es decir, que sea de tal magnitud que genere un quebranto nocivo en los derechos fundamentales, vida, honra y bienes de la persona afectada, que no sea en virtud de la preponderancia del interés general sobre el particular, ni

mucho menos se derive por mandato constitucional, ni legal, ni contractual, que por el contrario sea derivada de la contravención de los principios esenciales de la función pública y generen un detrimento a la persona afectada.

Ahora bien, en relación con los regímenes de la responsabilidad patrimonial del Estado ha de decirse que ha sido un tema desarrollado por Esguerra Portocarrero (2018), quien hizo referencia sobre la existencia de dos tipos de regímenes: el primero tiene que ver con el tipo subjetivo fundado en errores del comportamiento de los agentes estatales que tienen aptitud de vincular la responsabilidad del Estado cuando la conducta del agente se ciñó al cumplimiento del reglamento de sus deberes, basándose entonces en los principios de solidaridad social y de igual frente a las cargas públicas, es decir, un régimen de responsabilidad patrimonial subjetiva.

El segundo régimen es conocido como un modelo de responsabilidad patrimonial objetiva cuyo pilar fundante es el daño antijurídico y que este le sea atribuido al Estado a través de algún título de imputación, bien sea por acción u omisión del cumplimiento de las funciones esenciales estatales. Esto en razón a que el daño antijurídico reparable es aquel que ha sido causado directamente por la autoridad en cumplimiento de sus deberes, para así poderle imputar al Estado su obligación de resarcir los daños ocasionados. Situaciones que deben comportar una circunstancia fáctica que genere el señalamiento a una autoridad estatal como autor o generador del hecho antijurídico.

Debe anotarse que, tal como lo reseña Forero Hernández (2020), el régimen objetivo de responsabilidad cuenta con dos títulos jurídicos de imputación: por un lado, daño especial que se identifica con el rompimiento de las cargas públicas y, por el otro, riesgo excepcional, lo referente a los daños antijurídicos provenientes de las actividades peligrosas. Mientras que el régimen subjetivo cuenta con un solo título jurídico de imputación, la falla del servicio o falla en el servicio.

Por su parte, Arenas Mendoza (2018) anotó que para determinar los anteriores regímenes de responsabilidad es importante conocer si el funcionamiento del Estado es anormal o normal. Frente al primero puntualizó que este se consolida cuando el servicio, función pública, no cumple a cabalidad sus funciones, no realiza correctamente las tareas encomendadas, las cuales se conocen en la constitución o la ley, siendo estos factores determinantes para su verdadera finalidad.

Señaló el doctrinante en mención frente al precitado régimen que es indispensable conocer si el funcionario estatal ejerció su función conforme al derecho. Así como ha de compararse la capacidad y actitud del agente público, con el modelo objetivo de la conducta, con la finalidad de verificar si el agente tenía la capacidad de impedir el evento dañoso y si se estaba obligado a evitarlo, es por esta razón que aquí ha de valorarse la culpa para determinar el grado de responsabilidad patrimonial del Estado.

Ahora bien, en relación con el segundo régimen de responsabilidad consideró el doctrinante Arenas Mendoza (2018) que este surge en virtud del cumplimiento de los deberes de los

agentes estatales que deben ceñirse en los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico, a fin de determinar si el deber estatal se cumplió dentro de los términos de la eficacia y eficiencia, que dependerá de la situación del país.

De lo expuesto por el referido estudioso es plausible inferir que en este régimen de responsabilidad patrimonial del Estado solo se debe probar que el agente agresor del bien jurídico, tutelado en el ordenamiento jurídico, generó el daño antijurídico que le hace imputable al Estado la obligación de resarcir los perjuicios que sus agentes han ocasionado, virtud de su vinculación con la administración. Evento en el cual la parte afectada con el daño antijurídico se exime de acreditar la culpa del agente estatal.

### **Del gran debate respecto de los elementos constitutivos de responsabilidad patrimonial del Estado**

Sobre el particular se tiene que la misma Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla (2007) reconoce que el tópico no es de discusión pacífica, pues en su escrito señaló que la responsabilidad patrimonial del Estado se basaba en el hecho, culpa, relación de causalidad y el daño, lo que en su entender era notoriamente desconsiderado para la víctima en la medida en que ésta si no logra probar la falla o culpa del Estado, o sus agentes en cumplimiento de sus deberes o cumplimiento defectuoso, se le dificulta obtener la reparación del daño antijurídico que no estaba obligado a padecer.

Bajo ese entendido, el consolidado jurídico académico en mención resaltó la importancia que tiene el artículo 90 superior en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, al extraer que los presupuestos para que estas se configuraran solo deben limitar a la acreditación de la existencia del daño antijurídico en los términos descritos anteriormente (cierto, eficiente, suficiente, individual y antijurídico, que no tuviera la víctima que padecer las consecuencias de tales eventos) y la imputabilidad del daño antijurídico a la autoridad pública.

Para Forero Hernández (2020) el debate sobre el particular ha sido extenso, de entrada, señaló que el artículo 90 superior consagra tres (3) elementos constitutivos de la responsabilidad, el daño antijurídico, el título de imputación y el nexo causal entre uno y otro, no obstante, la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado ha identificado que solo son dos los elementos que componen la responsabilidad estatal siendo estos: i. el daño antijurídico y ii. la imputación, aclarando que la máxima autoridad de lo contencioso administrativo no ha adoptado una postura uniforme sobre el particular.

Para efectos de corroborar lo dicho por los anteriores estudiosos de la materia, se dispuso traer a colación lo expuesto por el Consejo de Estado en el año 2015 (Sentencia n.º 25000-23-26-000-2001-02416-01). La mentada corporación anotó que para configurarse la responsabilidad civil, extracontractual y patrimonial del Estado es menester que coexista tanto i. el daño antijurídico como ii. la imputación de este a la administración.

Para la corporación judicial en mención, el último requisito debe ser entendido como la respectiva atribución de la lesión causada a un sujeto en la que se verifica la imputación subjetiva que prevé la obligación de indemnizar el perjuicio ocasionado por el daño antijurídico. Asimismo, ha de valorarse la imputación fáctica, la cual supone el estudio conjunto entre la causalidad material y las disposiciones normativas que permiten atribuir una imputación objetiva.

A su turno, la misma autoridad judicial (Sentencia n.º 68001-23-31-000-2005-02581-01, 2016) puntualizó que en el marco de los presupuestos para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado es necesario que se acredite tanto i. el daño antijurídico que alega el demandante y que no estaba en la obligación de soportarlo, ii. que el hecho generador del daño haya sido por acción u omisión constitutiva de una falla en la prestación del servicio y iii. la existencia del nexo causal entre el primero y el segundo.

En el mismo año, la prenotada autoridad judicial (Sentencia n.º 05001-23-31-000-2006-03158-01, Consejo de Estado, 2016) insistió que solo basta verificarse que se configure coetáneamente el daño antijurídico y su imputación a la administración para declarar la existencia de la responsabilidad patrimonial del Estado y reintegre el bienestar y derechos transgredidos (resarza) a la persona que fue víctima del hecho generador del daño antijurídico.

Con la finalidad de reiterar que ni siquiera la jurisprudencia del honorable Consejo de Estado se ha puesto de acuerdo en establecer cuáles son los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado, se trae a colación la providencia de marzo 8 de 2017 (Sentencia n.º 47001-23-31-001-2007-00269-00), en la que se revocó la decisión de primera instancia y concedieron las pretensiones de los demandantes en la acción de reparación directa por un accidente de tránsito originado por un miembro de policía nacional, suceso que surgió en virtud de la contingencia generada entre un vehículo incautado a cargo de dicha institución, solicitado por el agente policía aludiendo su cargo, con un sujeto en particular.

De la providencia en mención, se destaca que si bien la aludida corporación no dio a conocer los presupuestos que valoró para determinar que allí se haya configurado o no la responsabilidad del Estado (Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional), lo cierto es que fue más que evidente que su análisis probatorio consistió en verificar la coexistencia de i. la configuración del daño antijurídico imputable al Estado, a través de la observancia o inobservancia del ordenamiento jurídico en el actuar de su agente estatal, ii. la imputación del título de imputación y iii. el nexo causal entre el aquel y este.

Pese a que su valoración tendió en evidenciar la configuración de los tres elementos en mención, la corporación argumentó que accedería a las pretensiones de los demandantes por destacarse que el daño ocasionado fue una consecuencia del ejercicio de una actividad peligrosa, la conducción de un vehículo automotor, que fue ocasionado por un agente estatal con un vehículo que estaba bajo el cuidado y vigilancia de la Policía Nacional de Colombia, dando lugar a que se aplicara el régimen objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional, situación que así fue declarada.

Por otra parte, el Consejo de Estado en el año 2018 (Sentencia n.º 23001-23-31-000-2010-00059-01), a la hora de valorar la responsabilidad patrimonial del Estado, en razón a la falla del servicio que se presentó en el año 2007 por el actuar imprudente de los miembros de la fuerza armada colombiana que disparó al aire sus armas de dotaciones para mantener el orden público, concedió las pretensiones de la parte demandante al evidenciar que en las circunstancias fácticas puestas de presentes a su conocimiento se consolidó i. un daño antijurídico que evidentemente ii. le era imputable a los agentes estatales tanto jurídica y fácticamente.

La anterior postura fue mantenida por el Consejo de Estado en el año 2019 (Sentencia n.º 25000-23-26-000-2010-00020-01) en la que anotó y valoró solo dos presupuestos para que se entendiera configurada la responsabilidad patrimonial del Estado, siendo estos: i. el daño antijurídico y ii. la imputación de este al Estado, bien sea por acción u omisión de sus agentes estatales.

Años posteriores, la misma corporación en providencia de diciembre 13 de 2021 (Sentencia n.º 18001-23-31-000-2009-00019-01) señaló que los presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado se configuran cuando concorra i. el daño antijurídico, entendido que este se configura en la medida en que exista a. la lesión a un bien jurídico tutelado que genere consecuencias al patrimonio del individuo (el daño sea cierto), b. tales consecuencias no hayan sido generadas por la propia víctima (el daño sea personal) y c. que por consiguiente, la persona afectada no tenga el deber jurídico de soportarlo (el daño sea antijurídico) y ii. que la imputación estatal sea por acción u omisión de los agentes.

Por lo anterior, no resulta descabellado que Arenas Mendoza (2020), tras valorar algunos fallos emitidos por el consejo de estado durante el interregno de 1964 a la fecha, concluye que la responsabilidad civil y extracontractual patrimonial del Estado tenía como elemento esencial la relación de causalidad, el cual también ha sido valorado como un requisito indispensable por ser expuesto en la Constitución política de 1991.

A juicio del doctrinante en mención, los postulados de causalidad consagrados en el artículo 90 superior se han mantenido con el paso del tiempo, incluso con lo consagrado en la Ley 1437 de 2011, aun cuando algunos pronunciamientos del honorable Consejo de Estado de Colombia solo valoren dos presupuestos para decretar la responsabilidad extracontractual patrimonial del Estado, siendo estos: el daño antijurídico y la imputación del mismo, dejando a un lado la causalidad existente entre uno y otro.

## **El estudio de la relación de causalidad no ha desaparecido y la Ley 1437 de 2011 reafirma su aplicación**

Para Saavedra Becerra (2018) el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reguló una gran cantidad de temas que deben ser discutidos ante el respectivo juez natural del Estado, que en este caso serían los jueces de lo contencioso administrativo. Así mismo reconoció que tal estatuto procesal consagró casos excepcionales en que dicho juzgador

no debe porqué conocer de ciertos asuntos. En todo caso, resaltó la importancia del control judicial de la administración pública debido a la naturaleza de la autoridad y la especialidad de los temas a discutir ante tal autoridad.

A su turno, Arenas Mendoza (2018) destacó que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró en los cuatro incisos del artículo 140 reglamenta diferentes situaciones. Asegurando que el régimen aplicable al ordenamiento jurídico debe ser subjetivo, al reseñarse en el artículo 90 superior que esta clase de responsabilidad surge con la coexistencia del daño antijurídico, la imputación que se le haga de este al Estado y la causalidad entre uno y otro.

Para el doctrinante en mención el primero de los incisos hace mención al régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado, que se basa en el daño antijurídico que la persona que lo padece no debe porqué asumirlo en sus hombros.

En el mismo escrito, Arenas Mendoza (2018) reconoció que el inciso segundo contiene un segundo presupuesto de la responsabilidad estatal, la causa imputable al agente estatal, siendo este el de la imputación del título a reparar por los eventos allí descritos, que vale la pena aclarar conforme lo hizo el mencionado estudioso del derecho contencioso administrativo. Las hipótesis que allí se consagran no son taxativas, pero sí permiten tener una percepción de lo que puede llegar a responder patrimonialmente el Estado, siempre y cuando se configure el primer elemento, el daño antijurídico, para que así este le sea imputable al Estado cuando exista causa para ello.

Acto seguido, el mismo estudio resaltó que el inciso tercero consagra la facultad que tenía una entidad pública de instaurar la acción de reparación directa, aun cuando haya sido otra entidad pública quien haya causado su daño antijurídico, pues ello se desprende de la necesidad de proteger el patrimonio público y velar por su integridad, así como la latente causalidad que debe existir entre una y otra.

Para Forero Hernández (2020), el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 140 señaló que los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial del Estado son dos: el daño jurídico como la imputación de este al Estado y la imputación de aquella consecuencia a este. Los que deben acreditarse ante la jurisdicción administrativa por la persona que padeció las lesiones, para adquirir un resarcimiento generado por las consecuencias que padeció por el agravio generado por el Estado, permitiendo concluir que la acción de reparación directa es una garantía tanto constitucional como legal consagrada en favor de la víctima.

Pese a lo anterior, el precitado estudioso reconoció que sus colegas estudiosos en la materia tienen concepciones diferentes al señalar como presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado el daño, el nexo causal y la imputación de este al Estado.

Reconocimiento que Arenas Mendoza (2020) desconoció en su escrito, pues insistió que los cuatros incisos del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 consagran un régimen

de responsabilidad patrimonial del Estado compuesto por el daño antijurídico, la imputación y la relación de causalidad entre uno y el otro.

El precitado estudioso de la materia arribó a la conclusión que los presupuestos de la responsabilidad son estos (el daño antijurídico, la imputación y la relación de causalidad entre uno y el otro) y no otros, con fundamento en el artículo 90 superior, del cual se desprende que el Estado siempre responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que a él le sean imputables, bien sea por acción u omisión de sus agentes, permitiendo inferir que la responsabilidad en análisis tiene una división tripartita cuya configuración es indispensable para acceder a las pretensiones de la reparación directa (Arenas Mendoza, 2020).

En razón de lo anterior, el citado doctrinante en mención hace referencia que las interpretaciones judiciales, académicas o prácticas que contraríen la conclusión a la que él arribó, desconocen la voluntad del constituyente en el artículo 90 de nuestra carta magna, donde se reitera que fue consagrada la causalidad entre el daño antijurídico y la imputación de este al Estado, como elemento determinante para endilgarle a una entidad estatal la obligación de reparar el daño causado a la víctima.

De esta manera resulta más que evidente que el nuevo estatuto procesal de lo contencioso administrativo ha contenido y contiene dentro de sus espectros a valorar la concurrencia del daño antijurídico, imputación y la intervención de la causalidad para determinar si en efecto o no es indispensable declararse la responsabilidad patrimonial del Estado.

## Conclusiones

Con fundamento en las anteriores explicaciones, se puede apreciar que el constituyente de 1991 tuvo la finalidad de establecer en el artículo 90 superior un mecanismo judicial para que las personas afectadas con el daño antijurídico imputable al Estado acudieran a la jurisdicción que dirige los conflictos estatales a reclamar *una forma de justicia* o clase de justicia buscando una restauración a sus derechos afectados por lo acontecido.

Lo anterior permite que el Estado, en su condición de ente supremo, garante de los derechos y obligaciones de sus administrados y responsable de la función pública, establezca una forma de evaluar la eficiencia de sus servicios, las políticas públicas que implementa y que en principio se deben caracterizar por desprenderse del artículo 1 constitucional contentivo de la dignidad humana; el artículo 6 superior mediante el cual se consagra la responsabilidad del agente estatal, el artículo 58 ib. en el que se establece la obligación del Estado en respetar tanto la propiedad privada como los derechos otorgados por el ordenamiento jurídico, entre otros.

Bajo ese entendido, ha de visualizarse al Estado como el garante que tiene toda persona para adquirir sus bienes privados, de la seguridad de que ningún otro sujeto va a extralimitarse de sus funciones, salvo que sea a fin de prevalecer al interés general, social y ambiental sobre el particular conforme lo estipula el artículo 209 ib., desarrollado en líneas anteriores; canon 229 en cita, con el objetivo de brindarle a la comunidad, en general, un acceso a la administración de justicia material sin distinción de ninguna índole.

En esos términos, ha de llegarse a la conclusión que la constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado es un mecanismo mediante el cual el Estado hace prevalecer sus cláusulas imperativas y fundantes del Estado social de derecho consagrado en nuestra carta magna de 1991 y que es un instrumento accesible a todos los habitantes del territorio nacional.

Por consiguiente, es imperativo tener claro que lo susceptible a reparar o resarcir por conducto de la responsabilidad civil y patrimonialmente proviene del Estado, con la configuración o acreditación de los elementos de la responsabilidad patrimonial.

De una u otra manera no se puede desconocer que lo realmente importante es esclarecer, tanto para los operadores jurídicos como para los ciudadanos, qué se debe entender como imputable al Estado, qué daño antijurídico debe ser reparado por este, y si todo perjuicio que no está obligado a soportar la víctima por el actuar desprovisto del cumplimiento de los deberes jurídicos del Estado debe ser reparado por este o si, por el contrario, es un requisito *sine qua non* de la existencia de causalidad entre el daño antijurídico y la imputación de este al Estado.

## Referencias

- Arenas Mendoza, H. A. (2018). *El régimen de Responsabilidad Subjetiva*. Colombia: Legis Editores S.A.
- Arenas Mendoza, H. A. (2020). ¿Los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia son dos o tres?: a propósito de la relación de causalidad. *VNIVERSITAS*, 69, 1-17. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj69.erec>
- Armata Ariza, A. M. (2009). El régimen de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia: El título jurídico de la imputación. *Revista Via Uris*, (6), 88-112.
- Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá, Colombia: Legis.
- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (2007). *Responsabilidad del Estado*. Bogotá, Colombia: Grafi-IMPACTO Ltda.
- Esguerra Portocarrero, J. C. (2016). *La protección Constitucional del Ciudadano*. Bogotá, Colombia: Legis Editores S.A.
- Esguerra Portocarrero, J. C. (2018). *Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM*. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/34.pdf>
- Forero Hernández, C.F. (2020). *Tendencias actuales del Derecho*. Bogotá, Colombia.: Editorial Ibañez.
- Saavedra Becerra, R. (2018). *De la Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
- Sentencia n.º 73001-23-31-000-1999-00539-01 (radicado 22464) de 2012. Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Sentencia n.º 25000-23-26-000-2001-02416-01 (radicado 30293) de 2015. Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Olga Mérida Valle De De la Hoz.
- Sentencia n.º 68001-23-31-000-2005-02581-01 (radicado 40544) de 2016. Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Magistrado Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Sentencia n.º 05001-23-31-000-2006-03158-01 (radicado 45459) de 2016. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, subsección C, Acción de Reparación Directa. Consejero Ponente: Olga Mérida Valle De De La Hoz.
- Sentencia C-286/17 (radicado D-11669). Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 191 de la Ley 1801 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Sentencia n.º 47001-23-31-001-2007-00269-00 (radicado 39780) de 2017. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Acción de Reparación Directa, accidente de tránsito. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico.

Sentencia n.º 23001-23-31-000-2010-00059-01 (radicado 44912) de 2018. Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. Magistrada Ponente: María Adriana Marín.

Sentencia n.º 25000-23-26-000-2010-00020-01 (radicado 46271) de 2019. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Sentencia n.º 18001-23-31-000-2009-00019-01 (radicado 54892) de 2021. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

Sentencia SC10297-2014 (radicado 11001-31-03-003-2003-00660-01). Corte Suprema de Justicia de Colombia. Magistrado Ponente: Ariel Salazar Ramírez.