

Títulos jurídicos de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado

Jhonny Mendoza Vásquez *

Resumen:

Es de suma importancia tener claro que en Derecho existe una premisa general, la cual consiste en entender y aplicar que todo aquel que cause un daño está en la obligación jurídica de responder, esa obligación en nuestro ordenamiento jurídico se traduce en responsabilidad. Como bien explica el profesor Libardo Rodríguez (Rodríguez, 2011:525). En el universo jurídico existen distintos tipos de responsabilidad, por ejemplo encontramos la responsabilidad Civil, Penal, Fiscal, Disciplinaria y por supuesto la responsabilidad administrativa del Estado. Esta última encuentra su desarrollo en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el cual sostiene que el Estado debe responder patrimonialmente por el daño antijurídico que cause, esto responde por los daños que se le causen a una persona que no tenga el deber jurídico de soportarlo. Como consecuencia de lo anterior este tipo de responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico ya no se fundamenta en la falla del servicio, sino en el daño antijurídico, para que así no sólo se indemnizaran aquellos casos en que quedaba demostrada la anti juricidad de la conducta del agente productor del daño, sino también aquellos casos en que pese a no existir una conducta antijurídica, es decir, una culpa o dolo en la acción u omisión, sí se producía un daño el cual era necesario indemnizar siguiendo así la línea doctrinal de los españoles.

Palabras Claves:

Responsabilidad, Estado, Título.

Abstract:

It is of great importance to bear in mind that in Law there is a general premise, which is to understand and implement that all those who cause harm are in the legal obligation to respond. This obligation in our legal system translates into responsibility. As it is well explained by professor Libardo Rodríguez. (Rodríguez, 2011:525). In the legal universe there are different types of responsibility, for example, we find the Civil, Criminal, Prosecution, disciplinary liability and obviously the administrative responsibility of the State. The latter finds its development in article 90 of the Political Constitution of Colombia, which supports that the State, must respond financially by the damage caused, this responds to the harm caused to a person who does not have a legal duty to bear.

As a result, this type of responsibility in our legal system is no longer based on the failure of the service, but in the wrongful injury, so that not only the cases in which proved illegality of the agent producing damage are compensated, but also those cases in which although there is no unlawful conduct, such as fault or malice in the act or omission, if harm occurred which was necessary to compensate following this way the Spanish doctrinal line.

Keywords responsibility:

State, Title

Evolución Histórica de la Responsabilidad Administrativa del Estado Colombiano

En Colombia el tema de la responsabilidad estatal viene enmarcado por dos grandes momentos y la razón de esto encuentra explicación

en el hecho de que Colombia es un país que cuenta con una doble jurisdicción: por un lado la jurisdicción ordinaria de la cual su más alto tribunal es la Corte Suprema de Justicia, organismo que tuvo la competencia general sobre estos temas hasta 1964 y por el otro lado, una jurisdicción especializada; la jurisdic-

ción de lo contencioso administrativo, siendo el Consejo de Estado su mayor exponente. En consecuencia de lo anterior el marco legal de la responsabilidad estatal, se divide en dos momentos: primero se aplicó normas de derecho privado y luego normas de derecho público.

En el primer período, la Corte Suprema de Justicia declaraba la responsabilidad del Estado, siempre y cuando así estuviera establecido en un texto legal especial y expreso. El trabajo de la Corte consistía en aplicar o hacer cumplir la ley o decreto que eran los que consagraban explícitamente los casos en que el Estado debía indemnizar a las personas que resultaron perjudicadas por su acción u omisión,

El autor colombiano Juan Carlos Henao Pérez al caracterizar ésta época manifiesta que: “la responsabilidad del Estado nace siendo una responsabilidad de naturaleza objetiva así dispuesta por el legislador”.

En 1896 hasta 1941 la Corte Suprema de Justicia a través de sus sentencias empieza a sentar un principio de responsabilidad estatal, consistente en la responsabilidad indirecta, la cual era independiente de que una norma legal estipule o no la obligación que tiene el Estado de indemnizar los daños que cause.

Este principio de responsabilidad tiene su fundamento en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, los cuales establecen la responsabilidad indirecta, la cual tiene su sostén en los conceptos de culpa in eligendo y culpa in vigilando. Se tenía entonces el criterio que el Estado respondía por los actos de sus funcionarios, toda vez que era la administración quien los elegía y quien debía vigilar su actuar.

Posteriormente surge la teoría de la responsabilidad directa, esta teoría la explica de una manera precisa el tratadista Carlos H. Pareja, (Pareja, 1940: 619), quien sostiene que esta noción empieza a aplicarla la Corte Suprema de Justicia alrededor de los años cuarenta, pero esto no impidió que al tiempo se emplee también la tesis de la responsabilidad indirecta.

El argumento central de esta teoría consiste en sostener que no hay razón para distinguir entre la persona moral y sus agentes: persona moral y agentes son un mismo ente, de forma tal que la actuación de los agentes es la misma actuación de la persona jurídica, y como consecuencia la responsabilidad de los agentes es la misma responsabilidad de la persona jurídica, no en base a una presunción, sino en razón de conformar un mismo sujeto.

Surge con posterioridad la teoría organicista, que en términos de Jesús González Pérez (González, 1996: 45 y ss) se fundamentaba en el hecho de que la persona jurídica puede ver comprometida su res-

pensabilidad de dos formas, dependiendo de la clase de agentes que hayan actuado en la producción del daño.

Sigue nuestro autor sosteniendo que esta tesis distingue dentro de la persona jurídica dos clases de agentes: aquellos que representan la voluntad de la entidad, que son los que ejercen funciones de dirección y control y son conocidos como los agentes-órganos y los otros que no representan la voluntad del ente y son los conocidos como agentes-auxiliares.

Cuando el que actúa es un agente-órgano, como son estos los que manifiestan la Voluntad de la persona jurídica, al comprometer su responsabilidad lo hacen de forma directa, es decir, la persona jurídica responde con base en el artículo 2341 del Código Civil, porque esta clase de agentes no se distinguen de la persona jurídica sino que son tomados como un mismo sujeto, pues ellos manifiestan y encarnan, por así decirlo, la voluntad de la persona moral. Esta se exonera de responsabilidad demostrando, el caso fortuito, la fuerza mayor, la culpa de la víctima o el hecho de un tercero, es decir, la presencia de un factor extraño.

Posteriormente surge el Decreto 528 de 1964, mediante el cual se asignó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que conociera de las controversias sobre responsabilidad de la administración. En consecuencia es la ley la que viene a determinar que los asuntos de responsabilidad del Estado por ser especialísimos deben ser tratados por la jurisdicción administrativa.

En ese orden de ideas la responsabilidad administrativa del Estado ha evolucionado en tres momentos, esto en palabras del tratadista Libardo Rodríguez (Rodríguez, 2011:538) son: Etapa de Aplicación de Derecho Privado, Etapa de Transición (por la aplicación simultánea de varias de esas teorías a la vez) y Etapa de Aplicación del Derecho Público.

Elementos de la responsabilidad administrativa del Estado

Nuestra Constitución Política exige que se presenten tres requisitos para poder hablar de una responsabilidad patrimonial del Estado. El tratadista Libardo Rodríguez (Rodríguez, 2011:529), explica estos requisitos de la siguiente manera:

Estos requisitos son: “la presencia de un daño antijurídico, es aquel que el administrado no está en la obligación de soportar pues no existe o no se presenta ninguna causal que justifique la producción del daño por parte de la administración, así mismo siguiendo a Juan Carlos Henao (Henao, 1998: 85) el daño debe ser cierto o real, especial anormal, debe existir la existencia de un nexo causal el cual lleva una estrecha relación con el derecho civil si miramos

lo que plantea Javier Tamayo Jaramillo (Tamayo, 2007:224 y ss) –imputatio facti- esto es, que el daño sea efecto inmediato de la acción o de la omisión de la autoridad pública y la atribución jurídica del daño al Estado –imputatio iuris- en virtud de un nexo con el servicio. La actuación de la administración (Acto Administrativo, Hecho Administrativo, Omisión Administrativa, Operación Administrativa)”.

De igual manera se debe indicar el título o factor de atribución del daño (falla del servicio probada o presunta; daño especial, riesgo excepcional, etc), será asunto que determinará el juzgador, en vista de lo allegado y probado, en virtud del principio según el cual a las partes incumbe demostrar los hechos y al juez dispensar el derecho.

A continuación un breve análisis de esos títulos de imputación de responsabilidad administrativa del Estado.

Falla del servicio

Este sistema por mucho tiempo ha sido considerado como el régimen común de Responsabilidad Estatal, ha sido el que en mayor número de ocasiones ha venido aplicando tanto el Consejo de Estado como los tribunales seccionales de lo contencioso administrativo, este título de imputación de responsabilidad administrativa del Estado, consiste en que se produce un daño debido a que una persona pública no ha actuado cuando debía hacerlo, ha actuado mal o ha actuado tardíamente. Todo esto a pesar de la aparición en nuestro ordenamiento jurídico del referido artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

El Fallo Tinjacá, constituye un importante referente jurisprudencial para aplicar por primera vez la teoría de la Falla del Servicio Público. La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 30 de Junio de 1962, en el proceso de Reinaldo Tinjacá y Aurelio Planells contra el municipio de Bogotá D.E, realiza un detallado estudio sobre la responsabilidad de las personas jurídicas tanto de derecho privado como derecho público, en el cual además de elaborar un recuento histórico acerca de las diferentes tesis que ha acogido la Corte Suprema de Justicia para explicar la responsabilidad de las personas jurídicas de derecho privado y público.

Estableció que en lo atinente a responsabilidad de las personas jurídicas de derecho público la tesis que debe aplicarse es la de falla del servicio público o culpa de la administración, fundamentada en el artículo 2341 del Código Civil y en el artículo 16 de la Constitución Política de 1886 “porque entre los deberes sociales del Estado sobresale el de prestar a la colectividad servicios públicos eficientes, así que fallando éstos, deja de cumplir el ordenamiento constitucional y debe reparar el daño”. Según el fallo, las principales características de la falla del servicio son las siguientes:

“No es importante, al momento de analizar la responsabilidad, la culpa personal del agente, puesto que ésta es reemplazada por la noción de falla del servicio. Por tal razón no es necesario, al momento de pretender una indemnización, probar la acción u omisión del agente, pues para ello sólo se necesita la prueba de la falla funcional, orgánica o anónima del servicio público;

Hay presunción de culpa de la persona jurídica estatal, debido al deber primordial impuesto por la Constitución en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios públicos; los requisitos que la víctima debe demostrar son la falla del servicio y el daño sufrido por la víctima”.

Falla presunta del servicio

El Consejo de Estado, mediante sentencia 12 de diciembre de 1989, la explica afirmando que es un régimen intermedio entre el sistema de la falla probada y los regímenes objetivos, en el cual se sigue aplicando el concepto de falla del servicio pero en cierto modo inverso, puesto que es la entidad demandada quien tiene la mayor carga probatoria.

Dice el honorable Consejo de Estado “esto es así como reacción al hecho de que en muchas situaciones se negó la indemnización de los perjuicios causados por el Estado debido a que en el sistema de la falla probada los requerimientos probatorios son muy exigentes y en algunos casos muy difíciles de cumplir generándose así una inequidad, entonces como respuesta a tal injusticia este Consejo de Estado empieza a arraigar en la jurisprudencia la teoría de la falla presunta.

Daño especial

Se presenta esta clase de responsabilidad, en términos del Consejo de Estado sentencia de 24 de junio de 1999, “cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones y obrando dentro de su competencia y ceñido a la ley, produce con su actuación perjuicios a los administrados, perjuicios que son especiales y anormales en el sentido que implican una carga o sacrificio adicional al que los administrados normalmente deben soportar por el hecho de vivir en sociedad”.

Jaime Vidal Perdomo (Vidal, 2000: 225), manifiesta que se fundamenta esta teoría del daño especial en que los asociados por el simple hecho de vivir en sociedad deben soportar las cargas que implica el funcionamiento del aparato estatal cargas que son iguales para todos los administrados, (por eso se habla de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas).

Pero cuando dichas cargas ya no son iguales, cuando el equilibrio se rompe y ese principio de igualdad se pierde así sea por el obrar legítimo de la ad-

ministración, es necesario restablecer el equilibrio y esto se logra a través de la indemnización de los perjuicios ocasionados.

El Consejo de Estado en reiteradas sentencias ha manifestado en diferentes oportunidades que esta teoría es de aplicación excepcional y subsidiaria, por lo tanto sólo se aplicará en los eventos en que el caso concreto que se estudia no pueda ser subsumido dentro de los diferentes regímenes de responsabilidad consagrados.

Riesgo excepcional

El Consejo de Estado en sentencia del 20 de febrero de 1989, define esta teoría en los siguientes términos:

“Según esta teoría, el Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio, desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un ‘riesgo de naturaleza excepcional’ que, dada su particular gravedad, excede notoriamente, las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio”.

Se fundamenta esta teoría también en el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y las cargas públicas y se presenta en los casos en que el Estado en la elaboración de una obra pública o en la prestación de los servicios a su cargo, se vale de ciertos recursos que aunque necesarios para el trabajo, sitúan a los administrados bajo un riesgo especial o particular el cual es superior o mayor al que normalmente se está obligado a tolerar; cuando esto suceda es deber del Estado indemnizar los perjuicios que cause y esto como contrapartida de las ventajas obtenidas por las obras realizadas o servicios prestados.

Las condiciones requeridas para la estructuración de la responsabilidad por riesgo excepcional son:

En desarrollo de una obra o actividad de servicio público, la administración emplea recursos o medios que coloquen a los administrados o a sus bienes en una situación de quedar expuestos a un riesgo, que dada su gravedad excede las cargas que normalmente deben soportar los ciudadanos, como contrapartida de las ventajas que reportan de la actividad o servicio.

Si el riesgo así creado por la administración se realiza, esto es, se materializa, se produce un daño indemnizable. No obstante a lo anterior se hace necesario también mencionar los llamados exonerantes de responsabilidad, mediante los cuales el Estado (la

entidad demandada) para eximirse de la responsabilidad que se le imputa puede probar el rompimiento del nexo causal por medio de cualquiera de las siguientes causales, Jaime Vidal Perdomo (Perdomo, 2000:137), las explica de la siguiente manera:

Fuerza mayor, la cual es el suceso externo a la actividad de la administración, imprevisible, es decir, no hay manera de sospechar la ocurrencia del hecho dañino e irresistible, o sea, aquel de tal entidad que es imposible contrarrestar.

El caso fortuito, consistente en el acontecimiento imprevisible e irresistible pero que acontece o se produce dentro del campo propio de la actividad administrativa, del actuar del agente. Es, pues, esencialmente interno a la actividad. Sobre el tema del caso fortuito y la fuerza mayor hay que aclarar que para los civilistas no hay distinción alguna entre estos dos fenómenos, por lo tanto se habla indistintamente de caso fortuito o fuerza mayor.

Para los administrativistas, estas causales son diferentes y consideran que se está en presencia de fuerza mayor, cuando el acontecimiento resulta completamente externo al accionar del agente y constituye caso fortuito aquel evento cuya causal es desconocida mas no externa o exterior a la actividad del agente.

Culpa exclusiva de la víctima, se presenta en los eventos en que la configuración del daño es consecuencia del actuar culposo o doloso de la víctima.

Si la razón del daño proviene exclusivamente de la culpa del perjudicado, esto producirá una exoneración total por parte del Estado de la responsabilidad, pero si la culpa de la víctima no es la única causa que generó el daño sino que también converge la culpa de la administración, se estará en presencia de una concurrencia de culpas y en este caso se ajusta la incidencia de las culpas en el daño para así determinar la indemnización de perjuicios y podría llegar a presentarse una compensación de culpas.

Hecho exclusivo y determinante de un tercero, es decir, que el origen o la razón del daño provenga de la culpa de un tercero, que él sea el auténtico responsable. Es necesario que el daño haya sido provocado exclusivamente por la acción de ese tercero, si no es así, no se configurará esta causal exonerativa

En ese orden de ideas, los títulos de imputación de la responsabilidad administrativa reposan en un primer lugar en el artículo 90 de la Constitución Política, con la antijuridicidad del daño, entendido esta como la no obligación jurídica del administrado de soportar el daño. Así mismo debe quedar claro que estos títulos son producto de la evolución de la jurisprudencia, que no siempre el Estado se consideró responsable por los daños que le ocasionara a sus administrados y

por supuesto son las teorías a través de las cuales se justifica la Responsabilidad Extracontractual del Estado.

Bibliografía

RODRÍGUEZ Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, Decimoséptima edición.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Constitución Política de Colombia de 1986.

PERDOMO Jaime Vidal, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, 2000.

Sentencia del 20 de febrero de 1989, del Consejo de Estado.

Sentencia de 24 de junio de 1999, del Consejo de Estado.

Sentencia 12 de diciembre de 1989, del Consejo de Estado.

Sentencia del 30 de Junio de 1962, de la Corte Suprema de Justicia.

TAMAYO Jaramillo Javier, De la Responsabilidad Civil, Editorial Temis 2007.

PAREJA Carlos H., La responsabilidad del Estado, Bogotá, Edit. Andes, 1940.

Decreto 528 de 1964

Sentencia del 22 de octubre 1896, de la Honorable Corte Suprema de Justicia

HENAO Juan Carlos, Presentación general de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia, en Jornadas Colombo venezolanas de Derecho Público.