

MICHEL  
PAILLET

**LA RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA**

JESÚS MARÍA  
CARRILLO BALLESTEROS  
TRADUCTOR

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

## CONTENIDO

ABREVIATURAS	17
ESTUDIO PRELIMINAR	19
I. Breve reseña histórica del contencioso administrativo en Colombia y de los controles por él ejercidos	20
II. Los controles constitucionales y los jurisdiccionales de la actividad administrativa	22
III. Orden y naturaleza de los controles en Colombia	25
IV. Responsabilidad patrimonial del Estado	43
A. Primera fase jurisprudencial, bajo la orientación de la Corte Suprema de Justicia	23
B. Segunda fase: desde 1964 hasta 1991, y de allí hasta nuestros días	31
INTRODUCCIÓN	43
I. La evolución de la responsabilidad administrativa	43
A. La irresponsabilidad atenuada	43
B. La responsabilidad limitada	46
C. El florecimiento de la responsabilidad	48
II. La noción de responsabilidad administrativa	52
A. ¿Cuál responsabilidad?	52
B. ¿Cuáles responsables?	54
C. ¿Cuáles actividades dañinas?	55
D. ¿Qué régimen de responsabilidad?	60
III. Las fuentes de la responsabilidad administrativa	63
A. Las fuentes clásicas: la jurisprudencia y la ley	63
B. La nueva fuente: la Constitución	65
C. La influencia de la fuente internacional	68
IV. Los equilibrios generales de la responsabilidad administrativa	70
A. La pluralidad de las funciones	71
B. La diversidad de fundamentos	73
C. La multiplicidad de parámetros	77

**PRIMERA PARTE**

<b>LA DETERMINACIÓN DEL RESPONSABLE</b>	<b>79</b>
---	-----------

**CAPÍTULO PRIMERO**

<b>LA CAUSALIDAD</b>	<b>83</b>
----------------------	-----------

**SECCIÓN I**

<b>LA APRECIACIÓN DEL VÍNCULO DE CAUSALIDAD</b>	<b>85</b>
---	-----------

I. La exigencia de un vínculo directo de causalidad	85
A. Hipótesis en que se admite la existencia del vínculo directo de causalidad	86
B. Hipótesis en que se destaca la ausencia del vínculo de causalidad	87
II. El recorrido de la jurisdicción administrativa	89
A. El establecimiento del vínculo de causalidad	89
B. El razonamiento del juez	90

**SECCIÓN 2**

<b>LA PERTURBACIÓN DEL VÍNCULO DE CAUSALIDAD: LAS CAUSAS EXONERATORIAS</b>	<b>92</b>
--	-----------

I. Las causas generales de exoneración	93
A. El hecho de la víctima	93
B. Fuerza mayor	95
II. Las causas especiales de exoneración	97
A. El caso fortuito	97
B. El hecho de terceros	100

**CAPÍTULO SEGUNDO**

<b>LA IMPUTABILIDAD</b>	<b>103</b>
-------------------------	------------

**SECCIÓN I**

<b>LA IMPUTABILIDAD PERSONAL</b>	<b>105</b>
----------------------------------	------------

I. Las hipótesis de imputabilidad exclusiva	107
A. El juzgamiento del agente en caso de culpa personal	107
1. La noción de culpa personal	107
2. Las consecuencias de la existencia de una culpa personal	111
B. El enjuiciamiento de la Administración en caso de hecho del servicio	113

1.	La noción de hecho del servicio	113
2.	Las consecuencias del hecho del servicio	115
II.	Las hipótesis de imputabilidad acumulativa	117
A.	Los posibles casos de figuración	117
1.	La acumulación de culpas	117
2.	La acumulación de responsabilidades	119
B.	Las consecuencias de la acumulación	121
1.	La acción de la víctima	121
2.	La acción de la Administración	122
3.	La acción del agente	124

SECCIÓN 2

LA IMPUTABILIDAD MATERIAL	125	
I.	Los daños causados con ocasión de la interferencia de las competencias públicas	126
A.	El ejercicio de las competencias por un sujeto de derecho por cuenta de otro	126
1.	Las hipótesis vinculadas a las relaciones particulares que unen al Estado con las colectividades descentralizadas	126
2.	Las hipótesis de cooperación entre personas públicas	128
3.	Los casos de las delegaciones de servicio público	130
B.	El ejercicio conjunto de las competencias por una pluralidad de personas públicas	131
II.	Los daños ocasionados por los bienes de las personas públicas	132
A.	El caso de los bienes muebles	132
B.	Los casos de los bienes inmuebles	133

SEGUNDA PARTE

LOS HECHOS GENERADORES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	137
---	-----

CAPÍTULO PRIMERO

LOS HECHOS CULPOSOS QUE POR SU NATURALEZA COMPROMETEN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	141
---	-----

SECCIÓN I

LA NOCIÓN DE CULPA DE NATURALEZA TAL QUE COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN	144
---	-----

I.	Definiciones de la culpa	144
A.	La culpa como atentado a los derechos de los administrados	144
1.	La culpa: una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas	145
2.	La culpa: una ruptura de la igualdad ante los servicios públicos	145
3.	La culpa: una violación del derecho al correcto funcionamiento del servicio público	146
B.	La culpa como comportamiento irregular de la Administración	147
1.	La culpa del servicio: sustracción a las leyes del servicio	148
2.	La culpa del servicio: un comportamiento anormal	148
3.	La culpa del servicio: sustracción a las obligaciones administrativas	149
II.	Tipología de las culpas	150
A.	Clasificaciones lógicas	150
B.	Clasificaciones empíricas	151
SECCIÓN 2ª DEL TÍTULO I		
EL RÉGIMEN DE LA CULPA DE NATURALEZA TAL QUE COMPROMETA LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN		
I.	La prueba de la culpa	155
A.	El papel de las partes en el establecimiento de la culpa	155
1.	El papel del demandante	155
2.	El papel del demandado	156
B.	La admisión de la presunción de culpa	156
1.	Las hipótesis de presunciones de culpa	158
2.	Efectos de las presunciones de culpa	160
II.	La apreciación de la culpa	162
A.	La determinación por el juez de las obligaciones de la Administración	162
1.	El contenido de las obligaciones administrativas	162
2.	La extensión de las obligaciones administrativas	164
B.	La apreciación del comportamiento de la Administración	166
1.	Una apreciación ampliamente concreta	166
2.	Una apreciación esencialmente objetiva	169
III.	Las modulaciones de la culpa	169
A.	El campo de aplicación de la culpa grave	170

1. Las actividades administrativas comandadas constantemente por la exigencia de una culpa grave	170
2. Las actividades coyunturalmente comandadas por la exigencia de una culpa grave	172
B. El significado de la culpa grave	176
1. La identificación de la culpa grave	176
2. Las justificaciones de la culpa grave	179

CAPÍTULO SEGUNDO

LAS SITUACIONES NO CULPOSAS DE NATURALEZA TAL QUE COMPROMETEN LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	181
--	-----

SECCIÓN I

LA RESPONSABILIDAD POR RIESGOS	184
I. La responsabilidad por riesgo peligro	185
A. La utilización de cosas peligrosas	185
1. Las sustancias peligrosas	185
2. Los artefactos peligrosos	186
3. Las instalaciones peligrosas	187
B. La puesta en marcha de métodos peligrosos	188
1. Campo de aplicación	189
2. Régimen jurídico aplicable	190
C. La responsabilidad por los daños de los trabajos públicos	191
1. Los daños accidentales	193
2. Los daños permanentes	197
II. La responsabilidad por riesgo provecho	200
A. Los daños padecidos por los colaboradores permanentes	201
1. Hipótesis en que el <i>forfait</i> de pensión no procede	201
2. Hipótesis en que el <i>forfait</i> pensional no opera	202
B. Los daños en que incurren los colaboradores ocasionales	203
1. La noción de colaborador ocasional	204
2. La responsabilidad aplicable en el caso de los colaboradores ocasionales	206
III. El riesgo-álea	208

SECCIÓN 2

LA RESPONSABILIDAD POR RUPTURA DE

LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS

212

I.	Campo de aplicación de la responsabilidad por ruptura de la igualdad ante las cargas públicas	213
A.	La responsabilidad derivada de las leyes y convenciones internacionales	213
1.	El caso de las leyes	214
2.	El caso de las convenciones internacionales	215
B.	La responsabilidad por el hecho de las decisiones administrativas regulares	216
1.	La hipótesis de los actos individuales	217
2.	La hipótesis de los actos reglamentarios	218
II.	Las condiciones para comprometer la responsabilidad por la ruptura de la igualdad ante las cargas públicas	219
A.	Las condiciones generales	219
1.	Un perjuicio especial	221
B.	Las condiciones particulares	223
1.	La ausencia de voluntad contraria del autor de la norma	223
2.	La ausencia de convalidación derivada del interés general del acto	225
3.	La ausencia del álea	227

SECCIÓN 3

LA RESPONSABILIDAD SIN CULPA A INICIATIVA DEL LEGISLADOR

228

I.	Los regímenes de reparación	229
A.	Los regímenes atinentes a la protección de la salud	229
1.	Las vacunaciones obligatorias	229
2.	Las investigaciones biomédicas	230
3.	El deterioro o pérdida de objetos confiados a los hospitales	231
B.	Las soluciones independientes	231
1.	Las hipótesis ligadas al funcionamiento del servicio público de la justicia	232
2.	Los accidentes nucleares	233

3.	Los daños sufridos por los elegidos	234
4.	Los daños causados por los vehículos administrativos	235
ii.	Los regímenes de indemnización	237
A.	Los daños causados por los tumultos	238
1.	El deudor de la obligación de indemnizar	238
2.	La competencia jurisdiccional	239
3.	Las condiciones establecidas para otorgar una indemnización	240
4.	El significado del régimen de reparación	241
B.	Los daños sufridos por las víctimas de ciertas infracciones penales	242
1.	El dispositivo general de disposición	242
2.	El dispositivo específico para los actos de terrorismo	243
C.	Los daños soportados por las personas afectadas por el SIDA post transfusional	244
1.	Los mecanismos previstos por la Ley del 31 de diciembre de 1991	244
2.	La combinación del mecanismo legislativo con el derecho común de la responsabilidad administrativa	246

TERCERA PARTE

LA PUESTA EN MARCHA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	249
--	-----

CAPÍTULO PRIMERO

EL PERJUICIO REPARABLE	253
------------------------	-----

SECCIÓN I

LAS CONDICIONES BAJO LAS CUALES EL PERJUICIO PUEDE SER REPARADO	256
1. Las características necesarias del perjuicio	256
A. Carácter real y cierto	257
1. Perjuicio futuro y perjuicio eventual	257
2. Pérdida de una oportunidad	259
B. Carácter directo	260
1. Ilustraciones jurisprudenciales del carácter directo	261
2. El papel que desempeña el elemento perturbador sobreviniente	262
C. Carácter personal	263

II.	La ausencia de obstáculo	
	para la admisibilidad del perjuicio	265
A.	Los perjuicios cuya reparación se excluye	266
	1. Las soluciones legislativas	266
	2. Las soluciones jurisprudenciales	267
B.	Las situaciones que excluyen la admisibilidad del recurso	269
	1. Situación ilícita	269
	2. Situación precaria	271
	3. Sobrevenida de un perjuicio previsible	272

**SECCIÓN 2**

**EVALUACIÓN DEL PERJUICIO** 273

I.	Los diferentes tipos de perjuicios evaluables en dinero	274
A.	El perjuicio económico	274
	1. Perjuicios vinculados a la afectación de un bien	274
	2. Perjuicios vinculados a la pérdida de una utilidad	275
	3. Incremento de gastos	277
B.	Perjuicio corporal	277
	1. Los sufrimientos físicos	278
	2. Las perturbaciones en las condiciones de existencia	278
C.	Perjuicio moral	280
	1. El dolor moral	280
	2. Los perjuicios morales no afectivos	281
II.	La fecha de evaluación del perjuicio	283
A.	Los perjuicios derivados del ataque a un bien	284
B.	Los otros perjuicios	285

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**LA REPARACIÓN DEL PERJUICIO** 289

**SECCIÓN I**

**LA ACCIÓN EN REPARACIÓN** 292

I.	El juez competente	292
A.	La preponderancia tradicional del juez administrativo	292
	1. La competencia natural del juez administrativo	293
	2. La competencia "excepcional" del juez ordinario	295

B.	La reconsideración de la preponderancia del juez administrativo	298
1.	Los factores de la reconsideración	298
2.	Las manifestaciones de la reconsideración	299
II.	La introducción de la demanda	301
A.	La regla de la decisión previa	301
1.	Las implicaciones de la regla de la decisión previa	302
2.	Retoques a la regla de la decisión previa	304
B.	El momento del recurso	305
1.	Las reglas del plazo	305
2.	La prescripción cuatrienal	306
C.	El ministerio del abogado	308
III.	El contenido de la demanda	309
A.	La exigencia de la cuantificación de las conclusiones	309
1.	Las implicaciones de la exigencia de la cuantificación	310
2.	Las atenuaciones a la exigencia de la cuantificación	310
B.	Los fundamentos de la demanda	311
1.	La causa jurídica de la demanda en responsabilidad	311
2.	Las razones de orden público	312
C.	La solicitud de una provisión por vía de resolución ( <i>referê</i> )	313
1.	Las condiciones del juego de la resolución-provisión	313
2.	El otorgamiento de una provisión por medio de resolución	314
D.	Acciones en garantía	314
1.	Acciones recursorias	315
2.	Acciones subrogatorias	317

SECCIÓN 2

LAS TÉCNICAS DE REPARACIÓN	319	
I.	Las técnicas que permiten asegurar la reparación integral del perjuicio	319
A.	Las formas de la reparación	319
1.	Reparación en dinero o <i>in natura</i>	320
2.	El pago de un capital o de una renta	321
B.	La toma en cuenta del tiempo	321
1.	Intereses moratorios y compensatorios	321
2.	La toma en cuenta del valor monetario	323
II.	Los mecanismos destinados a limitar la indemnización	324
A.	Las hipótesis de reparación prefijada	324

1. La tarifa pensional	324
2. Los topes del monto de la indemnización	325
3. La indemnización del perjuicio moral	326
B. Las soluciones que expresan voluntad de reducir la reparación	326
1. La aplicación de deducciones	327
2. El juego hipotético de la compensación	329
3. La toma en cuenta de las declaraciones fiscales de la víctima	330

**BIBLIOGRAFÍA**

331