

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

ABOGADO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, ESPECIALIZADO EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y ESTUDIOS DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DE PARÍS II, PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS CURSOS DE POSTGRADO Y PREGRADO DE LAS UNIVERSIDADES DE SAN BUENAVENTURA, ICLCI, PONTIFICIA JAVERIANA (CALI), UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI, UNIVERSIDAD LIBRE (CALI) ABOGADO LITIGANTE, EX MAGISTRADO DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, ACTUALMENTE MAGISTRADO DEL CONSEJO DE ESTADO.

**LA RESPONSABILIDAD
EXTRA CONTRACTUAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



Ediciones Jurídicas
GUSTAVO IBAÑEZ

TABLA DE CONTENIDO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN.....	19
PRIMERA PARTE	
HISTORIA	
1. LA NOCIÓN GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD	25
1.1. La concepción filosófica	25
1.2. La concepción jurídica	29
1.2.1. Antecedente histórico de la idea de culpa en la responsabilidad administrativa	30
1.3. La responsabilidad de las personas morales públicas	32
1.3.1. La Edad Media	33
1.4. La lucha histórica por la responsabilidad del Estado	34
2. EL DERECHO COMPARADO	39
2.1. Inglaterra	39
2.1.1. La Reforma de 1947	43
2.1.2. La responsabilidad por falta	45
2.1.3. La responsabilidad sin falta	47
2.2. Estados Unidos de América	48
2.2.1. Los antecedentes	48
2.2.2. La <i>Federal Tort Claims Act</i> de 1946 (FTCA)	52
2.2.3. La responsabilidad de los Estados	56
2.2.4. La responsabilidad de las municipalidades	57
2.2.5. La responsabilidad de los funcionarios	58
2.3. Alemania	60
2.4. Derecho comunitario europeo	62
3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA	65
3.1. Argentina	65

	PÁG.
3.2. Venezuela	67
3.3. Uruguay	68
3.4. Brasil	68
3.5. México	68
3.6. Chile	69
3.7. Perú	69
3.8. Ecuador	70
4. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN FRANCIA	71
4.1. A partir de la Revolución	71
4.2. El abandono gradual de la irresponsabilidad	73
4.3. La intangibilidad judicial de la administración	74
4.4. La querrela de las competencias	75
4.5. La doctrina del Estado deudor	77
4.6. El primer tribunal de conflictos (1849-1852)	78
4.7. El regreso a la discordia.	78
4.8. La «garantía administrativa» de los funcionarios	80
4.9. Las reglas de la responsabilidad administrativa	81
4.10. El fallo blanco (TC 8 de febrero de 1873)	82
4.11. El problema de la falta personal y la falta de servicio	87
4.12. La responsabilidad ampliada	88
4.13. La responsabilidad sin falta	90
4.14. Las tendencias más recientes	91
5. DESARROLLO HISTÓRICO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	95
5.1. La responsabilidad administrativa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia	96
5.1.1. La responsabilidad indirecta	97
5.1.2. Responsabilidad directa	101
5.1.2.1. La responsabilidad directa según la teoría organicista	102
5.1.2.2. La responsabilidad según las fallas del servicio	104
5.2. Responsabilidad por culpa presunta	106
6. LA RESPONSABILIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO	111
6.1. La creación de la Jurisdicción Contencioso-administrativa	111
6.1.1. El período 1817 a 1886	113

	PÁG.
6.1.2. De 1904 a 1984	115
6.2. La reforma de 1984	120
6.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1941 y 1964	120
6.3.1. La responsabilidad por hechos u operaciones administrativas	120
6.3.2. La responsabilidad por daños resultantes de trabajos públicos	125
6.4. La jurisprudencia del Consejo de Estado entre 1964 y 1991	128
6.4.1. La responsabilidad con fundamento en el derecho público	128
6.4.2. El Decreto 528 de 1964	129
6.4.3. El Código Contencioso Administrativo de 1984	131
6.5. Las reformas del Código hasta 2002	137

SEGUNDA PARTE

LA CONSTITUCIÓN Y LA RESPONSABILIDAD

7. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	141
7.1. Los trabajos de la Asamblea Constituyente	141
7.2. El antecedente histórico español	146
7.3. Las bases del sistema español	150
✓ 7.3.1. Las causales de imputación	153
7.4. La jurisprudencia y el artículo 90 de la Constitución	159
7.4.1. El Consejo de Estado	159
7.4.2. La Corte Constitucional	167
7.4.3. Conclusión según las anteriores interpretaciones jurisprudenciales	173
7.5. Análisis del principio constitucional de responsabilidad	178
7.5.1. Diferencias entre los textos constitucionales español y colombiano ..	178
 8. LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALES DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO	 183
8.1. La responsabilidad como garantía patrimonial	185
8.2. La responsabilidad como medio constitucional de prevención de daños	187
8.3. La Constitución colombiana y la función preventiva de la respon- sabilidad	190
8.4. La responsabilidad como principio de orden y mecanismo de control de la administración pública	192

	PÁG.
8.4.1. Los postulados constitucionales de la responsabilidad estatal	193
8.4.2. Los principios constitucionales de la administración pública	193

TERCERA PARTE

LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

9. LOS ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	201
9.1. Las nociones de imputación	201
9.2. La actuación administrativa	206
9.2.1. Estructura de la administración pública	207
9.2.2. Los problemas de responsabilidad administrativa derivados de la competencia de las jurisdicciones	209
9.2.3. El régimen de competencia anterior a 1991	210
9.2.3.1. La doctrina de los “servicios públicos” y la competencia de las jurisdicciones	211
9.2.3.2. Las contradicciones de la noción de servicio público	212
9.2.4. La reforma administrativa de 1968	214
9.2.5. El régimen actual	215
9.2.5.1. La responsabilidad de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) después de 1991	216
9.2.5.2. Las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESP) y la jurisprudencia del Consejo de Estado	218
9.2.5.3. La responsabilidad solidaria entre entidades públicas	224
9.2.5.4. El fuero de atracción	226
9.2.5.5. Responsabilidad administrativa por daños causados por el contratista	227
9.3. Conclusion	229
10. RESPONSABILIDAD POR FALLA O FUNCIONAMIENTO ANORMAL DEL SERVICIO	231
10.1. Antecedente histórico de la idea de culpa en la responsabilidad administrativa	233
10.2. La aparición de la “falta de servicio”	234
10.3. Las concepciones de la falta de servicio	239

	PÁG.
10.3.1. La falta de servicio como incumplimiento a las leyes del servicio .	240
10.3.2. La falta como una violación del derecho al funcionamiento correcto del servicio público	241
10.3.3. La falta como ruptura de la igualdad ante los servicios públicos ..	242
10.3.4. La falta como ruptura de la igualdad ante los cargos públicos ...	242
10.3.5. La falta de servicio como comportamiento anorma	243
10.3.6. La falta de servicio: omisión de las obligaciones administrativas	243
10.3.7. El mal funcionamiento como causal de imputación	245
10.3.8. El mal funcionamiento como violación de las obligaciones de la Administración	248
10.4. El contenido de las obligaciones constitucionales	251
10.5. El contenido específico de las obligaciones administrativas	253
10.6. Obligaciones de medio y obligaciones de resultado	258
10.7. Obligaciones de vigilancia y supervisión	259
10.8. La actividad supervisora de la administración	261
10.8.1. La responsabilidad por fallas en la supervisión administrativa del sector financiero	261
10.8.2. La doctrina y la jurisprudencia alemanas	265
10.8.3. Los fondos de garantía	268
10.9. La apreciación de la falta o mal funcionamiento de servicio	269
10.9.1 El carácter anónimo de la falta del servicio	269
11. LA PRUEBA DE LA FALTA O MAL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO	275
11.1. La intervención de las partes en la etapa probatoria	275
11.1.1. La actuación del demandante	275
11.1.2. La actuación del demandado	276
11.1.3. El papel del juez y el principio <i>iura novit curia</i>	277
11.2. Las gradaciones de la falta	282
11.3. Las presunciones de falta	287
11.3.1. La presunción simple de falta	295
11.3.2. Las presunciones cuasi-legales de falta	298
11.4. La responsabilidad médica	298
11.4.1. La técnica médica	303
11.4.2. El desconocimiento de los derechos del paciente	304
11.4.3. La responsabilidad médica en la jurisprudencia del Consejo de Estado	305
11.5. La responsabilidad por muerte o lesiones a internos en establecimientos carcelarios	318

	PÁG.
11.6. La responsabilidad por daños causados a personas sometidas a la prestación del servicio militar obligatorio	321
11.7. Otros regímenes de culpa presunta	322
12. LA APRECIACIÓN DE LA FALTA DE SERVICIO	323
12.1. El carácter concreto de la falta	323
12.1.1. Las circunstancias del daño	323
12.1.1.1. Las circunstancias de tiempo	323
12.1.1.2. Las circunstancias de lugar	324
12.1.2. Los medios del ente público	325
12.1.3. La previsibilidad del daño	326
12.2. El carácter relativo de la falta de servicio	329
12.3. La apreciación “ <i>in abstracto</i> ” de la falta	331
12.3.1. La referencia a los derechos de los administrados	331
12.3.2. La técnica del estándar como medida “en abstracto” del funcionamiento administrativo	333
13. FALTA PERSONAL Y FALTA DE SERVICIO	335
13.1. La solución histórica del problema	335
13.2. La relación de la falta con el servicio público en el derecho francés	336
13.3. Las controversias doctrinales y jurisprudenciales	339
13.4. La acumulación de la falta personal con la falta de servicio	341
13.5. Las consecuencias de la acumulación	345
13.6. La falta personal en el derecho español	346
13.7. La falta personal en el derecho colombiano	348
13.8. La jurisprudencia del Consejo de Estado	350
13.9. La responsabilidad del funcionario frente a la Administración	358
13.10. Los procedimientos de repetición	358
14. LA RESPONSABILIDAD SIN CULPA DEL ESTADO	369
14.1. La responsabilidad totalmente objetiva	372
14.2. Las formas de responsabilidad sin culpa en la doctrina y la jurisprudencia	375
15. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR RIESGO CREADO ...	381
15.1. La responsabilidad por riesgo-peligro	383
15.1.1. Cosas peligrosas	385
15.1.1.1. Las substancias peligrosas	385

	PÁG.
15.1.1.2. Instrumentos peligrosos	387
15.1.1.2.1. Armas de dotación oficial	387
15.1.1.2.2. Vehículos oficiales	403
15.1.1.3. Las instalaciones peligrosas	406
15.1.1.4. Los métodos peligrosos	410
15.1.1.4.1. Menores en establecimientos correccionales	410
15.1.1.4.2. Los detenidos en procedimientos de reinserción	411
15.1.1.4.3. Los enfermos mentales	411
15.1.1.4.4. Ciertas misiones especiales de vigilancia policial	412
15.2. La responsabilidad por riesgo-beneficio	413
15.2.1. Los daños sufridos por los colaboradores permanentes	414
15.2.2. Los daños sufridos por los colaboradores ocasionales	417
15.3. El riesgo alea y riesgo social	422
16. LA RESPONSABILIDAD POR RUPTURA DE LA IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PÚBLICAS O TEORÍA DEL DAÑO ESPECIAL	429
16.1. El principio	429
16.1.1. La anormalidad del daño	433
16.1.2. La especialidad del daño	434
16.1.3. La ausencia de álea	434
16.2. Campo de aplicación	436
16.2.1. Daños causados por actuaciones realizadas en interés general .	436
16.2.2. Negativa a ejecutar decisiones de la justicia	440
16.2.3. Daños derivados de la actividad normativa del Estado	442
16.2.3.1. La responsabilidad por las leyes	442
16.2.3.1.1. Responsabilidad por el hecho de las leyes en Colombia	447
16.2.3.1.2. El caso de la ley inconstitucional	449
16.2.3.2. El caso de las convenciones internacionales	452
16.2.3.3. La responsabilidad por las decisiones administrativas regulares	455
16.2.3.3.1. La hipótesis de los actos de carácter individual y concreto ..	459
16.2.3.3.2. La hipótesis de los actos reglamentarios o de carácter gene- ral y abstracto	459
17. LA RESPONSABILIDAD POR TRABAJOS PÚBLICOS	461
17.1. La consagración en Colombia	463
17.2. El carácter extensivo de la noción	465
17.2.1. Los daños accidentales	465
17.2.2. Los daños permanentes	467
18. LAS RESPONSABILIDADES SIN FALTA POR MINISTERIO DE LA LEY	475
18.1. Responsabilidad por daños causados por actos de guerra	476

	PÁG.
18.1.1. La guerra de guerrillas	481
18.2. Responsabilidad por daños causados por terrorismo	484
18.2.1. El recorrido jurisprudencial	484
18.2.2. Atentado y acto terrorista	492
18.2.3. Las disposiciones indemnizatorias	494
18.2.4. Conclusiones y precisiones	497
18.3. Responsabilidad por privación injusta de la libertad	506
18.4. Ecológicas	519
18.5. Indemnización por violación de derechos humanos	522
18.6. Los daños producto de desastres	525
18.6.1. Estados Unidos	526
18.6.2. En Francia	528
18.6.3. Colombia	530
18.7. Responsabilidad por almacenamiento	530
19. LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD	533
19.1. Los antecedentes	534
19.2. La causalidad en el ámbito jurídico	535
19.3. Las teorías sobre la causalidad	537
19.3.1. Teoría de la equivalencia de las condiciones	537
19.3.2. Teoría de la causalidad adecuada	542
19.3.2.1. La causalidad en las omisiones	546
19.3.2.2. Omisión de la administración y responsabilidad objetiva	547
19.3.2.3. Doctrina y jurisprudencia administrativa en el tratamiento de la relación de causalidad	550
19.4. La jurisprudencia administrativa francesa	552
19.5. La jurisprudencia administrativa española	553
19.6. La jurisprudencia administrativa colombiana	554
19.7. La relación de causalidad en el ámbito de la responsabilidad médica	556
19.8. La ruptura del nexo causal	568
19.8.1. Las causas extrañas que son operantes en todos los casos	569
19.8.1.1. La fuerza mayor	569
19.8.1.2. La culpa de la víctima	577
19.8.1.2.1. La jurisprudencia española	579
19.8.1.2.2. La jurisprudencia colombiana	580
19.8.2. Las causas extrañas que solo pueden invocarse en ciertos casos	583
19.8.2.1. El caso fortuito	583
19.8.2.2. El hecho de un tercero	587

	PÁG.
20. EL DAÑO	593
20.1. El daño como elemento de la responsabilidad	593
20.2. La noción del daño antijurídico y las interpretaciones doctrinales	595
20.2.1. El daño antijurídico en la jurisprudencia colombiana	601
20.3. El daño como perjuicio	603
20.3.1. Las condiciones del perjuicio	605
20.3.1.1. El carácter personal del daño	607
20.3.1.2. El carácter cierto del daño	611
20.4. Clasificación de los daños	616
20.4.1. Los daños patrimoniales	618
20.4.1.1. Los daños o perjuicios materiales sobre las cosas	618
20.4.1.1.1. El daño emergente por destrucción o avería de las cosas	619
20.4.1.1.2. El lucro cesante por la pérdida, daño o destrucción de las cosas .	621
20.4.1.2. Los daños corporales	624
20.4.1.2.1. Las lesiones personales	624
20.4.1.2.2. La muerte de las personas	637
20.4.2. Los daños no patrimoniales	637
20.4.2.1. El perjuicio estético	644
20.4.2.2. El daño a la salud como perjuicio autónomo	646
20.4.2.3. El llamado perjuicio fisiológico, el “perjuicio de placer” y el daño a la vida de relación en la jurisprudencia del Consejo de Estado	652
20.4.2.4. El perjuicio “sucesoral”	658
20.4.2.5. El daño moral de las personas jurídicas	660
20.5. La liquidación de los perjuicios	661
20.5.1. La valoración de los perjuicios materiales	661
20.5.2. La valoración del daño moral	667
20.5.2.1. La indemnización del perjuicio moral en gramos oro	669
20.5.2.2. Valoración del perjuicio moral en salarios mínimos	671
20.5.2.3. Por los perjuicios a la vida de relación	675
20.5.2.4. Ejemplo de liquidación de perjuicios en caso de lesiones personales	676
21. RESPONSABILIDAD OBJETIVA POR DAÑO ANTIJURÍDICO E IMPUTACIÓN OBJETIVA, HACIA UN NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ESTATAL	687
21.1. La reacción crítica frente a la doctrina de la lesión	691
21.2. Daño antijurídico e imputación objetiva	698
21.2.1. La teoría de la imputación objetiva en el derecho penal	699
21.2.1.1. La creación de un riesgo jurídicamente relevante en la respon- sabilidad de la administración	705

	PÁG.
21.2.2. Teoría del doble nivel de imputación en la responsabilidad administrativa	715
21.3. ¿Hacia un nuevo sistema de responsabilidad en el derecho español?	721
21.4. Hacia un nuevo sistema de responsabilidad en Colombia?	731
BIBLIOGRAFÍA	735