

GUÍA PARA INTERVENCIÓN ANTE EL CONSEJO DE ESTADO EN **CUANTO A REPARACIÓN DIRECTA/RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL**

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – PGN



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia
Vigilada Mineducación



Acreditación
Institucional de
ALTA CALIDAD

Este documento fue elaborado por la **Universidad Católica de Colombia**, en el marco del **Programa de Fortalecimiento Institucional de la Procuraduría General de la Nación** y el **Banco Interamericano de Desarrollo – BID**.

Fernando Carrillo Flórez
Procurador General de la Nación

Vladimir Fernández Andrade
Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado

Carlos José Holguín Molina
Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado

Alonso Pío Fernández Angarita
Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado

Iván Darío Gómez Lee
Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa

María Ximena Lombana
Unidad Ejecutora del Banco Interamericano de Desarrollo – BID

Supervisores PGN

Óscar Ismael Sánchez Romero
Paul Eduardo Marthá Piñeros
Daniel Araujo Campo

Autores

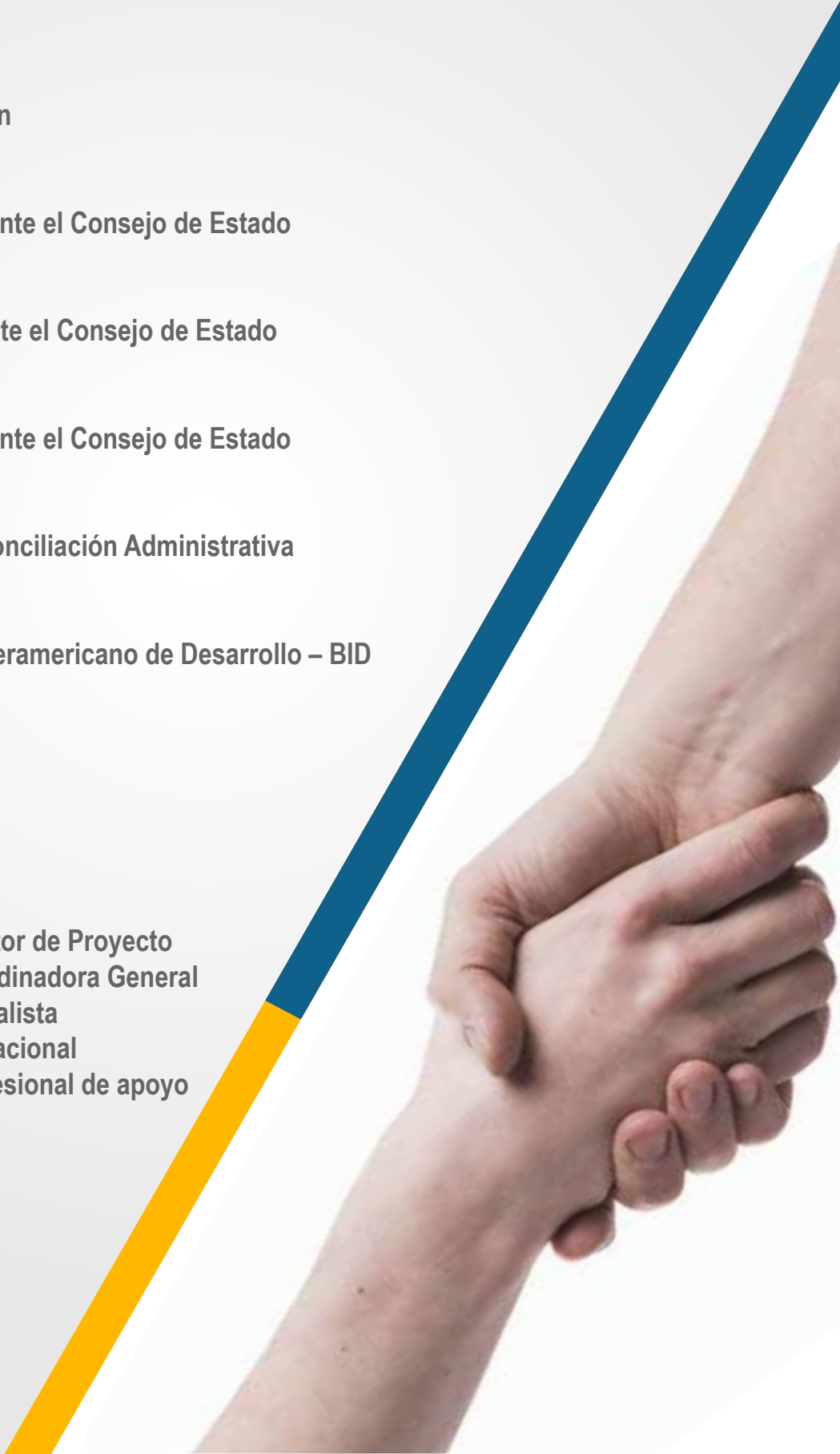
Jairo Andrés Becerra Ortiz, **Director de Proyecto**
Polyana Hernández López, **Coordinadora General**
Andrés Pardo, **Consultor Especialista**
Jerónimo Ríos, **Consultor Internacional**
Astrid Rocío Galán Galindo, **Profesional de apoyo**

Corrector de estilo

José Manuel Ávila Olarte

Diseño Gráfico

Do.it Producciones



1	Presentación de la Guía	Pág. 3
2	Competencia de la Procuraduría General de la Nación	4
3	Ruta para intervención ante el Consejo de Estado en cuanto a Reparación Directa / Responsabilidad Extracontractual	6
4	Contextualización de la Gestión Misional	25
5	Casuística Nacional y Territorial	27
6	Glosario Clave	31
7	Anexo 1. Normativa	36
8	Anexo 2. Formatos	40

1. Presentación de la Guía

La labor de intervención constituye al Ministerio Público en un ente al servicio de la función judicial, con autonomía y, claro está, con sujeción a la Constitución Política y a la ley. Lo anterior significa que, en ejercicio de esta función de intervención, el Ministerio Público debe garantizar el cumplimiento de los requisitos constitucionales en materia de procedimiento, conocido como el debido proceso.

El Consejo de Estado asegura que la intervención del Ministerio Público en el proceso contencioso administrativo es principal y relevante, de ahí que no puedan restringirse sus facultades y de esa forma lo contempla el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando dispone que el Ministerio Público ostenta tanto la condición de parte como la de sujeto procesal especial que, con especial y total autonomía, defiende los principios de legalidad, de prevalencia del interés general y de protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en los procesos.

El enfoque de esta guía se dirige a precisar que la responsabilidad extracontractual no puede ser concebida, simplemente, como una herramienta destinada a la reparación, sino que debe contribuir con un efecto preventivo que permita la mejora o la optimización en la prestación, realización o ejecución de la actividad administrativa, globalmente considerada, por ello se consideró pertinente tratar diferentes asuntos que son objeto de estudio dentro del ejercicio del medio de control denominado reparación directa, el cual implica juicios que se derivan de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, partiendo de su naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible.

La metodología dispuesta en esta guía permite aportar elementos que orienten la función de intervención, siempre propendiendo por la protección del patrimonio público en respeto del principio de primacía del interés general y la concreción o materialización de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en los procesos como partes o sujetos procesales.

2. Competencia de la Procuraduría General de la Nación



La Procuraduría General de la Nación, en consonancia con la atribución que le brinda la Constitución, –especialmente los numerales 3, 4, 5 y 7 del artículo 277 de la Constitución Política de 1991 - y la ley, es el órgano encargado de intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales, directamente por el Procurador General de la Nación o por medio de sus delegados y agentes.

2.1. Nivel central



Procuraduría delegada

Decreto Ley 262 de 2000 (Numerales 1, 6 y 7 del artículo 30):

- Los procuradores delegados ejercen las siguientes funciones de intervención judicial en procesos contencioso administrativos, como Ministerio Público, ante el Consejo de Estado, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público.
- Solicitar a las secciones del Consejo de Estado la remisión de asuntos sometidos a su conocimiento, para que sean decididos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, cuando a ello hubiere lugar, por su importancia jurídica o trascendencia social. Interponer acciones de nulidad de nulidad absoluta de los contratos estatales, cuando a ello hubiere lugar

Resolución 017 de 2000 (Artículos 8 y 23). El artículo 23 fue modificado por la Resolución 041 de 2020, que también modifica el artículo 5 de la Resolución 194 de 2011:

Actualmente, se encuentra asignada la función de coordinación de las Procuradurías Delegadas que actúan ante las diferentes Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Sala Plena del Consejo de Estado a la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.

Las Procuradurías Delegadas Primera (ante la subsección B), Cuarta (ante la subsección A) y para la Conciliación (ante la subsección C), ejercen las funciones ante la sección tercera del Consejo de Estado, en procesos de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones administrativas a que se refiere el C.P.A.C.A. y contra las acciones u omisiones de los agentes judiciales a que se refieren los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996.

La Procuraduría Delegada para la conciliación Administrativa coordinará en cuanto al reparto, gestión, seguimiento y designación de agentes especiales en materia de intervención a las Procuradurías Delegadas que actúan ante las Secciones y Subsecciones y la Sala Plena del Consejo de Estado.

Resolución 371 de 2005, artículos 1° y 7°:

Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante esa Corporación en segunda instancia en las acciones de reparación directa, cuando la cuantía de la condena sea igual o superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

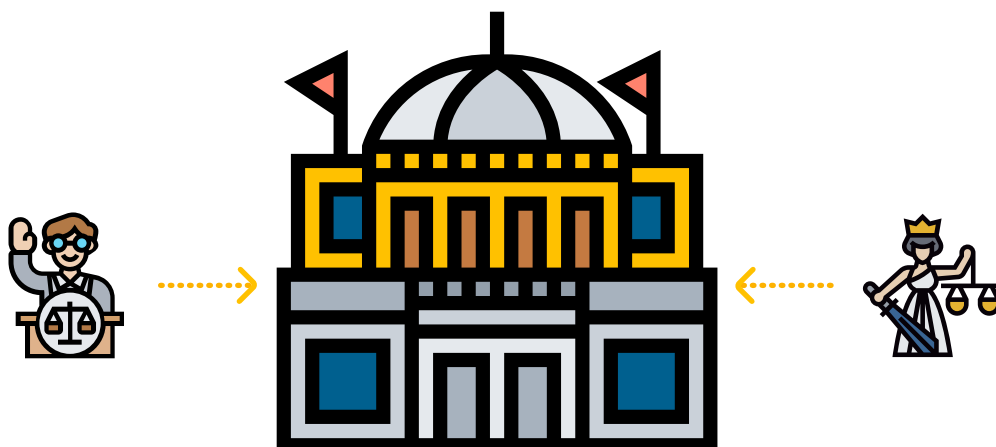
No será obligatoria la intervención cuando el Ministerio Público ha expresado su concepto reiterado sobre el mismo tema y la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene unificada jurisprudencia al respecto.

Sin perjuicio de los anteriores criterios obligatorios, los agentes del Ministerio Público podrán intervenir en todos los asuntos que se tramitan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. en los términos descritos en el artículo 300 y s.s. del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente, en aquellos casos que así lo ameriten, en razón de su importancia jurídica, trascendencia social o cuando lo determine la ley o el Procurador General de la Nación, con el propósito de preservar el interés general, el ordenamiento jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales.

Resolución 394 de 2005, artículo 1°:

Los Procuradores Delegados ante el Consejo de Estado intervendrán obligatoriamente en los procesos que se tramitan ante dicha Corporación, en los casos en que la Procuraduría General de la Nación sea la parte demandada.

Figura 1. Competencias de Procuraduría ante el Consejo de Estado.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).



3. Ruta para intervención ante el Consejo de Estado en cuanto a Reparación Directa / Responsabilidad Extracontractual

3.1. Del medio de control de reparación directa



Figura 2. La reparación directa.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

3.2. Temas de intervención ante el Consejo de Estado en materia de Reparación Directa / Responsabilidad Extracontractual

¡Importante!

Existen criterios construidos por la jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado, los cuales se consolidan, gracias a la disposición constitucional contenida en el artículo 90, que se constituye y representa la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado; de tal suerte que se presenta una posición uniforme por parte de las altas cortes en considerar que, a partir del texto superior, donde confluyen los dos requisitos para que opere la responsabilidad del Estado - un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública -, se encuentra el fundamento de la responsabilidad patrimonial del Estado, tanto extracontractual como contractual.

El elemento más importante de la responsabilidad es, sin duda, el daño, el cual se define como un evento que genera una afectación o detrimento a los intereses de una persona, y de forma directa ocasiona una lesión o perjuicio; no obstante, este concepto ha sido ampliado por la doctrina, en el sentido de incluir la función preventiva respecto a las amenazas a las cuales se puedan ver enfrentados los bienes jurídicos. El mencionado daño antijurídico que establece la Constitución Política es aquel que la víctima no estaba obligada a soportar, presentándose un desplazamiento de la culpa, que era el elemento tradicional de la responsabilidad para radicarlo en el daño mismo, es decir, que éste resultaba jurídico si constituía una carga pública o antijurídico si era consecuencia del desconocimiento por parte del mismo Estado del derecho legalmente protegido, de donde surgía la conclusión que no tenía el deber legal de soportarlo.



Aplicación del control de convencionalidad en la responsabilidad extracontractual del Estado

La dignidad humana ocupa un espacio relevante cuando se trata de su garantía, la cual se desprende de diversas disposiciones constitucionales. Por ello, en la responsabilidad extracontractual del Estado, los derechos de la víctima deben prevalecer sobre la actividad estatal y es, en este sentido, que el ejercicio de un control de convencionalidad, fruto de un bloque ampliado de constitucionalidad, se convierte en una exigencia para el juez contencioso administrativo el observar y sustentar el juicio de responsabilidad en los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a pesar de no estar incorporados en el ordenamiento interno, toda vez que su aplicación deriva del carácter imperativo de lo que se conoce como “ius cogens”.

En ese orden de ideas, los jueces deben ejercer ex officio un control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que se aplican en los casos concretos y los tratados internacionales sobre derechos humanos, incluyendo la interpretación que de los mismos hacen los jueces internacionales, como intérpretes autorizados; claro está, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes.

De ahí, que este principio de la dignidad se convierte en el fundamento del Estado Social de Derecho, y como fin esencial de un Estado se encuentra la garantía de los derechos y deberes Constitucionales, así como la finalidad de las autoridades de la República en la protección de todas las personas en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades. (Consejo de Estado, 2018. Sentencia 63001-23-31-000-2003-00463-01(33948).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86499>

Sistemas de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado

Se aplican dos sistemas de imputación de responsabilidad del Estado a saber:

- 1 Régimen subjetivo: (a) Modalidad falla del servicio
- 2 Régimen objetivo: (b) Modalidades de daño especial y (c) riesgo excepcional.

Figura 3. Sistemas de imputación.
Fuente: Elaboración propia (2020).



(a) La falla del servicio es el título jurídico de imputación, que tiene como contenido final el incumplimiento de una obligación a cargo de las autoridades del Estado. Se constituye entonces en una trasgresión de las obligaciones que están a cargo del Estado, por lo que requiere considerar todas las circunstancias que rodearon la producción del daño, como por ejemplo su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo, entonces la imputación debe encaminarse hacia un error, una omisión, o un mal proceder del Estado que causó o propició la ocurrencia del daño, por ello la importancia de determinar los deberes funcionales del ente estatal, si dicho ente faltó a esos deberes y si esa falla tuvo incidencia en la ocurrencia del daño. En este título de imputación se exige del Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional; de tal suerte que, si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación de reparar; si el daño ocurre, a pesar de su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad, de ahí la importancia de efectuar el contraste entre el contenido obligacional que las normas en abstracto le fijan al órgano administrativo implicado y el grado de cumplimiento u observancia de ese contenido obligacional por parte de la autoridad respectiva (Consejo de Estado, 2011, Sentencia 66001-23-31-000-1998-00496-01(22745)).



Respecto a los requisitos de este régimen, el Consejo de Estado, ha señalado que en este caso de imputación de responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, es necesario determinar que el daño tenga el carácter de daño antijurídico y por ello es importante acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Así mismo, debe, previamente, establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración, la forma como debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele y establecer que no obró como una administración diligente. Entonces la falla de la administración debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como ‘anormalmente deficiente’.





La jurisprudencia ha identificado modalidades de la falla del servicio dentro de las cuales se encuentran:



La falla probada del servicio requiere demostrar una irregularidad o la culpabilidad en el actuar de la autoridad pública, lo que implica evidenciar un Estado alejado de criterios de buen servicio público vulnerador de derechos.



La falla del servicio anónima muestra una actuación irregular de la administración que no puede atribuirse o imputarse a una persona física determinada, pero que se relaciona directamente con el servicio público o la actividad administrativa. Esta tipología de imputación se aleja del concepto de falla o falta personal, en la medida que en ésta, tanto la actuación como la responsabilidad, son atribuibles a una persona determinada, mientras que en la anónima no se puede identificar quién lo cometió, pero sí determinar los hechos que sirven de fundamento a la asignación de responsabilidad.



La falla presunta del servicio implica que la actuación de la administración es irregular y, por lo tanto, se considera que la entidad pública ha vulnerado principios de buen servicio público (presuntamente), de ahí que se releva al particular de demostrar el funcionamiento anormal del servicio.



La falla relativa del servicio se refiere al principio general de derecho que señala: “*nadie está obligado a lo imposible*”; por lo tanto, la administración pública no está conminada a realizar actuaciones que no se encuentre en capacidad de realizar, esto significa que no hay atribución de responsabilidad por cuanto la persona jurídica pública, a pesar de haber actuado con diligencia, cuidado y utilización correcta de todos los recursos con que cuenta, se produce un daño de manera inevitable; esto significa que todo daño que se causa no genera una obligación automática de reparación.

Figura 4. Modalidades de la falla del servicio.
Fuente: Elaboración propia (2020).



(b) El título jurídico de imputación consistente en el riesgo creado o riesgo excepcional se estructura cuando el individuo resulta expuesto a un riesgo mayor del que están obligados a aceptar la generalidad de las personas, con el cual se ocasiona la ruptura del equilibrio de las cargas públicas; de manera que, al ocurrir el siniestro derivado del riesgo potencial creado por el Estado, se produce un daño a una persona o a sus bienes, origina para este el deber de responder por los daños, de ahí que este título de imputación se derive del despliegue de una actividad cuya realización implica el riesgo de ocasionar daños, por el ejercicio de una actividad que no entrañe verdadera peligrosidad por parte de una persona que se beneficia de aquella, pero produce unas consecuencias desfavorables (Consejo de Estado, 2008,. Sentencia16530).

Existen tres modalidades de responsabilidad por riesgo:



1) Responsabilidad por riesgo-peligro que se asocia con la idea de actividades peligrosas y en la cual se aplican tres supuestos diferenciables:

- ✓ Responsabilidad derivada del uso de objetos peligrosos, tales como (i) sustancias peligrosas (químicos o explosivos), (ii) instrumentos o artefactos peligrosos (armas de fuego o los vehículos automotores) o (iii) instalaciones peligrosas (redes de conducción de energía eléctrica o de gas domiciliario).
- ✓ Responsabilidad derivada de la relación de especial sujeción, como por ejemplo cuando se ocasionan daños por menores delincuentes internos en establecimientos especiales de corrección o por enfermos mentales en “salida de prueba” o por condenados mediante sentencia judicial a quienes se conceden beneficios penitenciarios como permisos de salida o libertad condicional, o de los soldados que prestan el servicio militar obligatorio.
- ✓ Responsabilidad derivada de la ejecución de trabajos públicos, tal como la construcción o apertura de rutas, puentes, canales, túneles, líneas férreas, entre otras, y en cuya ejecución pueden presentarse (i) daños accidentales derivados de la ocurrencia de sucesos imprevistos que habrían podido no acaecer y (ii) daños permanentes cuya causación no deriva de la ocurrencia de un accidente sino que se trata de consecuencias normales o previstas de la ejecución de una obra pública, como perturbaciones en el goce, perjuicios comerciales o pérdida de valor de un inmueble.



2) Responsabilidad por riesgo beneficio, consistente en el provecho del Estado o de la comunidad que se obtiene por el ejercicio de la actividad riesgosa, tales como:

- ✓ (i) Los colaboradores permanentes de la Administración, como los miembros de la Fuerza Pública o (ii) los colaboradores ocasionales de la Administración como los daños a particulares que prestan, en vehículos automotores de su propiedad, servicio de transporte benévolo o de transporte forzoso a agentes del Estado.



3) Responsabilidad por riesgo álea que son riesgos derivados de cierto tipo de actividades o procedimientos que pueden dar lugar:

- ✓ Por el azar o de otro tipo de factores imprevisibles, a la producción de daños sin que medie culpa, como por ejemplo cuando se emplean, por parte de la Administración, métodos científicos cuyas consecuencias dañosas aún no son del todo conocidas o cuando, a pesar de ser conocidas, resultan de muy excepcional ocurrencia, en definitiva, cuando se está en presencia del denominado “riesgo estadístico”.

Figura 5. Modalidades de responsabilidad por riesgo.
Fuente: Elaboración propia (2020).

(c) El título jurídico de imputación consistente en el daño especial se materializa cuando el Estado, en cumplimiento de funciones legítimas, ocasiona a los administrados un daño con el cual se rompe el equilibrio de las cargas públicas que deben soportar todas las personas y los bienes, haciendo más gravosa la situación de unos frente a los otros; este título requiere de los siguientes elementos (Consejo de Estado, 1991,. Sentencia Radicación: 6453):

- a. Que se desarrolle una actividad legítima de la administración.
- b. La actividad debe tener como consecuencia el menoscabo del derecho a una persona.
- c. El menoscabo del derecho debe tener origen en el rompimiento del principio de igualdad frente a la ley y a las cargas públicas.
- d. El rompimiento de esa igualdad debe causar daño grave y especial, en cuanto recae sólo sobre alguno o algunos de los administrados.
- e. Debe existir un nexo causal entre la actividad legítima de la administración y el daño causado.
- f. El caso concreto no puede ser susceptible de ser encasillado dentro de otro de los regímenes de responsabilidad de la administración.

Figura 3. Los sistemas de imputación en la responsabilidad extracontractual del Estado.

Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

¡Atención!

El Consejo de Estado unificó jurisprudencia respecto a la declaratoria de responsabilidad del Estado por los daños causados por Minas Antipersonal (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) y Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), señalando frente al régimen de responsabilidad por riesgo creado dos eventos que el fallo recoge, en los que habría lugar a condenar: i) se trata de los accidentes con MAP/MUSE/AEI ocurridos en las bases militares que fueron minadas por el mismo Ejército Nacional, se trate de una víctima militar o civil, y ii) casos de accidentes con estos artefactos explosivos en una proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, que permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad.

Recordando que el simple hecho de que se presente la violación de un derecho contemplado en la Convención Americana no constituye un incumplimiento de las obligaciones convencionales adquiridas por el Estado. De igual manera, bajo la óptica de responsabilidad del Estado clásica, no habría lugar a condenar únicamente bajo el régimen objetivo basado en la solidaridad o en la posición de garante, ni bajo el régimen de falla del servicio, siempre que se demuestre que la obligación de desminar la totalidad del territorio colombiano, de conformidad con la Ley 554 de 2000, no ha sido infringida.



En conclusión afirmó:

a.

En casos en los que la proximidad evidente a un órgano representativo del Estado, permita afirmar que el artefacto explosivo iba dirigido contra agentes de esa entidad, o suceda en una base militar con artefactos instalados por el mismo Ejército Nacional, el Estado colombiano responderá.

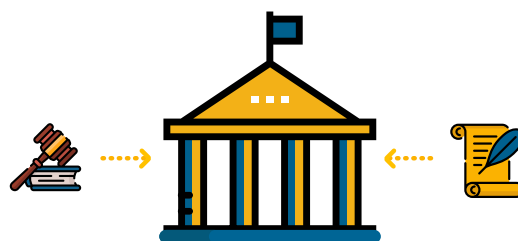
b.

El Estado de Colombia no ha infringido su deber de prevenir y respetar los derechos de las víctimas de MAP/MUSE/AEI, en los términos del artículo 1.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo en cuenta el análisis acerca del alcance y naturaleza de la obligación de prevenir las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal de estas víctimas, y en atención a las particularidades del fenómeno y la dinámica del conflicto armado en Colombia, al marco legislativo dispuesto por el Estado para adelantar labores de desminado humanitario y de Educación en el Riesgo de Minas Antipersonal (ERM), a las disposiciones adoptadas en materia de indemnización mediante la ley de víctimas y sus decretos reglamentarios.

c.

El juez de daños debe solicitar la inclusión de los actores en la ruta de atención integral para víctimas de minas antipersonal, ofrecida por el Gobierno, a través de las distintas entidades que prestan los servicios requeridos, según sus necesidades, para asistir a las personas que hayan tenido este tipo de lesiones, así como a los familiares de una víctima mortal.

Finalmente, dispuso que, desde la óptica internacional, no es posible ubicar el fenómeno de las minas antipersonal en la motivación que ha dado lugar a las condenas emitidas por la Corte IDH contra Colombia, pues el riesgo al que el Estado somete a la población mediante la adopción de los decretos que dieron origen a los grupos paramilitares en el país, se circunscribe a las violaciones de derechos humanos cometidas por esos grupos armados ilegales en connivencia y apoyo de las fuerzas armadas, y no a las actuaciones de los grupos guerrilleros, que son los que instalan este tipo de artefactos explosivos. (Consejo de Estado, 2018. Sentencia 25000-23-26-000-2005-00320-01(34359)A)






¡En resumen!

En la responsabilidad extracontractual se contemplan dos eventos en los que es posible atribuir responsabilidad al Estado:

1. Cuando actúa de manera negligente o ilícita, y este actuar genera un daño. La antijuridicidad en este evento se origina por el actuar reprochable de la entidad estatal.
2. Cuando el Estado ejerce una actividad lícita y actúa de forma diligente, pero la actividad generadora del daño es considerada: i) Riesgosa. En este evento la antijuridicidad proviene del razonamiento que señala que quien genera un riesgo, así sea lícito, debe asumir las consecuencias que pueden presentarse de esta actuación; y ii) Cuando la acción del Estado genera un desequilibrio en las cargas públicas. En este evento el razonamiento de antijuridicidad tendría relación con el que las personas ceden varios derechos al asumir la vida en sociedad adoptando las leyes que impone el Estado, pero esta cesión tiene un límite. Cuando el actuar legítimo del Estado traspasa este límite se considera antijurídico no compensar por el desequilibrio a la persona que se vio afectada.

Figura 6. Resumen.
Fuente: Elaboración propia (2020).

¡Recordar!




Entonces, el régimen de imputación de responsabilidad del Estado no es uniforme, sino que se aplica aquel que resulte más adecuado para las peculiaridades del caso concreto. De otro lado, los dos regímenes de imputación tienen en común la aplicación de tres requisitos para que se configure la responsabilidad del Estado:

- a) La acreditación del daño.
- b) Que sea imputable a una entidad estatal.
- c) El nexo de causalidad entre estos dos elementos.



Algunos casos particulares de la responsabilidad subjetiva

A) Responsabilidad del Estado por actos de grupos subversivos:

- 
- ✓ Para predicarse el daño, debe ser previsible y evitable, es decir, con conocimiento previo de la amenaza por parte de la Fuerza Pública.
 - ✓ Este tipo de obligación de la Fuerza Pública es de medios y no de resultado.
 - ✓ Se deben poner los recursos que estén a su alcance, para proteger el orden constitucional y la convivencia pacífica, entonces, en la práctica, no pueden evitar todas las manifestaciones de la delincuencia ni es posible prever en todos los casos la ocurrencia de actividades ilícitas o que atenten contra la paz de los habitantes del territorio nacional.

B) Responsabilidad del Estado en ejercicio de la función judicial:

- ✓ El artículo 65 de la Ley 270 de 1996 señala que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales, pudiendo ser responsabilizado por i) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, ii) por el error jurisdiccional y iii) por la privación injusta de la libertad.
- ✓ Para que pueda configurarse el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, se requiere que se pruebe una falla, que se produce como consecuencia de la desatención de las normas que rigen el ejercicio del deber funcional por parte del agente del Estado, o que, en desarrollo del mismo, se ejecuten acciones retardatorias injustificadas.
- ✓ El error judicial o jurisdiccional debe reunir los presupuestos del artículo 90 constitucional (un daño antijurídico imputable a la administración de justicia). Además, deben observarse los elementos contemplados en la definición ofrecida por el artículo 66 de la Ley 270 de 1996, (que el afectado hubiese interpuesto los recursos legalmente procedentes y que la providencia contentiva del error y, en consecuencia, contraria a la ley, estuviese en firme). El error jurisdiccional puede ser de orden, fáctico o normativo; de ahí que la providencia contraria a la ley es aquella que surge al subsumir los supuestos de hecho del caso en las previsiones de la norma (error de interpretación), de la indebida apreciación de las pruebas en las cuales ella se fundamenta (error de hecho), de la falta de aplicación de la norma que corresponde o de la indebida aplicación de la misma y aquella que viola la Constitución. El Consejo de Estado estableció que no puede configurarse error jurisdiccional cuando dependen de las interpretaciones que, aunque disímiles pero válidas, efectúe el juez, tanto de los hechos como del Derecho, de modo tal que es perfectamente válido dentro del ordenamiento jurídico que distintos operadores judiciales apliquen la misma norma o valoren la misma situación fáctica, a partir de entendimientos o conceptos diferentes que, igualmente, proyectaran tesis dispares, por cuanto no en todos los eventos es posible identificar una única respuesta. Como conclusión, sólo podrá entenderse configurado el error jurisdiccional cuando se produzcan decisiones carentes de argumentación o justificación jurídicamente plausible. (Consejo de Estado, 2013. Sentencia 7 3 0 0 1 - 2 3 - 3 1 - 0 0 0 - 2 0 0 0 - 0 0 6 3 9 - 0 1 (2 4 8 4 1) [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/121/S3/73001-23-31-000-2000-00639-01\(24841\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/121/S3/73001-23-31-000-2000-00639-01(24841).pdf))
- ✓ Respecto a la privación injusta de la libertad el Consejo de Estado indicó que si bien es cierto que a los ciudadanos les corresponde soportar la carga pública que implica participar, por voluntad de la autoridad, en una investigación, también lo es que esa carga de soportar una investigación no incluye la libertad personal, ya que esta ocupa un lugar de primer orden en una sociedad que se precie de ser justa y democrática, de ahí que mal puede afirmarse que experimentar la pérdida de un ingrediente fundamental para la realización de todo proyecto de vida, puede considerarse como una carga pública normal, inherente al hecho de vivir dentro de una comunidad jurídicamente organizada y a la circunstancia de ser un sujeto solidario, por lo cual carece de asidero jurídico sostener que los individuos deban soportar toda suerte de sacrificios, sin compensación alguna, por la única razón de que resultan necesarios para posibilitar el adecuado ejercicio de las funciones de las autoridades públicas.



Es claro que la intención de esta posición jurisprudencial no fue restringir la responsabilidad a aquellos eventos donde las autoridades realizan una actuación irregular, sino que también contempla la posibilidad de que, no obstante, los procedimientos previos a la privación se realizaron en debida forma, es posible que la privación de la libertad signifique desequilibrio en las cargas públicas para la persona que sufrió la restricción de este derecho, desequilibrio que genera la obligación de indemnizar (Consejo de Estado, 2006,. Sentencia 13.168)

La detención no puede basarse en simples sospechas, en conjeturas irrelevantes jurídicamente en el campo probatorio, sino debe fundamentarse en elementos probatorios que demuestren la culpabilidad del implicado. También puede fundamentarse en indicios donde el operador judicial con rigor explique cuál es el hecho indicador y cuál el indicante.

Por otro lado, la normatividad dispone que si la persona fue exonerada por sentencia absolutoria definitiva o su equivalente, bien sea porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió, o la conducta no constituía hecho punible, tiene derecho a ser indemnizado por la detención preventiva que le hubiere sido impuesta, siempre que no haya causado la misma por dolo o culpa grave. De ahí que la posición del Consejo de Estado corresponda a un criterio objetivo, por lo cual no es necesario probar que la autoridad judicial incurrió en algún tipo de falla, en tanto que la misma ley calificó los eventos en los cuales la privación de la libertad se torna injustificada; además, se ha extendido a casos en los cuales el procesado es exonerado como consecuencia de la aplicación del principio constitucional del in dubio pro reo. (Corte Constitucional, 2016, Sentencia SU 222)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU222-16.htm>

¡TENER EN CUENTA!

Sin lugar a dudas, sobre este tópico existe múltiple jurisprudencia (incluso de unificación), no del todo pacífica, tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, sobre la procedencia o no de esta reparación, dependiendo de criterios que han sido divergentes, en especial en lo relacionado con el in dubio pro reo y en la consideración de los elementos exonerativos de responsabilidad, básicamente la culpa o hecho de la víctima.

C) Responsabilidad por la declaratoria de nulidad de un acto administrativo.

- ✓ El Consejo de Estado precisó la procedencia excepcional de la acción de reparación directa en aquellos casos en los cuales se alega que el daño proviene directamente de un acto administrativo general declarado nulo, en la medida en que dicha declaratoria reconoce la anomalía administrativa presentada, a título de falla del servicio.
- ✓ Habiendo decisión judicial sobre la ilegalidad de un acto y operada la institución de la cosa juzgada, el acto administrativo deja de existir como objeto de cualquier acción que pretenda su nulidad, de manera que los daños causados por tal acto, debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa.
- ✓ Sin embargo, ello no significa que en todos los eventos que esto ocurra, se genera la obligación consecuente de indemnizar al particular que se considera afectado por la disposición anulada. Para ello, tendrá que analizarse el caso concreto, siendo este uno de los casos donde la presunción de legalidad de los actos administrativos impide que nazca el derecho a la reparación.



D) Responsabilidad por la ocupación irregular de un predio por parte de particulares.

- ✓ El hecho que los daños se originen en el actuar de unos terceros, no significa por sí mismo, que no pueda atribuirse la responsabilidad por su ocurrencia, a una acción u omisión de las autoridades públicas, por cuanto debe esclarecerse si la ocurrencia del daño estuvo mediada por una acción u omisión estatal determinante en dicho resultado. En este último supuesto, es posible que esté comprometida su responsabilidad.
- ✓ El Consejo de Estado ha señalado que puede ser evidente que la administración incumpla de manera grave con sus obligaciones legales y reglamentarias, al dilatar de manera injustificada la adopción de decisiones policivas y administrativas que permitan la protección de derechos sobre un inmueble. De ahí, que se configure un falla del servicio por cuanto al margen de las razones –individuales o colectivas, subjetivas u objetivas, particulares o generales, etc. – que hubieren podido incidir en la inactividad de la administración a la hora de adelantar sus deberes, esa sola circunstancia displicente, apática y desidiosa estructuran un incumplimiento de la normativa y, por lo tanto, desencadenan la imputación jurídica del daño.
- ✓ Así, un ente estatal puede ser responsable de la ocupación irregular de un inmueble por parte de particulares, cuando a pesar de que quien ostenta la posesión legítima del predio ha ejercido las acciones pertinentes, el Estado no logra restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la ocupación.



Figura 7. Ejemplos de responsabilidad subjetiva.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

Algunos asuntos a considerar sobre la caducidad en la reparación directa

En los procesos de reparación directa, el CPACA contempla un término de caducidad de 2 años; sin embargo, es importante tener en cuenta los eventos en los que la regla prescribe el cómputo de este término. De ahí, que deba destacarse la relación existente entre el conteo del término de caducidad, la naturaleza del daño y el momento en que el mismo se configura, por ello es que este término se contabiliza a partir de la ocurrencia del daño, es decir, la fecha en que se causó el daño.

Se debe recordar que no todos los daños se constatan de la misma forma, en relación con el tiempo, por cuanto en algunos su ocurrencia se verifica en un preciso momento, y en otros, aquéllos se extienden y se prolongan en el tiempo; de tal suerte que se han diferenciado dos tipos de daños:



1. Daño instantáneo o inmediato, este resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce.

Entonces, en estos casos, el conteo del término de caducidad en la acción de reparación directa debe hacerse en consideración a que el hecho generador del daño produce efectos perjudiciales inmediatos e inmodificables, esto es, cuyas consecuencias se vislumbran al instante, con rapidez y dejan secuelas permanentes (Consejo de Estado, 2011,. Sentencia 19001-23-31-000-1997-08009-01 (20316).

2. Daño continuado o de tracto sucesivo, donde los efectos son mediatos, prolongados en el tiempo. El Consejo de Estado explicó que no deben confundirse los daños continuados con los perjuicios o hechos dañosos que se extienden en el tiempo, pues solo los daños continuados pueden tener efectos sobre el cómputo de la caducidad. Es así que, en estos últimos, no es procedente ampliar ni retrasar el conteo de la caducidad, precisamente porque el hecho de que los efectos del daño se extiendan indefinidamente después de su consolidación no puede evitar que el término de caducidad comience a correr. Por esta misma razón, el Ministerio Público también considera que en el caso de daño continuado, no significa que el término de caducidad pueda extenderse en el tiempo, de manera indefinida, y que, ante esta prolongación indefinida, por cualquier causa, siga viva la acción, lo que significaría la aceptación de la no caducidad de la acción indemnizatoria.

Entonces, en los eventos de daño continuado, la jurisprudencia ha considerado que no puede aplicarse el conteo de la caducidad, a partir de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, porque resulta insatisfactoria jurídicamente, sino que deben aplicarse otras reglas como considerar que el término de caducidad debe contabilizarse a partir de la fecha en que cesan los efectos lesivos. Por ejemplo, en los casos de desplazamiento puede acudir a las reglas similares de la desaparición forzada (inciso segundo del literal i), numeral 2, del artículo 164 de la Ley 1437), debido a que la fecha de cesación de efectos lesivos podría configurarse a partir de la fecha en que se da uno de los siguientes supuestos: i) a partir de la fecha de retorno de los desplazados a su lugar de origen; o ii) a partir de la fecha en que se superaron las condiciones objetivas que obligaron al desplazamiento forzado; sin perjuicio, claro está, de un análisis de las particularidades del caso concreto, que puede requerir consideraciones adicionales, dependiendo de las complejidades que signifique. (Consejo de Estado, 2017,. Sentencia 43385).



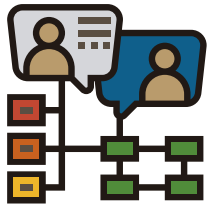
Finalmente, cuando se trata de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, esta circunstancia impone que se deba contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño.

Figura 8. La caducidad en la reparación directa.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

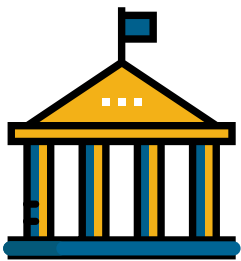
La carga de la prueba en la responsabilidad extracontractual del Estado



La carga de la prueba consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la responsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la defensa resulten probados. En ese orden de ideas, tal y como señala el Código General del Proceso (Artículo 167) y concordantes, la carga probatoria incumbe al interesado.



Entonces, en relación con los intereses de la parte demandante, debe anotarse que quien presenta la demanda, sabe de antemano cuáles hechos le interesa que aparezcan demostrados en el proceso y, por tanto, sabe de la necesidad de que así sea, más, aún, tratándose del sustento mismo de la demanda y de los derechos que solicita sean reconocidos, de ahí que le corresponde demostrar, en forma plena y completa, los actos y hechos jurídicos alegados, los daños y su cuantificación, ya que ninguna de las partes goza en el proceso colombiano de un privilegio especial que permita tener por ciertos los hechos simplemente enunciados en su escrito, sino que cada una de ellas deberá acreditar sus propias afirmaciones.



El Ministerio Público sostiene que, tratándose de un régimen de responsabilidad subjetiva, la carga probatoria sobre el actuar irregular de los agentes del Estado y las afectaciones que se le generaron con esa actuación o extralimitación u omisión, le corresponde al demandante; es claro entonces, que por regla general, la carga probatoria recae sobre la parte que desea que sean tenidos como ciertos por el juez, los hechos en los que funda su actuación y, que de no hacerlo, se expone a que la decisión que tome el fallador le sea adversa.



Es importante recordar que dentro del procedimiento contencioso administrativo, se han previsto varias etapas dentro de las cuales las partes pueden aportar pruebas al proceso, a fin de que éstas sean valoradas al momento de proferir el fallo, esto es, desde la presentación de la demanda hasta el vencimiento del traslado, en la adición o reforma a la demanda, e incluso, en el traslado de las excepciones.

Figura 9. La carga de la prueba en la responsabilidad extracontractual.

Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

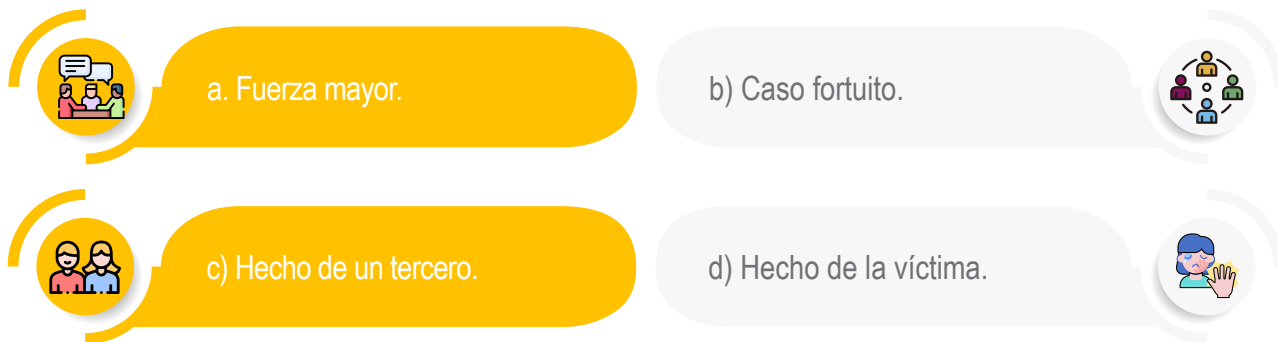
¡Recordar!

De acuerdo con lo dispuesto en el Código General del Proceso, que consagra la noción de carga dinámica de la prueba, la cual no desconoce las reglas clásicas de la carga de la prueba, sino que trata de complementarla o perfeccionarla, supone reasignar dicha responsabilidad, ya no en función de quien invoca un hecho sino del sujeto que, de acuerdo con las circunstancias de cada caso, se encuentra en mejores condiciones técnicas, profesionales o fácticas de acreditarlo (Corte Constitucional, 2016,. Sentencia C-086).



De las causales eximentes de responsabilidad

La jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de cuatro causales que impiden la imputación de responsabilidad:



Estos eventos dan lugar a que devenga jurídicamente imposible imputar, desde el punto de vista jurídico, la responsabilidad por los daños cuya causación da lugar a la iniciación del litigio, a la persona o entidad que obra como demandada dentro del mismo.

El Consejo de Estado, en relación con todas ellas, considera tres son los elementos, cuya concurrencia tradicionalmente se ha señalado como necesaria para que sea procedente admitir su configuración:



Por otra parte, es necesario aclarar, en cada caso concreto, si su presencia tuvo o no injerencia y en qué medida, en la producción del daño. Por ello, resulta necesario concluir que, para que dichas causales eximentes de responsabilidad puedan tener plenos efectos liberadores respecto de la responsabilidad estatal, la conducta desplegada por la víctima o por un tercero sea tanto causa del daño, como la raíz determinante del mismo, pues, de resultar catalogable como una concausa en la producción del daño no eximirá al demandado de su responsabilidad, pero sí habrá lugar a rebajar su reparación en proporción con la participación de la víctima. (Consejo de Estado, 2011,. Sentencia 66001-23-31-000-1998-00409-01(19067).

Figura 10. Eximentes de responsabilidad.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

¡Tener en cuenta!

Es importante considerar que el extender las características propias de la fuerza mayor, a las otras causales eximentes de la responsabilidad, podría generar una distorsión, y quedarían subsumidas en el espectro de una sola, lo podría conducir a la conclusión que si el daño proviene de la culpa de la víctima o de un tercero, el demandado debe demostrar, en todos los casos, una fuerza mayor, es decir, que el curso de los acontecimientos fue absolutamente imprevisto e irresistible para el mismo, lo cual es inadmisibles en cuanto desdibuja la institución de la causa extraña. (Consejo de Estado, 2011, Sentencia 73001-23-31-000-1999-00265-01(19548).



La reparación integral de perjuicios inmateriales en la responsabilidad extracontractual

La tipología del perjuicio inmaterial se puede sistematizar de la siguiente manera:

- a** Perjuicio moral.
- b** Daño a la salud (perjuicio fisiológico o biológico).
- c** Cualquier otro bien, derecho o interés legítimo constitucional, jurídicamente tutelado como el daño a la vida de relación o la alteración grave a las condiciones de existencia o mediante el reconocimiento individual o autónomo del daño.

Figura 11. La tipología del perjuicio inmaterial.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

De otro lado, en los casos de perjuicios por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos, convencional y constitucionalmente amparados, se precisó que este daño tiene las siguientes características, por lo que se configura en una nueva categoría de daño inmaterial (Consejo de Estado, 2014, Sentencia 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)):

- ✓ Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales.
- ✓ Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales.
- ✓ Es un daño autónomo.
- ✓ La vulneración o afectación relevante puede ser temporal o definitiva.

Figura 12. Características.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

Además, la reparación de este tipo de daño contiene los siguientes aspectos:

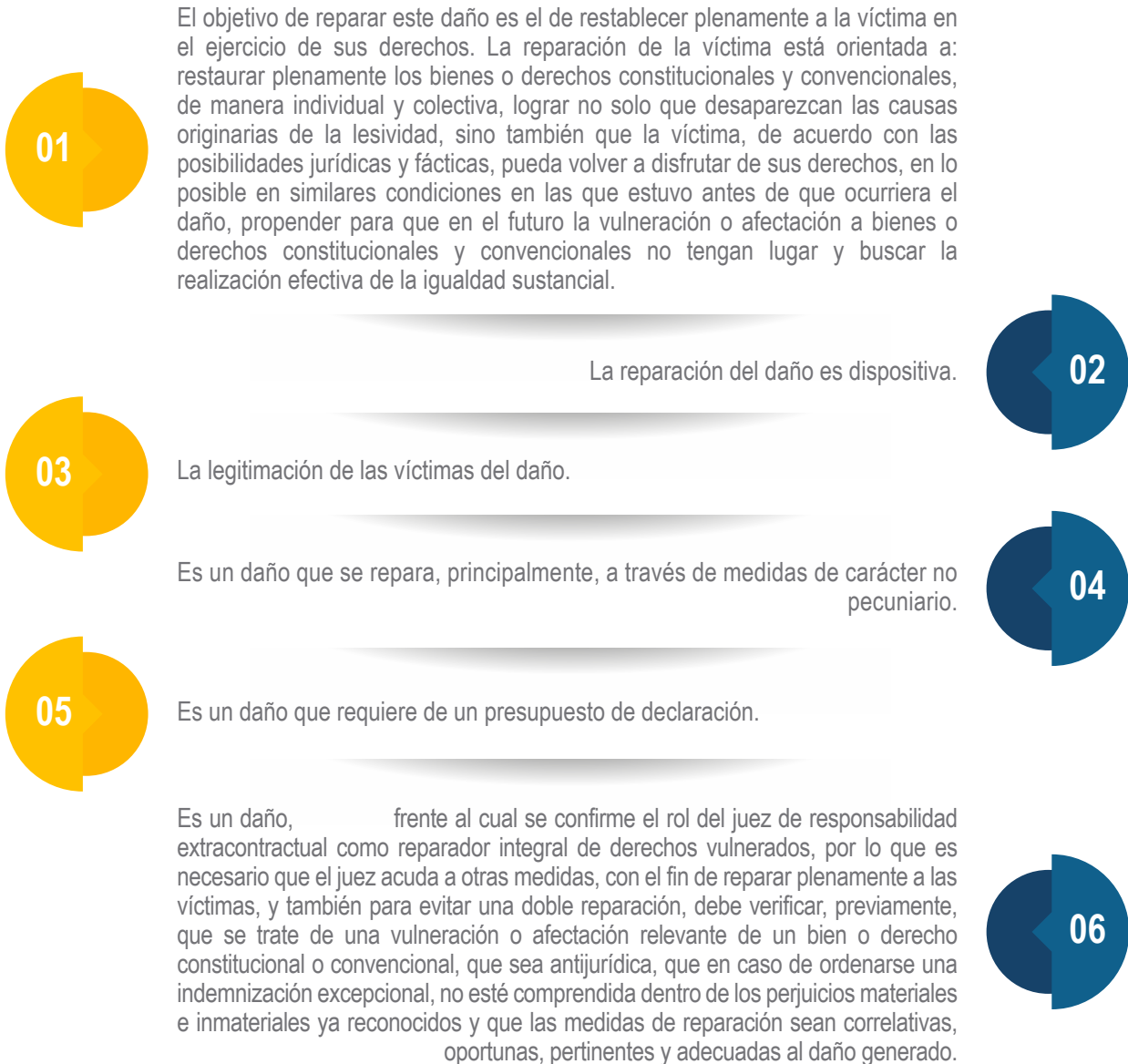


Figura 13. Reparación integral en los perjuicios inmatrimoniales presentes en la responsabilidad extracontractual.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).



¡Importante!

Siguiendo las directrices internacionales, es un deber para el Estado:

(i) Restituir: que representa regresar a quienes resulten perjudicados a la situación en que se encontraban antes de la acción u omisión vulneradora de las normas internacionales sobre derechos humanos; como sería el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes; todo esto siempre y cuando sea posible.

(ii) Indemnizar: que implica un reconocimiento económico apropiado y proporcional, previa evaluación de la gravedad y las circunstancias en que se presentó la violación de las normas internacionales de derechos humanos, el cual se puede traducir en el daño físico o mental, la pérdida de oportunidades, como son el empleo, la educación y prestaciones sociales los daños materiales y la pérdida de ingresos, los perjuicios morales, inclusive los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos, servicios médicos, psicológicos y sociales.

(iii) Rehabilitar: que comprende una atención de carácter médico y psicológico, de la misma forma que en los servicios jurídicos y sociales.

(iv) Satisfacer: a través de medidas que pretendan una reparación integral de las víctimas, como aquellas que impidan continuar con las acciones u omisiones violatorias; implica verificar los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que no re victimice ni provoque más dañoso amenace la seguridad y los intereses de la víctima, sus familiares, testigos o personas que han intervenido para ayudar a la víctima; la búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos, según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad, por medio de declaraciones oficiales o decisiones judiciales que restablezcan la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas; disculpas públicas, que incluyan el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades, aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones, conmemoraciones y homenajes a las víctimas, inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

(v) Adopción de garantías de no repetición: las cuales deben garantizar que las acciones u omisiones que lesionen los derechos humanos no vuelvan a presentarse en el futuro, como son un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad y que todos los procedimientos civiles y militares se ajusten a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad e imparcialidad; fortalecer la independencia del poder judicial, protección de los profesionales del derecho, la salud y asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; priorizar la educación de todos los sectores de la sociedad, respecto de los derechos humanos, y una política de capacitación a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como a las fuerzas armadas y de seguridad, promover la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, incluyendo al personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal deservicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; estimular el uso de los mecanismos alternos para prevenir y resolver los conflictos sociales, revisión y reforma de las leyes que contribuyan o permitan las violaciones manifiestas de las normas internacionales sobre derechos humanos. (Consejo de Estado, 2014. Sentencia 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988))



3.3. Oportunidades procesales para la intervención en asuntos de reparación directa / responsabilidad extracontractual



Figura 14. Oportunidades procesales.
Fuente: Elaborado por Pardo (2020).

¡Recuerde que!



La presencia del Ministerio Público en los procesos judiciales, en calidad de sujeto procesal especial, tiene un objeto específico y es velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico, la protección del patrimonio público y la garantía de los derechos fundamentales, y no debe tener como fin sustituir a las partes. Cuando se trate de la interposición de recursos, le corresponde al Ministerio Público fundamentar su interposición en aras de acreditar su interés para recurrir, sin que esto signifique que pueda hacerlo desconociendo la finalidad establecida para su intervención (Consejo de Estado, 2014, Sentencia de Unificación No. 37747).

En consecuencia, el hecho de que exista un agente que es parte del proceso contencioso, y que representa el interés general, no puede ser entendido como una violación a los principios de igualdad y al debido proceso, por cuanto el artículo 277 constitucional hace viable su intervención, lo que, además, refleja que el Ministerio Público tiene amplias facultades –las que le asisten a las partes en el proceso– para solicitar, por ejemplo, la vinculación de terceros, deprecar el decreto de pruebas, impugnar las decisiones proferidas en el proceso, etc., siempre que se acredite que medie un interés de protección al patrimonio público, al orden jurídico y los derechos fundamentales. Es preciso que el Procurador General de la Nación o sus delegados determinen el escenario constitucional que sirve de fundamento para la impugnación (v.gr. la defensa del orden jurídico, el patrimonio público o las garantías fundamentales) y las razones expresas por las cuales, el respectivo recurso, se orienta a la protección de alguno de esos fines, varios de ellos o todos (Consejo de Estado, 2012, Expediente No. 44541).

Para la conformación de los juicios de valoración, en el ejercicio de la atribución de intervención, se deben tener en cuenta las sentencias de unificación del Consejo de Estado, las cuales tienen fuerza vinculante para resolver los casos o controversias en materia laboral.



4. Contextualización de la Gestión Misional

4.1. Contexto Internacional

La reparación directa es una figura clave del Derecho Administrativo, por la cual se garantiza la reparación de todos los daños que ocasione una entidad estatal, de acuerdo con lo recogido en el artículo 90 de la Constitución Política. Así, el Estado debe responder y reparar cualquier daño antijurídico que cometa, ya sea por acción u omisión. De igual manera, esta acción es extensible a otras entidades públicas, conforme con lo estipulado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 –Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y siendo reconocibles muy diferentes tipos de daños, como el daño especial, el daño moral o el daño a la salud. Lo cierto es que esta reparación directa que se inscribe como una piedra angular de la reparación extracontractual del Estado, es el medio de control más utilizado “como herramienta para el restablecimiento por los perjuicios que se causen por parte del Estado a sus administrados” (Barco y Carrillo, 2013, p.355).

En el derecho comparado iberoamericano, lo anterior, igualmente, se inscribe en la jurisdicción contencioso-administrativa, no hay ningún Consejo de Estado que, como en Colombia, se erija como institución competente al respecto. De cuestiones tales como la reparación directa son competentes, lato sensu, los Tribunales o Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, tal y como sucede, entre otros países, en México, Guatemala, Perú, Argentina o Ecuador. En el caso de España, por ejemplo, sucede igual, de acuerdo con lo estipulado por las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Por ende, en todos estos países la responsabilidad extracontractual del Estado es dirimida por este orden jurisdiccional, a excepción de otros, como Chile, en donde se da la particularidad de que el orden administrativo es resuelto por tribunales comunes.

En realidad, el papel del Consejo de Estado colombiano, como Alta Corte del Poder Judicial, es una excepcionalidad, pues en ningún otro país del entorno opera con tales características. Sobre todo, porque en muy pocos casos opera como institución vigente, dado que su existencia, mayormente, se desarrolló en las primeras décadas del siglo XIX. En algunos casos, en experiencias del Cono Sur, operó como una institución con relativas capacidades legislativas, como en las experiencias autoritarias de Chile y Uruguay en el siglo XX.

Así, sólo su labor consultiva puede encontrar algunos casos que admiten un posible parangón. En Perú, el Consejo de Estado funge como un espacio de discusión extraordinaria entre los titulares de los tres poderes del Estado, es decir, el presidente de la República y los titulares del Congreso y el Poder Judicial, aunque, puntualmente, pueden participar otros altos cargos como el Fiscal de la Nación y el presidente del Tribunal Constitucional, entre otros. Sin embargo, las mayores similitudes se darían con España, en donde, de acuerdo con la Constitución de 1978, al Consejo de Estado se le reconoce un carácter consultivo para la mayoría de las cuestiones, estando conformado por altas personalidades del estamento militar, del cuerpo diplomático, del profesorado universitario, de altos funcionarios del Estado o de políticos de destacada trayectoria que, en suma, nutren sus ocho secciones, además de sus comisiones y funcionamiento en pleno (Araújo, 1997).

4.2. Contexto Nacional



En concordancia con lo prescrito por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme y reiterada en precisar y puntualizar la capacidad con la que cuenta el Ministerio Público para intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten e impugnar las providencias proferidas por los distintos órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto que se encuentra facultado para actuar como demandante o como sujeto procesal especial.

La participación de la Procuraduría General de la Nación en los procesos judiciales refleja el ejercicio de una función constitucional, autónoma e independiente, que tiene por objetivo el control de la actuación pública. De ahí, que su importancia radique en la naturaleza propia de la función de Ministerio Público, concretamente en los procesos de carácter contencioso administrativo, la cual tiene como objetivo principal, servir de garante de la legalidad, en sentido material, la protección del patrimonio público, en respeto del principio de primacía del interés general, y la concreción o materialización de los derechos fundamentales de las personas que intervienen en los procesos como partes o sujetos procesales (Consejo de Estado, 2012, Sentencia 44451).

Es de suma significación, tanto para el ordenamiento jurídico de un Estado como para las autoridades que tienen bajo su responsabilidad el ejercicio de la función jurisdiccional, que los agentes del Ministerio Público participen activamente dentro de los procesos contenciosos administrativos, proponiendo una dinámica dialéctica constante con los demás sujetos procesales, en aras de conseguir los cometidos superiores de respeto y preservación del sistema normativo, la protección del erario y la materialización y efectividad de los derechos fundamentales de las personas.



Para cumplir estos mandatos, se encuentra en el ordenamiento jurídico colombiano a nivel constitucional el artículo 90, el cual atendió los criterios jurisprudenciales y reconoció de forma directa la responsabilidad del Estado, este principio, además de ser un imperativo jurídico, se constituye en el régimen único de responsabilidad, es decir, se trata de una cláusula general que comprende todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y omisiones de los entes públicos y, por tanto, se proyecta indistintamente en los diferentes ámbitos.

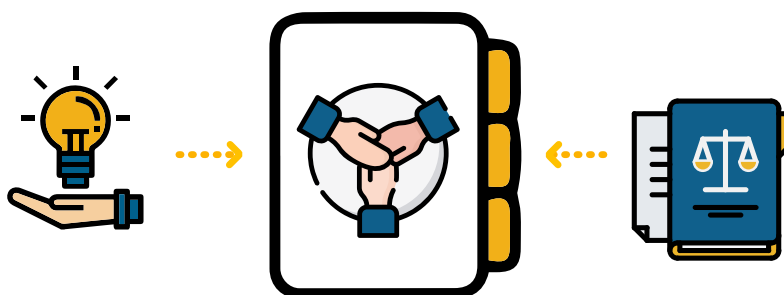


Si bien existe un régimen unificado de responsabilidad, esto no obsta para reconocer, también, la existencia de la diversidad conceptual que se registra en torno a los distintos ámbitos de aplicación de la responsabilidad patrimonial del Estado, esto es, que en la actual práctica jurisprudencial siguen existiendo determinados casos en los que se exige la prueba de la culpa de la autoridad; en otros, ésta se presume, mientras que en algunos eventos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas la responsabilidad es objetiva.



Es claro, entonces, que la responsabilidad patrimonial del Estado, en el sistema jurídico colombiano, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, desarrollado *inextenso* por la jurisprudencia, y expresamente consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política, el cual, a su vez, debe interpretarse de manera sistemática con otras disposiciones tanto de orden constitucional como legal, es así, que la reparación directa de naturaleza subjetiva, individual, temporal y desistible, se constituye como el medio de control, a través del cual, se pretende la reparación del daño causado y el reconocimiento de indemnizaciones con ocasión de la responsabilidad extracontractual en que pudo incurrir el Estado. (Corte Constitucional, 2011, Sentencia C- 644).

De ahí, que la Constitución Política (artículo 277) y la ley (artículo 303 del C.P.A.C.A.), impongan el deber a la Procuraduría General de la Nación de intervenir en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales. En consecuencia, los agentes y delegados del Ministerio Público, además de las atribuciones especiales señaladas en los artículos mencionados, deben desplegar las actuaciones procesales orientadas a proteger los intereses que deben salvaguardar, los cuales son los que inducen su intervención.



5. Casuística Nacional y Territorial



Primera Hipótesis

En enfrentamientos de la fuerza militar con grupos al margen de la ley y en cumplimiento de su obligación constitucional de preservar la vida, honra y bienes de los ciudadanos y combatiendo el delito, enfrentó a unos delincuentes y dio de baja a diez de ellos; sin embargo, la presencia del grupo al margen de la ley era permanente en la zona y los combates se presentaron desde hacía muchos días. Después de unos meses y después de los combates un residente del lugar transitaba por la zona de los combates y activó una mina antipersona causándole la pérdida de su pierna derecha.



Elementos fácticos y jurídicos del caso

- ☑ El combate no fue lo que generó la activación de la mina, ni la colocación de la misma.
- ☑ El Ejército con su obrar estaba brindando protección a la comunidad cuando se presentó el combate, situación que ocurrió mucho antes de los hechos.
- ☑ Tanto el combate como la activación de la mina se presentaron, pero, en momentos distintos y bien distantes, lo que conduce a descartar el rompimiento de un equilibrio social por parte de un agente del Estado.
- ☑ No existe prueba que haya sido la fuerza del Estado quien instaló las minas antipersona en el sitio de los hechos, sino solo se presenta una suposición.
- ☑ La mina no estaba ubicada en lugar cercano a una instalación militar.
- ☑ El Consejo de Estado, al unificar el tema de responsabilidad extracontractual del Estado por las minas antipersonales, señaló que la obligación de los Estados frente a los tratados internacionales, se va incrementando en la medida que se trate de situaciones concretas, indicando que no basta mencionar incumplido determinado tratado, sino que debe precisarse por qué se incumplió. (Consejo de Estado, 2018. Sentencia 34359) [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2005-00320-01\(34359\)A.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2005-00320-01(34359)A.pdf)

Juicios de valoración en el ejercicio de la atribución de intervención



- ☑ El daño especial se entiende como aquel que se presenta cuando el Estado en el ejercicio de sus funciones, obrando dentro de su competencia y ceñido a la ley, produce con su actuación perjuicios a los administrados, los cuales son anormales, en el sentido de que son una carga adicional a los asociados por el hecho de vivir en comunidad.
- ☑ El riesgo excepcional, el cual se configura cuando la administración pública en desarrollo de una obra o actividad de servicio público, emplea recursos o medios que ponen a los administrados o a sus bienes en situación de riesgo, que dada su gravedad, excede las cargas que normalmente deben soportar los ciudadanos y al materializarse el riesgo, se genera un daño a indemnizar.
- ☑ En el presente caso no puede considerarse una falla en el servicio por parte del Estado, ni tampoco hubo una actividad estatal, puesto que dicha mina no fue puesta por las fuerzas institucionales, de lo cual no existe una prueba.

- ✔ No fue producto de una conducta de un agente estatal y, como tal, se debe eliminar la configuración de un riesgo excepcional, ni la activación tampoco fue ocasionada por la conducta de un agente estatal.
- ✔ En este tipo de eventos no es posible aplicarse una interpretación laxa, de manera que cubra el riesgo a que se ve expuesta la comunidad, toda vez que el Juez debería tener en cuenta si se encuentran probadas las premisas legislativas y jurisprudenciales para que se presente una responsabilidad administrativa por parte del Estado y si se presentaron o fueron demostradas por quien las pretende.
- ✔ El representante del Ministerio Público debe advertir que, en este caso concreto, no existe el nexo causal, requisito indispensable para endilgar la responsabilidad patrimonial y administrativa a la entidad demandada, toda vez que se no se cuenta con un hecho cierto que causó un daño por la mala actuación del Estado.





Segunda Hipótesis

Una entidad territorial celebró un contrato de obra pública con un contratista, en el cual éste se obligó a ejecutar una ampliación de una carretera. El término de duración se pactó en 30 días, contados a partir de la expedición del acta de iniciación de las obras y de la entrega del anticipo. Posteriormente, las partes suscribieron el acta de recibo final de las obras del contrato. Con el objeto de adicionar dicho contrato, las partes celebraron tres (3) acuerdos verbales por medio de los cuales el contratista se comprometió a ejecutar para la entidad otras obras. La Interventoría informó a la entidad territorial que el contratista ya había ejecutado el objeto de los contratos adicionales. Así mismo, la Secretaría de Obras Públicas de la entidad territorial certificó que el contratista había ejecutado las obras adicionales.



Elementos fácticos y jurídicos del caso

- ✔ De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales son solemnes, puesto que su perfeccionamiento exige la solemnidad del escrito, excepción hecha de ciertos eventos de urgencia manifiesta en que el contrato se torna consensual, ante la imposibilidad de cumplir con la exigencia de la solemnidad del escrito (Ley 80 de 1993 artículo 41 inciso 4°).
- ✔ Las normas que exigen solemnidades constitutivas son de orden público e imperativas y, por lo tanto, inmodificables e inderogables por el querer de sus destinatarios. En consecuencia, sus destinatarios, es decir, todos los que pretendan intervenir en la celebración de un contrato estatal, tienen el deber de acatar la exigencia legal del escrito para perfeccionar un negocio jurídico de esa estirpe sin que sea admisible la ignorancia del precepto como excusa para su inobservancia.
- ✔ Para la procedencia de la *actio de in rem verso* debe invocarse la buena fe objetiva para justificarla, en caso en que se han ejecutado obras al margen de una relación contractual, porque la misma no puede ser utilizada para reclamar el pago de esas obras, eludiendo el mandato imperativo de la ley que prevé que el contrato estatal es solemne porque debe celebrarse por escrito y, por supuesto, agotando previamente los procedimientos señalados por el legislador.
- ✔ La *actio de in rem verso*, más que una propia y verdadera acción, es una pretensión restitutoria de un enriquecimiento incausado, que constituye un daño para el empobrecido y que, por lo tanto, es equitativo, lo que significa que su autonomía es más de carácter sustancial que procedimental.
- ✔ Si se tiene en cuenta que el enriquecimiento sin causa constituye, básicamente, una pretensión y que la autonomía de la *actio de in rem verso* se relaciona con la causa del enriquecimiento y no con la vía procesal adecuada para enrutarla, fácilmente se concluye que, en materia de lo contencioso administrativo a la pretensión de enriquecimiento sin causa le corresponde la vía de la acción de reparación directa.



Juicios de valoración en el ejercicio de la atribución de intervención

- ✔ El enriquecimiento sin causa y, en consecuencia, la *actio de in rem verso*, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique por la elemental, pero suficiente razón, consistente en que esta acción requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa.
- ✔ En este asunto, el contratista ha apoyado sus pretensiones en el hecho de haber celebrado con la administración contratos verbales y, con fundamento en estos, construye sus reclamaciones económicas. El enriquecimiento sin causa no puede ser admitido cuando se trata de un evento en que con él se está pretendiendo desconocer el cumplimiento de una norma imperativa como lo es aquella que exige que los contratos estatales se celebren por escrito, agotando desde luego los procedimientos de selección previstos en la ley.
- ✔ No se puede alegar el enriquecimiento sin justa causa cuando se elude el procedimiento exigido por la ley para la celebración de contratos, por lo que la entidad estatal no estaría obligada a pagar el monto derivado de la ejecución de las obras adicionales que fueron acordadas verbalmente con el contratista, sin incurrir en enriquecimiento sin justa causa, siempre que: a) No medie entre las partes la celebración de un contrato que cumpliera con las solemnidades exigidas por la ley para su formación y perfeccionamiento. Por tanto, al eludir las partes, el procedimiento exigido por la ley para la celebración de contratos, no puede alegarse el enriquecimiento sin justa causa. b) La entidad contratante no haya constreñido al contratista. c) No se hayan configurado las causales de urgencia manifiesta para la prestación de servicios y suministro de bienes.
- ✔ Se han admitido, por la jurisprudencia, hipótesis en las que resultaría procedente la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno, pero son de carácter excepcional y, por consiguiente, de interpretación y aplicación restrictiva, en este caso se debe valorar si se acredita de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del particular afectado, la que en virtud de su supremacía, de su autoridad o de su *imperium* constriñó o impuso al respectivo particular la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, por fuera del marco de un contrato estatal o con prescindencia del mismo.
- ✔ Es claro que mediante la llamada acción de reparación directa puede pretenderse el reconocimiento del enriquecimiento sin causa y la consiguiente restitución en todos aquellos casos en que resultaría procedente para demandar directamente la reparación del daño cuando provenga, entre otros eventos, de un hecho de la administración, pero lo único que podrá pedir, mediante esa acción, es el monto del enriquecimiento y nada más, y esta circunstancia, en manera alguna, desfigura o enerva la acción de reparación directa, puesto que lo sustantivo prevalece sobre lo adjetivo o procedimental.

6. Glosario Clave

Actividad peligrosa

A

Una actividad peligrosa se presenta cuando rompe el equilibrio existente, colocando a las personas ante el peligro inminente de recibir lesión en su persona o en sus bienes. La inminencia de un peligro que desborda la capacidad de prevención o resistencia común de los seres humanos, son las características determinantes para definir las actividades peligrosas. No debe perderse de vista que el peligro es un concepto indeterminado y, por lo tanto, solo puede ser establecido por el juez en atención a las circunstancias particulares del caso concreto (Consejo de Estado, 2001, Expediente: 12487).

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_844922fb0299430cae9bf58e90b7817f

Actuación administrativa

Las actuaciones administrativas como etapas del proceso administrativo que culminan con decisiones de carácter particular, la notificación, entendida como la diligencia mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados el contenido de los actos que en ellas se produzcan, tiene como finalidad garantizar los derechos de defensa y de contradicción como nociones integrantes del concepto de debido proceso a que se refiere el artículo 29 de la Constitución Política (Corte Constitucional, Sentencia C-640/02)

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm>

Antijuridicidad

La antijuridicidad es el principio por el cual son antijurídicas todas aquellas conductas injustas o ilícitas (Consejo de Estado, 2012, Expediente: 20738).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S3/05001-23-24-000-1996-00680-01\(20738\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S3/05001-23-24-000-1996-00680-01(20738).pdf)

Caducidad

C

La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto, al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público (Consejo de Estado, 2011, Expediente: 41037).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/08001-23-31-000-2010-00762-01\(41037\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/08001-23-31-000-2010-00762-01(41037).pdf)

Caso fortuito

El caso fortuito hace alusión a aquellos acontecimientos que surgen inesperadamente y pueden ser imprevisibles. Es decir, a los hechos provenientes del hombre y puede existir una posibilidad de superar el hecho, lo que implica una imposibilidad relativa.

La jurisprudencia del Consejo de Estado toma este concepto como sinónimo de la fuerza mayor y los define como “el evento dañino el cual está enmarcado en condiciones de imprevisibilidad e irresistibilidad que exoneran de responsabilidad a la administración, pues no ocurrió como consecuencia de una omisión que pueda atribuírsele” (Consejo de Estado, 2016, Expediente: 38155).

<http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/CONDENAN-AL-INV%C3%8DAS-PO R-ACCIDENTE-EN-CARRETERA.pdf>

Causa eficiente

La teoría de la causa eficiente establece que debe investigarse si el hecho ha jugado o no un papel preponderante, o una función activa en la producción del daño (Consejo de Estado, 2008, Expediente: 16530).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00440-01\(16530\).doc.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/85001-23-31-000-1997-00440-01(16530).doc.pdf)

Culpa grave

La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-455-02.htm#:~:text=Culpa%20grave.,el%20ejercicio%20de%20las%20funciones.>

Daño antijurídico

El daño antijurídico, entendido como la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que es protegido por el ordenamiento jurídico, y que la persona no está en el deber de tolerar (Consejo de Estado, 2012, Rad. 22592).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/17001-23-31-000-1999-00909-01\(22592\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/17001-23-31-000-1999-00909-01(22592).pdf)

Fuerza mayor

La fuerza mayor alude a lo irresistible, a lo inevitable, en donde se abordan los hechos producidos por la naturaleza.

La jurisprudencia del Consejo de Estado toma este concepto como sinónimo del caso fortuito y define ambos conceptos como: “el evento dañino el cual está enmarcado en condiciones de imprevisibilidad e irresistibilidad que exoneran de responsabilidad a la administración, pues no ocurrió como consecuencia de una omisión que pueda atribuírsele” (Consejo de Estado, 2016, Expediente: 38155).

<http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2017/02/CONDENAN-AL-INV%C3%8DAS-POR-ACCIDENTE-EN-CARRETERA.pdf>

Hecho administrativo

Fenómenos, situaciones, acontecimientos, independientes de la voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos respecto de ella. El hecho, fenómeno físico, interrelación hombre naturaleza o la sola intervención del hombre (involuntaria) se presenta y vincula a la administración (Consejo de Estado, 2014, Rad. 46107).

<http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/23001233100020120000401.pdf>

D

H

Legitimación en la causa

L

La legitimación en la causa corresponde a uno de los presupuestos necesarios para obtener sentencia favorable a las pretensiones contenidas en la demanda y, por lo tanto, desde el extremo activo significa ser la persona titular del interés jurídico que se debate en el proceso, mientras que, desde la perspectiva pasiva de la relación jurídico – procesal, supone ser el sujeto llamado a responder a partir de la relación jurídica sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia. (...) la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico que origina la presentación de la demanda, independientemente de que éstas no hayan demandado o que hayan sido demandadas (...) la legitimación en la causa no se identifica con la titularidad del derecho sustancial sino con ser la persona que por activa o por pasiva es la llamada a discutir la misma en el proceso (Consejo de Estado, 2012, Expediente: 38155).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/114/S3/05001-23-31-000-1995-00575-01\(24677\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/114/S3/05001-23-31-000-1995-00575-01(24677).pdf)

Nexo de causalidad

N

Este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño. Por consiguiente, es en la imputación fáctica o material, en donde se debe analizar y definir si el daño está vinculado en el plano fáctico, con una acción u omisión de la administración pública, o si a *contrario sensu*, el mismo no resulta atribuible por ser ajeno a la misma o porque operó una de las llamadas causales eximentes de responsabilidad, puesto que de lo que éstas desencadenan se enerve la posibilidad de endilgar las consecuencias de un determinado daño (Consejo de Estado, 2012, Rad. 22592).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/17001-23-31-000-1999-00909-01\(22592\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/105/S3/17001-23-31-000-1999-00909-01(22592).pdf)

Omisión administrativa

O

Son abstenciones de la administración que la vinculan jurídicamente. Puede ser voluntaria o involuntaria (Corte Constitucional, Sentencia T-173 de 1993).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/T-173-93.htm#:~:text=T%2D173%2D93%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=A%20la%20luz%20de%20la,no%20ha%20hecho%20el%20Constituyente>

Operación administrativa

Conjunto de actuaciones administrativas tendientes a la ejecución de la decisión legal o administrativa. Pueden depender de un Acto Administrativo escrito o no escrito. (Consejo de estado, 2015, Rad. 31073).

<http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/25000232600020000161601.pdf>

Perjuicio

P

El perjuicio es la consecuencia de un daño que sufre una persona a razón de la ganancia lícita que se deja de percibir, o bien el deterioro de un bien o el detrimento de una reputación que se debe a la acción u omisión, ya sea por dolo o culpa de otra persona (Consejo de Estado, 2011, fallo 19836).

<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44047&dt=S>

R

Reparación integral

El principio de reparación integral, es aquel precepto que orienta el resarcimiento de un daño, con el fin de que la persona que lo padezca sea llevada, al menos, a un punto cercano al que se encontraba antes de la ocurrencia del mismo, debe ser interpretado y aplicado de conformidad con el tipo de daño producido, es decir, bien que se trate de uno derivado de la violación a un derecho humano, según el reconocimiento positivo del orden nacional e internacional o que se refiera a la lesión de un bien o interés jurídico que no se relaciona con el sistema de derechos humanos (Consejo de Estado, 2008, Expediente: 16996).

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Olga%20Valle%20\(E\)/Caso%20De%20saparici%C3%B3n%20forzada%20y%20Ejecuci%C3%B3n%20extrajudicial%20de%20hermanos%20Carmona%20Casta%C3%B1eda.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Olga%20Valle%20(E)/Caso%20De%20saparici%C3%B3n%20forzada%20y%20Ejecuci%C3%B3n%20extrajudicial%20de%20hermanos%20Carmona%20Casta%C3%B1eda.pdf)

Responsabilidad extracontractual

El autor colombiano Martínez Rave define la responsabilidad extracontractual como “la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales de un hecho dañoso” (Martínez Rave, 1988).

Responsabilidad objetiva

La responsabilidad objetiva es una institución jurídica en virtud de la cual quien produce un daño antijurídico debe repararlo. De esta manera, para que se configure este tipo de responsabilidad debe existir un daño imputable a la actuación de una persona, sin importar que esta última haya sido culposa o dolosa (Corte Constitucional, 2002, Sentencia C-453).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-453-02.htm>

Responsabilidad patrimonial

La responsabilidad patrimonial del Estado, en el sistema jurídico colombiano, encuentra fundamento en el principio de la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos, y se configura cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una acción u omisión imputable al Estado y una relación de causalidad (Corte Constitucional, 2011, Sentencia C-644).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-644-11.htm>

Responsabilidad subjetiva

La responsabilidad subjetiva o responsabilidad por culpa es aquella que se funda en el criterio de la voluntariedad de la acción (Corte Constitucional, 2000, Sentencia C-430).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-430-00.htm>

7. Anexo 1. Normativa

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Constitución Política de Colombia

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

LEYES

Ley 16 de 1972. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1572401>

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790106#:~:text=LEY%2080%20DE%201993&text=ARTICULO%201o.,contratos%20de%20las%20entidades%20estatales>.

Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1657238>

Ley 554 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1663230>

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1674903>

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1680117>

Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681594>

DECRETOS

Decreto Ley 262 de 2000. Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1059749>

RESOLUCIONES

Resolución 017 de 2000. En cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, en especial de la establecida en el artículo 277 de la Constitución Política y las previstas en los numerales 7, 8 y 38 y en el párrafo único del artículo 7º del Decreto 262 del 22 de febrero de 2000.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//486_resolucion%2017-00.pdf.

Resolución 371 de 2005. Por medio de la cual se establecen los criterios obligatorios de intervención de los Agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//364_resolucion371-05.pdf

Resolución 394 de 2005. Por medio de la cual se adiciona un criterio obligatorio de intervención de los Agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//365_resolucion394-05.pdf

Resolución 041 de 2020. Por medio de la cual se modifica y adiciona la Resolución No. 017 de 4 de marzo de 2000, se deroga la resolución No.460 de 24 de abril de 2019 y se dictan otras disposiciones.

https://www.procuraduria.gov.co/portal/?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.CalidadComponentPageFactory&action=consultar_calidad&version=&tipo=&clasificacion=20&nombre=&fecha_documento=&fecha_documento_fin=&total_results=258&max_results=40&first_result=40

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C- 644, Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-644-11.htm>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia C-086, Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-086-16.htm>

Corte Constitucional. (2016). Sentencia SU-222, Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU222-16.htm>

Consejo de Estado. (1991). Sentencia Radicación: 6453, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, Consejero ponente: Daniel Suárez Hernández.

https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_tercera_e._no._n6453_de_1991.aspx#

Consejo de Estado. (2006). Sentencia 13.168, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_75992042302ff034e0430a010151f034

Consejo de Estado. (2008). Sentencia16530, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_eaa8ba1b8fae463dae209d0c3ca14752

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 22745, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/S3/66001-23-31-000-1998-00496-01\(22745\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/95/S3/66001-23-31-000-1998-00496-01(22745).pdf)

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 19001-23-31-000-1997-08009-01(20316), sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón.

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-08009-01\(20316\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1997-08009-01(20316).pdf)

Consejo de Estado, (2014). Sentencia 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sección tercera, Consejero ponente: Ramiro De Jesús Pazos Guerrero.
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-25-000-1999-00163-01\(32988\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-25-000-1999-00163-01(32988).pdf)

Consejo de Estado. (2017). Sentencia 43385, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección B, Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth.
<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2234162/22032905/2019-00114.-.pdf/c21742df-672f-43be-ac55-ca46c62c493e>

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 66001-23-31-000-1998-00409-01(19067), sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección A, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1998-00409-01\(19067\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1998-00409-01(19067).pdf)

Consejo de Estado. (2011). Sentencia 73001-23-31-000-1999-00265-01(19548), sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-1999-00265-01\(19548\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/73001-23-31-000-1999-00265-01(19548).pdf)

Consejo de Estado. (2012). Expediente No. 44541, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, sala plena, Consejero ponente: Enrique Gil Botero.
<https://procesal.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/9/2014/02/Bv56C2.pdf>

Consejo de Estado. (2014). Sentencia de Unificación No. 37747, sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero ponente: Enrique Gil Botero.
http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_0b5ea59882580134e0530a0101510134

Consejo de Estado. (2014). Sentencia 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, sala plena, consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-25-000-1999-00163-01\(32988\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-25-000-1999-00163-01(32988).pdf)

Consejo de Estado. (2018). Sentencia 63001-23-31-000-2003-00463-01 (33948). Sala de lo Contencioso administrativo, sección tercera, subsección C, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86499>

Consejo de Estado. (2018). Sentencia 25000-23-26-000-2005-00320-01(34359) A, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, sala plena, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH.
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2005-00320-01\(34359\)A.pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-26-000-2005-00320-01(34359)A.pdf)

OTROS

Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Pacto de San José, Costa Rica
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

Araújo, Joan. (1997). El Consejo de Estado y los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 98, 25-58.

Barco, Juan y Carrillo, Paola. (2013). Reparación Directa: Mecanismo de Indemnización Integral de Perjuicios conforme con los Postulados de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Iustitia*, 11, 351-375.

RECUERDE

A continuación se relacionan los formatos del Sistema de Gestión de Calidad que corresponden al proceso misional del que hace parte la guía

Se referenciarán los formatos de apoyo utilizados en la gestión. Se incluirán los formatos de apoyo que han sido aprobados por el Sistema de Gestión de Calidad y aquellos que se encuentren dentro de la página web de la entidad o de otras entidades del Estado

Recuerde que puede acceder a estos formatos en la página de Sistema de Gestión de calidad de la Procuraduría General de la Nación, dando click en el siguiente hipervínculo

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Mapa-de-procesos-component.page#postfind>

8. ANEXO 2. FORMATOS DE APOYO MISIONAL

Los formatos que a continuación se enlistan corresponden a aquellos que integran el mapa de procesos que hace parte del sistema de gestión de calidad a través del siguiente acceso:

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/Mapa-de-procesos-component.page#postfind:>

- ☑ Actualizaciones de la vigencia

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1385_REG-I-N-JA-008%20FORMATO%20ACTUACIONES%20DE%20LA%20VIGENCIA.xlsx

- ☑ Formato control de audiencias

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1386_REG-I-N-JA-009%20FORMATO%20CONTROL%20AUDIENCIAS.xlsx

- ☑ Cuadro revisión del acogimiento de conceptos emitidos en el año vs sentencias

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1387_REG-I-N-JA-010%20FORMATO%20CUADRO%20REVISION%20DE%20ACOGIMIENTO%20DE%20CONCEPTOS%20EMITIDOS.xlsx

- ☑ Reparto de conceptos de intervención a funcionarios de la Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1390_REG-I-N-JA-013_V1.xlsx

- ☑ Planilla de entrega de conceptos enviados al Consejo de Estado

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1392_REG-I-N-JA-015%20FORMATO%20PLANILLA%20ENTREGA%20CONCEPTOS%20ENVIADOS%20%20AL%20CONSEJO%20DEL%20ESTADO.xlsx

- ☑ Formato Cuadro control de vencimientos

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1394_REG-I-N-JA-017%20FORMATO%20CUADRO%20CONTROL%20VENCIMIENTO.xlsx

- ☑ Formato Hoja de Ruta

https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad/mapa_proceso/1230_REG-I-N-JA-006%20FORMATO%20HOJA%20DE%20RUTA.doc



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN



UNIVERSIDAD CATÓLICA
de Colombia
Vigilada Mineducación



Acreditación
Institucional de
ALTA CALIDAD

Mayor Información

Procuraduría General de la Nación

Carrera 5 No. 15-80

PBX: (571) 5878750