

Segunda parte

# Discursos de ascenso e ingreso como miembros de la Academia Colombiana de Jurisprudencia



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
julio-diciembre, 2024

## EL APOORTE DEL SIGLO XX A LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN COLOMBIA\*

Gonzalo Suárez Beltrán\*\*  
*Académico de número*

**Resumen:** Hoy damos por sentado que si un daño es imputable al Estado, este debe repararlo integralmente y que los jueces lo pueden obligar a hacerlo. En Colombia, ello es el resultado de una evolución jurisprudencial memorable, en la esencia misma de la construcción de nuestro derecho administrativo durante el siglo XX. El punto más alto de ese proceso vendría a materializarse por el constituyente del 91, al consagrar la responsabilidad del Estado como uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho. Este trabajo describe ese proceso, pero además reivindica la idea de que la misma es un preciado fruto de la transición de los conceptos de Estado de Derecho a Estado Social de Derecho.

**Palabras clave:** Estado Social y Estado de Derecho; evolución; responsabilidad patrimonial del Estado.

---

\* Trabajo presentado en sesión del 11 de abril de 2024 para el ascenso a “Miembro de número” de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. A la memoria de los ilustres académicos Fernando Sarmiento Cifuentes, jurista y caballero; Gabriel De Vega Pinzón, administrativista y entrañable amigo, y Antonio José Uribe Gaviria, precursor del Derecho Administrativo Colombiano, y presidente de nuestra Academia, en 1904.

\*\* Miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia desde el 21 de febrero de 2013, actualmente miembro de número. Abogado javeriano (1989); Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, en Derecho Humanos de la Universidad Complutense de Madrid y Master of Science in Politics of Development de la London School of Economics (LSE), Merit Degree. Profesor administrativo de pregrado y de maestría de la PUJ y de maestría en Contratación Pública y su Gestión (Universidad del Rosario). Autor de libros especializados en Contratación Pública. Exviceministro de Justicia de Colombia (2000-2001), y conjuer de la Sección Tercera del Consejo de Estado desde 2019. Contacto: gonzalo.suarez@suarezbeltran.com

## THE CONTRIBUTION OF THE 20TH CENTURY TO THE PATRIMONIAL RESPONSIBILITY OF THE STATE IN COLOMBIA

**Abstract:** Today we take for granted that if damage is attributable to the State, it must fully repair it and that judges can force it to do so. In Colombia, this is the result of a memorable jurisprudential evolution, in the very essence of the construction of our administrative law during the 20th century. The highest point of this process would be materialized by the constituent of '91, by enshrining the responsibility of the State, as one of the pillars of our Social State of Law. This work describes this process, but also vindicates the idea that it is a precious fruit of the transition from the concepts of the State of Law to the Social State of Law.

**Keywords:** Social State and the Rule of Law; Evolution; Patrimonial Responsibility of the State.

### Introducción

“Toda teoría de la responsabilidad refleja una cierta forma de civilización”,<sup>1</sup> así comienza Riveró su explicación sobre los fundamentos de la responsabilidad en el Derecho Administrativo. Esta es una conquista reciente del derecho administrativo, que, nacido de la Revolución francesa, es aún una disciplina joven y en construcción.<sup>2</sup>

Previamente, el concepto de soberanía hacía difícil pensar en que un juez pudiera someter al “soberano”, que era “inmune” por naturaleza. El “Rey Sol”, Luis XIV de Francia, proclamaba ser solo responsable ante Dios, bajo la doctrina del “derecho divino de los reyes”. Los reinos e imperios previos a la aparición del Estado de Derecho, no construyeron una noción integral de responsabilidad civil del Estado.

En España, los “pleitos colonbinos” marcaron un precedente. Los sucesores de Colón demandaron a la Corona de Castilla y León en defensa de los privilegios que el Almirante había pactado con los Reyes Católicos en las “Capitulaciones de Santa Fé” en abril de 1492. Los pleitos se extendieron por casi 30 años, terminando con un laudo arbitral en 1536, que trató las relaciones entre la Corona y los Colón con base en obligaciones recíprocas, y no en meras “gracias reales”, condenando a la Corona a reconocer

---

<sup>1</sup> Jean RIVERÓ, *Derecho Administrativo*, 9a trad. edición de 1980 (París: Editorial Dalloz, 2006).

<sup>2</sup> Cfr. Miguel S. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, 4a ed. (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998).

algunos honores y rentas a la descendencia del “Gran Almirante de la Mar Océana”.

Pasada la Revolución francesa, la maduración del concepto de responsabilidad patrimonial del Estado en ese país, solo comienza en 1873 con el Fallo Blanco del Tribunal de Conflictos, al decidirse que los daños sufridos por una pequeña niña arrollada por un coche de una empresa de tabaco pública debían ser conocidos por la jurisdicción contenciosa administrativa, bajo normas especiales vinculadas a la actividad del Estado, y no “bajo los principios que rigen las relaciones entre particulares”.<sup>3</sup> Se inició así una evolución que ha sido en gran parte jurisprudencial, “pretoriana” dirían algunos, pero que ha tenido también apoyo en hitos regulatorios; en ambos casos aplicando al Estado el principio básico *neminem laedere*: el de no dañar. Hasta antes del Fallo Blanco, se pensaba que si un funcionario causaba un daño, él mismo debía repararlo con su patrimonio al ser un hecho personal suyo, y que ante demandas contra el Estado, el juez no tenía competencia y debía inhibirse. Finalmente, causar daño no era parte de las funciones del Estado, luego, si eso pasaba, le era ajeno y solo comprometía al causante.

Nuestro siglo XIX comenzó brillantemente con la creación de una República liberal clásica. Con todo, desaparecida la Gran Colombia en 1830, la nación entró en confrontación, pasando al menos por siete (7) guerras civiles nacionales, que solían terminar con una nueva Constitución dictada por los vencedores, incluida la obra maestra de 1886. Importante resaltar, que ninguna de esas Constituciones estableció la responsabilidad patrimonial del Estado.

No obstante, como lo recuerda Saavedra Becerra,<sup>4</sup> desde tan temprano como en 1823, las leyes reconocieron indemnizaciones por trabajos públicos, así como por la ocupación temporal de terrenos con ocasión de obras públicas y de operaciones militares. En ese sentido, el trabajo de los jueces se limitaba a reconocer los supuestos de aplicación de la ley.

Especial mención merece el legado de la Constitución de Los Estados Unidos de Colombia de 1863 con su catálogo de derechos y libertades,

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO DE FRANCIA, “Caso Blanco, 8 de febrero de 1873”, en *Las Grandes Sentencias de la Jurisprudencia Administrativa Francesa*, 2a ed. (Madrid: Dalloz, 2017), 27.

<sup>4</sup> Ramiro SAAVEDRA BECERRA, *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública* (Bogotá: Editorial Ibáñez, 2005).

soporte de cualquier régimen de responsabilidad civil, en particular por su protección del derecho a la propiedad en su artículo 15.

Con ese apoyo, la Corte Suprema Federal de Los Estados Unidos de Colombia conoció de daños ocasionados por causa o con ocasión de las guerras civiles durante su existencia. El fundamento fue la protección de la propiedad, y el principio según el cual el Estado Federal podría asumir con cargo a los Estados federados la indemnización de daños que los funcionarios de estos hubieren causado.<sup>5</sup> Algunos estudiosos citan un fallo de 7 de diciembre de 1864<sup>6</sup> de la Corte Suprema Federal en el que, a partir de principios constitucionales y no mediando ley especial, se reconoció responsabilidad del Estado por la destrucción de una propiedad durante el conflicto de 1861 a 1862.<sup>7</sup> A su turno, una ley posterior (Ley 27 de 1865) reconoció daños que hubieren sufrido los ciudadanos a manos de los ejércitos de ¡ambos bandos! Lo mismo ocurrió con ocasión de la guerra civil de 1876-1877, con otra ley (la Ley 67 de 1877), que llevó a la Corte Suprema Federal de Los Estados Unidos de Colombia a producir numerosos fallos de condena, que el estudioso Arenas sitúa en más de 800. Este espíritu civilista de protección al derecho de propiedad contrasta, sin embargo, con la notable inacción ante el Decreto del 9 de septiembre de 1861, con el que el presidente Don Tomás Cipriano de Mosquera ordenara la llamada “desamortización de bienes de manos muertas”, que fue nada menos que una expropiación administrativa sin indemnización de los bienes de la Iglesia, que no se compensaría hasta la celebración del Concordato de 1887 con la Santa Sede.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Cfr. Artículos 15 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, Rionegro, 1863.

<sup>6</sup> Según ARENAS, citando a J. LÓPEZ (1997), un primer fallo en ese sentido puede rastrearse al 7 de diciembre de 1864, en el que la Corte Suprema Federal encontró responsable al Gobierno por la expropiación y destrucción de una propiedad por parte del ejército federal en la guerra civil de 1860 a 1861. Hugo Andrés ARENAS MENDOZA, *¿Estado irresponsable o responsable? La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, luego de la Guerra Civil de 1876-1877* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009), 97.

<sup>7</sup> Cfr. *Ibidem*. A su turno un fallo de 11 de diciembre de 1865 reconocería indemnizaciones por expropiaciones efectuadas en el curso de ese mismo conflicto. Se dice que el Gral. boyacense Juan José Reyes Patria, que para esos efectos había expedido recibos a los afectados, confiando en que les servirían posteriormente para reclamar una indemnización, como en efecto ocurrió.

<sup>8</sup> Fernán GONZÁLEZ G., “El Concordato de 1887: Los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede”, [banrepcultural.org/biblioteca-virtual](http://banrepcultural.org/biblioteca-virtual). Las cuestiones económicas son resueltas en los artículos 22 al 29, donde el gobierno reconoce a perpetuidad, como deuda consolidada, el valor de los censos eclesiásticos redimidos y de los bienes

Más importante aún es destacar que durante la vigencia de la Constitución de 1863 floreció la idea de la unificación de las normas civiles, superando el derecho castellano-indiano y se adoptó el Código Civil de la Unión, mediante la Ley 87 de 1873, que sería en vigencia de la Constitución de 1886, el de la nación (la Ley 57 de 1887), estableciéndose con él, los fundamentos normativos hoy vigentes de nuestra responsabilidad civil; esos mismos cuya sustancia encuentra asiento en las siete partidas<sup>9</sup> de don Alfonso X “El Sabio”, rey de Castilla, y en últimas, en el derecho romano mismo.

Ahora bien, las páginas jurisprudenciales más elocuentes del siglo XIX en el tema las produjo la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, ya bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en las que la Corte acabó con la inviolabilidad soberana del Estado, al encontrar fundamento constitucional para responsabilizarlo por hechos dañosos de sus agentes, a partir del cometido de las autoridades de garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos del artículo 16.<sup>10</sup> De allí el especial valor de las célebres sentencias del 22 de octubre de 1896 y de 20 de octubre de 1898. Ambos casos se originan en hechos ocurridos en el entonces Estado Soberano de Panamá. En el primero, se condenó a la nación a asumir las consecuencias patrimoniales de un delito de homicidio perpetrado por agentes de policía.<sup>11</sup>

---

eclesiásticos desamortizados, al 4,5%. Y las rentas de patronatos, capellanías y cofradías se pagarían a los que tuvieran derecho. En el artículo 24, la Santa Sede, “en vista del estado en que se halla el tesoro nacional y de la utilidad que deriva la Iglesia de la observancia de este Convenio”, condona el valor no reconocido hasta ahora de los bienes desamortizados y de lo que se debía a las entidades eclesiásticas por la desamortización, hasta el 31 de diciembre de 1887. En compensación por esta gracia, el Gobierno asigna una renta perpetua de 100.000 pesos, que irá aumentando equitativamente cuando mejore la situación fiscal.

<sup>9</sup> La tercera partida se ocupó del tema de la “responsabilidad civil”, asumiendo los principios romanos de la responsabilidad por el hecho dañoso derivado de la culpa o el dolo.

<sup>10</sup> Inicialmente, no se habla de responsabilidad del Estado, sino de la de los funcionarios, pero se dice que si el patrimonio de estos no satisface a las víctimas, el Estado debe hacerlo, dado su cometido alrededor de la protección de la vida, honra y bienes de los ciudadanos del artículo 16 (“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...”), y del principio de responsabilidad de los funcionarios del artículo 20 (“Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas”).

<sup>11</sup> Dijo entonces la Corte que “si bien es cierto que el Estado como persona jurídica no es susceptible de responsabilidad penal, sí está obligado a las reparaciones civiles por los daños que resulten de un delito imputable a sus funcionarios públicos, cuando no es posible que estos los resarzan con sus bienes”.

Responsabilidad extracontractual. El segundo, recayó sobre el irrespeto de un contrato de concesión, que había sido otorgado por el Estado soberano de Panamá a unos particulares para la construcción de un mercado público en la ciudad de Colón sobre un lote de propiedad pública y que resultó caducado por orden del jefe militar designado por el gobierno federal con ocasión del estallido de la guerra civil de 1885, argumentando que se encontraba incumplido. La Corte Suprema de Justicia, encontró que tal decisión violaba el contrato, que la parte contratante había además incumplido al no haber entregado el lote en su momento y condenó a la reparación el daño.<sup>12</sup> Responsabilidad contractual.

En ambos casos se trató al Estado como a una persona jurídica, y se aplicó la tesis de la “responsabilidad indirecta” del Código Civil, estableciendo el deber de indemnizar los daños causados en cabeza del funcionario, pero subsidiariamente en la del Estado, con base en las denominadas culpa *in eligendo* y culpa *in vigilando*.

### **El primer aporte del siglo XX: el control de legalidad de las decisiones administrativas y la reparación del daño**

En este estado de cosas, corría el mes de abril del año 1900, cuando Don Antonio José Uribe, decía: ...<sup>13</sup> “todo buen colombiano debe hacer votos porque termine entre nosotros la larga época de la retórica política y comience la época de la Administración Fundamental”.

Deseo entonces argumentar aquí, Sr. Presidente, que no sería hasta la reforma constitucional de 1910, que el país encontraría una constitución ineluyente,<sup>14</sup> que consolidara los elementos básicos del Estado de Derecho,

<sup>12</sup> En ese contexto, enmarcó la relación entre el Estado y su agente al decir: “Los comitentes asumen la responsabilidad de sus agentes como resultado de su falta de vigilancia sobre ellos y aún por la elección de los mismos. Este principio que es más riguroso, en el caso de los empleados públicos, comprende toda especie de personas morales y agentes de las mismas”.

<sup>13</sup> “La administración y la política”, originalmente publicado en septiembre de 1900 y compilado en *La Reforma Administrativa en Colombia*, editada inicialmente en 1903 y reeditada en mayo de 1917 por Librería Colombiana, Camacho Roldán & Tamayo, página 7.

<sup>14</sup> En ese mismo sentido, “la incorporación del Partido Liberal a la Asamblea Constituyente de 1910 fue un gesto de buena voluntad por parte del Partido Conservador. Aunque el Partido Liberal no logró obtener una representación proporcional a su fuerza social, su participación en la Asamblea contribuyó a la legitimidad del proceso constituyente.” Malcolm DEAS, *Del poder y la gramática: La lucha por la democratización en Colombia* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 1993), 105. “La inclusión del Partido Liberal en la Asamblea Constituyente de 1910 fue un factor importante para la estabilidad política del país. La participación del Partido Liberal en el proceso constituyente redujo el riesgo de nuevas guerras civiles y contribuyó al desarrollo

y que vendría en lo político a dar un paso significativo bajo el siguiente gobierno del constituyente Don Carlos E. Restrepo, quien proclamaría la Unión Republicana e invitaría al Partido Liberal a compartir el poder, al punto que al entregar el gobierno pacíficamente en 1914 pudo decir:

Si ningún partido ha encontrado en mí el fiel intérprete de sus odios, de sus amores o de sus intereses, es porque he presidido un gobierno colombiano. Al presidir cualquier facción me hubiera ganado el sufragio incondicional de medio país, pero el otro medio, y sobre todo mi conciencia, me hubieran negado el suyo...<sup>15</sup>

Fue en este ambiente que se consolidó el control de constitucionalidad en cabeza de la Corte Suprema de Justicia a partir de la acción pública de inconstitucionalidad; que se concibió así mismo nuestro primer Código Contencioso Administrativo, la Ley 130 de 1913<sup>16</sup> y que se organizó la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el Acto Legislativo 1 de 1914, en el que se trazaron los rasgos fundamentales que aún hoy la distinguen.<sup>17</sup> En el Código, se creó la acción pública de nulidad, al darle competencia a la jurisdicción para juzgar la legalidad de las manifestaciones<sup>18</sup> de

---

de una cultura política más tolerante”. Jorge Orlando MELO, *Historia de Colombia: El siglo XX*. (Bogotá: Taurus, 2008), 125. “La participación del Partido Liberal en la Asamblea Constituyente de 1910 fue un símbolo de la reconciliación nacional después de la Guerra de los Mil Días. La inclusión del Partido Liberal en el proceso constituyente demostró un compromiso con la representación de diferentes sectores políticos en la construcción del nuevo Estado.” David BUSHNELL, *Colombia: una nación a pesar de sí misma* (Bogotá: Planeta Colombiano, 2007), 246. “La incorporación del Partido Liberal a la Asamblea Constituyente de 1910 fue un paso importante en la construcción de una democracia más incluyente en Colombia. A pesar de las limitaciones del proceso, la participación del Partido Liberal contribuyó a la ampliación de la participación política y al fortalecimiento de las instituciones democráticas.” Eduardo POSADA CARBÓ, *Historia de Colombia: el siglo XX* (Bogotá: Editorial Norma, 2009), 157.

<sup>15</sup> Citado por Antonio CABALLERO CALDERÓN, *Historia de Colombia y de sus oligarquías* (Bogotá: Editorial Planeta, 2018).

<sup>16</sup> Cómo no recordar aquí, en honor al nacimiento de nuestro derecho administrativo, el artículo 1 de ese primer Código Contencioso Administrativo, al disponer que la jurisdicción contencioso-administrativa “tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos...”

<sup>17</sup> Que serían reforzados con el Acto Legislativo 1 de 1945, incluyendo la potestad de suspensión provisional de los actos administrativos.

<sup>18</sup> Artículo 1º. La jurisdicción contencioso-administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente Ley.

voluntad de la administración,<sup>19</sup> es decir, sobre los actos administrativos. Al tiempo de ello, se concibió *el primer aporte del siglo XX* a la construcción del régimen de responsabilidad patrimonial del Edo en Colombia, al establecerse en su artículo 80<sup>20</sup> la posibilidad de accionar para que se reparara el daño en los “derechos civiles” de quien los hubiera sufrido por un acto administrativo ilegal. Nació de esta manera la idea de la acción de “plena jurisdicción”, como acción subjetiva, o de “restablecimiento del derecho” como también se le ha llamado.

Con la organización de la jurisdicción contenciosa, se vino a generar una dualidad de competencias en relación con el Estado. De conformidad con la Constitución Política de 1886, le correspondía a la Corte Suprema de Justicia “conocer negocios contenciosos en que tenga parte la Nación”. Así, después de 1914 ella siguió conociendo de asuntos de responsabilidad tanto contractual como extracontractual.<sup>21</sup>

Consolidado el control de legalidad en un ambiente de convivencia política, debe registrarse que al terminar la década de los veinte, el 6 de diciembre de 1928, ocurrió el trágico episodio de la masacre de las bananeras, cuya indignante impunidad aún resuena, así como las palabras de Gaitán para denunciarlo. En lo político, ese episodio se cuenta entre las causas del final de la “hegemonía conservadora” y de la llegada de la “República Liberal” en 1930<sup>22</sup>; en lo jurídico, el silencio de la justicia fue elocuente.

Destaco aquí sí, que aunque de manera muy tardía, en el cincuentenario de la tragedia de las Bananeras, el Estado reconoció públicamente su responsabilidad y honró la memoria de las víctimas mediante Ley 64 de 1979, ordenando colocar una placa recordatoria en el sitio de los hechos,

<sup>19</sup> Aquellas de “las corporaciones o empleados de la administración en el ejercicio de sus funciones, o con el pretexto de ejercerlas”, según al artículo 1 del Código.

<sup>20</sup> Artículo 80. Para la revisión de dichos actos, en el concepto de ser lesivos de derechos civiles, no puede procederse sino a petición de quienes tengan intereses en ello por creerse agraviados. Por tanto, en este juicio intervienen únicamente tales personas y el agente del Ministerio Público.

<sup>21</sup> Esta consideración debe matizarse, por cuanto, a partir de la expedición de la Ley 167 de 1941, se puso en cabeza del Consejo de Estado el conocimiento de la acción de restablecimiento del derecho por hecho u operaciones de la administración (arts. 67 y 68) y acción especial, por daños de trabajos públicos. Esto dio como resultado la construcción jurisprudencial de los elementos de la responsabilidad patrimonial extracontractual de Estado.

<sup>22</sup> En particular, con la adopción de la reforma constitucional de 1936, bajo la premisa de López Pumarejo de que “el deber del hombre de Estado es efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos” Cfr. CABALLERO CALDERÓN, *Historia de Colombia y de sus...*, 316.

así como adelantar algunas obras públicas en beneficio de la población de Ciénaga. Un acierto, en medio de tanta vergüenza.

La “Revolución en marcha” de López Pumarejo vino en 1936 a incorporar a nuestra Constitución de 1886 el concepto “social” de manera transversal. Se abandonó el papel de simple “Estado gendarme”, para trascender a uno que pretendió la transformación social. Ese paso cambió significativamente el cometido constitucional de la organización política y, con él, el del derecho administrativo y el alcance por tanto del régimen de responsabilidad en construcción. Empezó a nacer allí nuestro Estado Social de Derecho. Como explicamos hace ya unos 30 años.<sup>23</sup>

Durante el siglo XIX, en pleno esplendor del Estado de Derecho, la industrialización no sólo había dejado ver sus virtudes de expansión económica y crecimiento, sino también el aumento de la desigualdad social que era patente en el sufrimiento de los grupos más desamparados [...]

Ante este estado de cosas surgieron entonces movimientos sociales que ejercían presión a través del sufragio, los sindicatos y la huelga. Lorenz von Stein, a quien se considera como precursor del Estado Social, expuso su teoría en 1850, en la que sostenía que había terminado la época de las revoluciones y reformas políticas y había llegado la de las revoluciones y reformas sociales [...] “...la corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no es sólo una exigencia ética, sino una necesidad histórica, pues hay que optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales”.

En este orden de ideas, para Stein el fin del “Estado” debe ser procurar una vida con calidad digna para los miembros de la sociedad, morigerando las desigualdades que producen las leyes del mercado, pero preservando estas últimas como único motor posible para la generación de riqueza.

[...]

Dicho lo anterior, si Stein logró en su momento una claridad conceptual del elemento “social”, fue en realidad Herman Heller quien se atrevió a proponer el concepto de “Estado Social de Derecho”, al percatarse que la crisis conceptual del Estado de Derecho causada por los extremos del capitalismo

<sup>23</sup> Trabajo de grado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 1994, publicado en *Relación entre el Estado de Derecho y el Estado Social como problema actual del Constitucionalismo: la aparición del Estado Social de Derecho*. Artículo publicado en *Revista Universitas Jurídica*, n.º 87, editada por la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, en diciembre de 1994.

irracional, podía conducir a la creación de un nuevo feudalismo o la llegada de dictaduras fascistas como solución a la injusticia social. Decía entonces que la solución no estaba en renunciar al “Estado de Derecho”, sino en darle un contenido “social”, de manera que se configurara una organización política capaz de salvar los valores de la civilización. ¡Qué tanta razón tenía!

[...]

La preocupación por recoger constitucionalmente una nueva concepción del Estado llegó en los albores del siglo XX, y comenzó con las constituciones de Weimar y de la República mexicana. En ellas se incorporaron derechos sociales y cláusulas económicas de limitación de la libertad absoluta que reservaban para el “Estado” el monopolio en la realización de ciertas actividades. “El constitucionalismo social mantiene el cordón umbilical con el liberalismo constitucional, a través del reforzamiento del garantismo”. Adicionalmente, Weimar creó Consejos Económicos y Sociales, institucionalizó los partidos políticos e impulsó las formas de ejercicio semidirecto de la democracia.

En algunas constituciones de la época, como la austriaca, la checoslovaca o la española de la segunda república, afloran los conceptos que la teoría había perfilado como pertenecientes a la teoría del Estado Social de Derecho, aunque no se haga explícita esta enunciación. No obstante, estos esfuerzos de constitucionalización, en algunos países las transformaciones no requirieron de reformas a los textos de esta jerarquía, sino que fue suficiente con el desarrollo de una legislación ordinaria que recogiera los principios básicos. Tal es el caso de la Francia de la tercera república y el de los Estados Unidos de América, el más trascendente sin duda alguna, en donde al amparo de la Constitución de Filadelfia del 1787 fue posible el New Deal del presidente Roosevelt, el que superó el control de constitucionalidad gracias a la evolución jurisprudencial de la Suprema Corte y a su precursor, el juez Oliver Wendell Holmes, quien había declarado años antes que la Constitución no había adoptado para siempre los principios económicos clásicos del “*laissez-faire*”, lo que le permitió al Estado norteamericano acudir a salvar a los empresarios del rigor de las leyes del mercado que tendían a destruirlos en plena crisis, y con ellos a la sociedad entera. A los norteamericanos se debe también haber acuñado por primera vez el concepto de “seguridad social”, en el Social Security Act de 1935...”.

En ese contexto, el segundo Código Contencioso, Ley 167 de 1941 reconoció competencia a la jurisdicción contenciosa en materia extracontractual,

vinculada a “hechos y operaciones administrativas”, lo que dejó, de todas maneras, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de causas de responsabilidad nacidas de otras circunstancias. Por ello, el aporte jurisprudencial o “pretoriano” del siglo XX a la construcción de la responsabilidad del Estado, me permito dividirlo en dos: el de la Corte Suprema de Justicia y el del Consejo de Estado.

### El aporte de la Corte Suprema de Justicia

Para hablar por un momento del aporte de la Corte, debe recordarse que la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia tuvo competencia en asuntos del Estado, entonces, desde 1886 hasta 1964<sup>24</sup> con la anotación hecha de lo ocurrido en 1941. En cuanto a lo contractual, aplicó en ese periodo a los contratos del Estado el régimen general de las obligaciones y de los contratos, pero, además, conceptualizó dos aspectos de particular importancia en el derecho público. De un lado, como en el fallo de 1898 mencionado, admitió la posibilidad de pacto y aplicación de cláusulas con potestades unilaterales para proteger el interés público y, de otro, adaptó la teoría de la imprevisión a las necesidades de lo público. En ese segundo aspecto, durante la llamada “Corte de Oro”, alumbraría el mandato de mantenimiento del equilibrio económico de los contratos.<sup>25</sup> En valiosos planteamientos de la década de los 30, sin norma expresa que lo consignara, la Corte Suprema de Justicia reconoció como principio general del derecho el *rebus sic standibus* como limitación del *pacta sunt servanda*, de forma tal que las estipulaciones contractuales se entienden a la luz de las circunstancias vigentes al momento de celebración del contrato, por lo que una alteración sustancial de las mismas, puede llevar a una revisión del clausulado cuando se afecta la “equivalencia de las prestaciones”. Así lo había hecho ya el Consejo de Estado Francés, en célebres fallos de 1910 y de 1914, conocidos como los casos del Tranvía de Marsella el primero, y el de la Compañía de Alumbrado de Burdeos, en los que el comisario de gobierno León Blum había hecho célebre la

<sup>24</sup> Ello fue así, hasta la vigencia del Decreto Ley 528 de 1964, “Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución y se adoptan otras disposiciones”, en el que se cumpliría con el cometido de concentrar toda la competencia en cabeza de la jurisdicción contenciosa con el Consejo de Estado a la cabeza.

<sup>25</sup> Cfr. Sentencias de 29 de octubre de 1936, XLIV, números 1918-1919; Sentencia del 23 de mayo de 1938, XLVI, n.º. 1936; sentencias del 9 de diciembre de 1936, XLIV, números 1918-1919, p. 789, y del 25 de febrero de 1937 (Sala Plena), XLIV, n.º. 1920-1921, páginas 613-44.

frase del “equivalente honrado” para describir la necesidad de mantener en el contrato administrativo el valor intrínseco de la remuneración del contratista colaborador de la administración. No sería regulatoriamente hasta el Código de Comercio de 1970, que se recogiera el principio,<sup>26</sup> que posteriormente sería desarrollado de manera especial para la contratación pública<sup>27</sup> en el Estatuto General de Contratación Pública.

No menos trascendente fue el aporte de la Corte Suprema de Justicia en lo extracontractual. Un primer paso de la “Corte de Oro” fue pasar de la “responsabilidad indirecta” a la “directa”, al entender que el hecho del agente vincula a la persona jurídica. Este significativo avance, sería solo la introducción del más importante aporte de la Corte Suprema de Justicia a la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado, vigente hasta hoy, cual fue la incorporación a nuestro derecho público del concepto de origen francés de “la falla en el servicio”, como título de imputación.

Señor Presidente, el 30 de junio de 1941, la Corte Suprema de Justicia, dio ese paso muy trascendente, el que la propia Corporación profundizaría en otro 30 de junio pero del año 1962, con ponencia del magistrado Dr. José J. Gómez,<sup>28</sup> en el famoso “Fallo Tinjacá”. En él, condenaría a la ciudad de Bogotá, por el hecho de un conductor de un carro de bomberos que estando en cumplimiento de sus funciones, en la madrugada de un 25 de diciembre invadió a alta velocidad y en zigzag el andén por el que caminaba el señor Tinjacá en el centro de Bogotá con un amigo, arrollándolos y causándoles serias lesiones. Con ocasión de ello, la Corte explicó el alcance de la falla en el servicio al configurar una noción propia de “culpa administrativa” vinculada no a la de un funcionario específico, sino al incorrecto funcionamiento de los servicios públicos, lo que, en la medida en que cause daño, configura el título de imputación.<sup>29</sup> Un gran legado de la Corte

<sup>26</sup> Artículo 868.

<sup>27</sup> Hoy recogido en el núm. 1 del artículo 5 y en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, “Estatuto General de Contratación”, que se debe leer de consuno con el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>28</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 30 de junio de 1962, M. P. José J. Gómez, *Gaceta Judicial*, 2256 a 2259.

<sup>29</sup> Dijo al respecto la Corte: “...en lo que se refiere a la “responsabilidad del Estado” *la tesis de “las fallas del servicio público” o culpa de la administración*, se inspira en el deber primordial de la entidad pública, de suministrar a los administrados los medios conducentes a la efectividad de sus derechos, eso es, a la consecución de sus fines [...] Aquellos medios no son otra cosa que los servicios públicos, de cuya eficacia dependen la verdadera práctica de esos derechos y la realización cierta de tales fines. De modo que *si en la prestación de dichos servicios llega a causarse daño, es el Estado quien debe responder de ello, no como fruto de la presencia de un*

Suprema de Justicia. Anuncio, Sr Presidente, que en mi nueva condición de numerario, propondré en sesión ordinaria que esta fecha del 30 de junio sea en lo sucesivo celebrada por la Corporación, como el día del Derecho Administrativo y que sea la ocasión para realizar reflexiones alrededor de sus retos.

## El aporte del Consejo de Estado

En cuanto al aporte del Consejo de Estado, él es naturalmente enorme y ocurre en los tres aspectos a que me he referido: el del daño nacido del acto administrativo ilegal, el de la responsabilidad contractual y en el de la responsabilidad extracontractual: el primero a partir de 1914; el segundo a partir de 1941 de manera limitada y de 1964 de forma plena, y el tercero, desde esta última fecha, con la consolidación en su cabeza de todas las competencias jurisdiccionales vinculadas al control de la actividad del Estado. Para referirnos por razones de tiempo solo a esta última, el Consejo de Estado perfiló durante el siglo XX la “falla en el servicio” como el título general de imputación, mediante copiosa jurisprudencia que vino a desarrollarla como “anónima” en cuanto a la culpa y “relativa” a los medios de que disponga el Estado para cumplir la función,<sup>30</sup> al tiempo que construyó “presunciones” para facilitar la labor de las víctimas al buscar la reparación, como en el caso de la responsabilidad médica. Por otro lado, destaco como el aporte más significativo del Consejo de Estado hasta antes de la Constitución del 91, al haber incorporado un régimen especial de “responsabilidad objetiva”, iniciando con el reconocimiento de la teoría del “daño especial” y continuando con la del “riesgo creado”, como títulos de imputación.

El 10 de julio de 1944 ocurrió en Pasto un intento de golpe de Estado en contra del presidente Alfonso López Pumarejo. Previo concepto del Consejo de Estado, se decretó entonces el estado de sitio por el Gobierno Nacional, presidido por el primer designado Dr. Darío Echandía, de tan profundo arraigo en los afectos de esta Academia. Siguiendo el ordenamiento jurídico de la época, se adoptó la censura, mediante un acto administrativo que estableció el listado de los periódicos y designó a cada uno

---

*hecho específico de alguno o algunos de sus agentes identificados, sino como secuela de la falla que se haya producido.”*

<sup>30</sup> Cfr. Fallo del 7 de diciembre de 1977 sobre el derrumbe de Agua Blanca de 1973.

un censor, estableciendo que a partir del 11 de julio de 1944 no podría circular ninguno que no se hubiere sometido a tal procedimiento. En tanto el diario opositor “El Siglo”, dirigido por Don Laureano Gómez no fue incluido en el listado, ni tampoco se le designó un censor, se impidió *de facto* su circulación. Además, con el argumento de “proteger” a la sede del periódico de los “ataques violentos de las muchedumbres”, la fuerza pública lo rodeó el mismo 10 de julio. Como resultado, durante 27 días no circuló el diario, soportando gastos sin ingresos.

En su demanda por esos hechos, El Siglo S.A. pidió se condenara a la nación, por una “vía de hecho”. La Sentencia de 29 de julio de 1947, con ponencia del académico y consejero de Estado Dr. Gustavo Valbuena, determinó que en tanto no resultaba discutible la legalidad de la medida, el asunto recaía sobre los efectos dañosos de la “operación administrativa”, por lo que afirmó:

Domina, actualmente como *mejor criterio el de daño especial*. Parte esta teoría del gran principio básico del derecho público moderno, *de la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas*. En tanto que un administrado soporta las cargas que pesan sobre los demás, nada puede reclamar al Estado; pero *el deber de indemnizar aparece desde el instante en que se produce una carga especial*. (Énfasis agregado)

Esta joya jurisprudencial inauguró entonces la teoría del “daño especial”, o de la “responsabilidad sin falta”, como título de imputación de responsabilidad objetiva, aunque el célebre salvamento de voto del magistrado Lamus Girón aún suscita discusiones académicas. Unos años después, en aplicación de esa teoría, mediante fallo del 23 de mayo de 1973, el Consejo de Estado determinó que debía indemnizarse integralmente a doña Vitalia Duarte de Pinilla, propietaria del inmueble destruido por la acción de las fuerzas militares con la que se dio de baja al bandolero Efraín González el 9 de junio de 1965. El encarnizado combate había terminado con la demolición de la casa de la demandante. Dado que no se discutía la legalidad de la actuación de las fuerzas del orden, el asunto se centró en el “daño especial” sufrido por la demandante.

La teoría sería usada también en el célebre fallo del Banco Bananero de 1976,<sup>31</sup> en el que absolvió al Estado de responsabilidad por los actos de

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, 28 de octubre de 1976, C. P. Jorge Valencia Arango.

intervención y liquidación ejecutados en ese Banco por la Superintendencia Bancaria, ante la alegación de los accionistas de la ocurrencia de daños en su patrimonio por decisiones de los funcionarios que se hicieron administradores del mismo. En esa ocasión afirmó:

Responde el Estado, a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando [...] causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o a la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado.

La teoría del daño especial ha soportado el test del tiempo, a no dudarlo, y se ha enfrentado a sus propios límites; como en el debate sobre los daños causados por el terrorismo de los años 80 en adelante, o en el de evitar que por la vía del “daño especial” se pierda la causalidad con actividades de la administración y se convierta al Estado en una especie de asegurador universal por “solidaridad”. Por ello, la apreciación de la presencia o no de un “daño especial”, debe hacerse “caso a caso”, de manera exceptiva y no general. En el análisis, la actuación del Estado debe primero superar el test de legalidad (falla en el servicio), y solo si lo hace, aplicar un “test de desigualdad”, entendiendo que se trata de un título de imputación de aplicación restringida.<sup>32</sup>

El segundo aporte del Consejo de Estado en la línea de establecer una responsabilidad objetiva apareció por primera vez en 1984 cuando se reconoció el título de imputación de riesgo creado o riesgo excepcional, de suerte que si el Estado realiza una actividad riesgosa, de concretarse

<sup>32</sup> El avance, por supuesto, está en que si el juicio de valor se basara únicamente en la vigencia del principio de legalidad, la declaratoria de responsabilidad y la consiguiente reparación no podrían tener lugar. Con todo, debe advertirse, esa visión no puede conllevar la de perder contacto con el título de imputación y sus elementos constitutivos, como pasaría por ejemplo si, en ausencia de una causalidad material, se pretendiera aplicar un supuesto deber de solidaridad. Así, concuerdo con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado con ponencia del también académico Sánchez Luque al decir: “...una «causalidad abstracta» –que impute el daño por los deberes jurídicos generales de las autoridades públicas– implicaría, en el fondo, una atribución ilimitada de responsabilidad: del ámbito de la responsabilidad civil del Estado, propio del juzgador, se trasladaría al de la solidaridad, el aseguramiento y la equidad, propios de la formulación de políticas públicas, y ajenos al juez de la administración.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de marzo de 2022, Rad. 25000-23-26-000-2005-00440-01(65853), C. P. Guillermo Sánchez Luque.

el riesgo, responderá por los daños que se generen, sin importar que no haya mediado ilegalidad o negligencia, lo que en realidad resulta ser una adaptación de la Responsabilidad Civil por actividades peligrosas. En sentencia conocida como la de las “vacas electrocutadas”, con ponencia del consejero de Estado Eduardo Suescún Monroy, se explicó la teoría diciendo que el “riesgo excepcional” ocurre

... cuando el Estado, en desarrollo de una obra de servicio *público* utiliza recursos o medios que colocan a los particulares o a sus bienes en situación de quedar expuestos a “un riesgo de naturaleza excepcional” (Laubadere) el cual, dada su gravedad, excede las cargas que normalmente deben soportar los mismos *particulares* como contrapartida de las ventajas que resultan de la existencia de ese servicio público. Si el riesgo llega a realizarse y ocasiona un daño, sin culpa de la víctima, hay lugar a responsabilidad de la Administración, así no haya habido falta o falla del servicio.<sup>33</sup>

En sucesivos pronunciamientos el Consejo de Estado ha llegado a decir que, aunque se desconozca la razón de un accidente originado de una actividad riesgosa de la Administración, la indemnización resulta procedente por el “riesgo creado”.<sup>34</sup> Así mismo, el catálogo de actividades riesgosas, que empezó por el del manejo de la energía eléctrica, se ha ido necesariamente ampliando a otras tareas como la construcción de obras públicas, el manejo de armas y explosivos, o la fumigación de cultivos ilegales, todas las cuales comparten la idea de la creación por el Estado de un “riesgo de naturaleza excepcional”.

Nótese cómo los títulos de responsabilidad “objetiva”, el “daño especial” y el “riesgo creado”, aportes de singular valía del Consejo de Estado durante el siglo XX, no niegan el carácter preminente de la “falla en el servicio”. En ese estado de evolución nos encontrábamos cuando se hizo presente entre nosotros la Constitución de 1991.

## El aporte de la Constitución de 1991

Como se vio, en vigencia de la Constitución Política de 1886 se construyó una clara línea legal y jurisprudencial para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado, sin que existiera un principio constitucional

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 2 de febrero de 1984, Expediente 2744, C. P. Eduardo Suescún Monroy.

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 22 de agosto de 1989, Expediente 5408 (317), C. P. Juan Carlos Henao Pérez.

autónomo para el efecto. Ese vacío evidente vino a llenarse con el inciso 1 del artículo 90 de la Constitución de 1991, al disponer: “El Estado responderá patrimonialmente por *los daños antijurídicos* que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

Como javeriano y discípulo del Dr. Juan Carlos Esguerra Portocarrero, mucho me honra que sea precisamente él, cultor y ponente como constituyente de esta joya de nuestra juridicidad, quien generosamente me acompañe hoy respondiendo a nombre de la Academia estas palabras. Muchas gracias Dr. Juan Carlos.

Que la Constitución haya recogido el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, subraya ante todo que él es uno de los pilares de nuestro Estado Social de Derecho, y con ello le da una especial protección, cubriendo toda forma de responsabilidad del Estado.<sup>35</sup> Adicionalmente y como es evidente, la norma constitucional focaliza la atención en la víctima del “daño antijurídico”, inspirada en la teoría de origen español de la “lesión”.

Ahora bien, el evocar la “antijuridicidad” del daño, coloca la prueba en un escenario más favorable para la víctima. La jurisprudencia del Consejo de Estado en un momento inicial dudó sobre si ello significaría o no que

<sup>35</sup> En relación con este artículo, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 333 de 1996, señaló su importancia al ser la primera manifestación constitucional del establecimiento general de la responsabilidad contractual como extracontractual del Estado:

“3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado [...] Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

Ahora bien, como se ve, el actual mandato constitucional es no sólo imperativo –ya que ordena al Estado responder– sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual, sino que consagra un régimen general, por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento de uno de los intervinientes, según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación, el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no solo la responsabilidad extracontractual, sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual”.

el conjunto del sistema habría cambiado a una responsabilidad objetiva. La respuesta finalmente del Consejo de Estado ha sido que el artículo 90 de la Constitución Política no “borró del ordenamiento la responsabilidad por falla del servicio”,<sup>36</sup> por lo que coexisten los títulos de imputación; así como tampoco eliminó la necesaria relación de “causalidad” de esa lesión, con la “acción u omisión” de las autoridades, a la que alude expresamente, y que tiene necesariamente que ver con el tipo de reproche obligacional que se haga al Estado.

¿Qué se ganó entonces con este cambio de mirada? El Consejo de Estado en reciente jurisprudencia, lo resume brillantemente al decir

39. El artículo 90 de la Constitución Política define la cláusula general de responsabilidad estatal y determina como eje axial la existencia de un daño antijurídico, comprendido este como *toda aminoración cierta, determinada y personal de un derecho o interés lícito que una persona no está en el deber de soportar* y, en ese sentido, a la hora de solicitar una indemnización por parte del Estado, los razonamientos relativos a los títulos de imputación de la responsabilidad gozan de relevancia argumentativa, pero no son un requisito sin el cual no se pueda adelantar el enjuiciamiento de la situación sometida a consideración pretoriana, *de ahí que los jueces, como autoridades investidas de jurisdicción y competencia, puedan declarar el deber de reparar* con fundamento en la estructuración de una falla en el servicio, la ocurrencia de un daño especial o la concreción de un riesgo excepcional, *conforme con lo que encuentre probado y siempre teniendo en cuenta el criterio pro homine y de dignidad humana* por la que propende el sistema constitucional colombiano.<sup>37</sup>

A no dudarlo, el artículo 90 centra la discusión en el daño que no debe soportar la víctima, por lo que, bajo el llamado principio *pro homine*, no importa ya si el demandante erró o no en la forma como buscó configurar la imputación, potenciando al juez para hallar el título correcto. Desde luego la congruencia de la sentencia sí supondrá un mínimo de coherencia, de manera que se haya garantizado el derecho de defensa del Estado, en frente de los hechos alegados, y se haya preservado el elemento de la causalidad.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 25 de febrero de 1993, Expediente 7742, C. P. Carlos Betancurt Jaramillo.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, Sentencia del 18 de marzo de 2022, Rad. 76001-23-31-000-2011-00383-01 (54346). C. P. José Roberto Sáchica Méndez.

De otro lado, la extensión del artículo 90, explica la razón por la cual se ha ampliado sustantivamente la protección de los ciudadanos, por ejemplo con la figura de la responsabilidad del legislador y con la consagración robusta de la responsabilidad en la administración de justicia en la Ley 270 de 1996 en tres supuestos: el error judicial, la privación injusta de la libertad y el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia. Antes del 91, escasamente algún fallo había encontrado responsable a un dependiente judicial por apropiarse de un bien secuestrado o por haber desaparecido un título ejecutivo en un expediente, al paso que ahora las responsabilidades han afectado a jueces de todas las áreas, incluso en las Altas Cortes, por razones sustantivas. ¡Dejó de presumirse la infalibilidad del juez!

Desde otro ángulo, el rumbo de la “reparación integral” ha enriquecido enormemente el alcance de las decisiones, de manera no limitada a los parámetros civiles clásicos del daño emergente y del lucro cesante, trascendiendo a toda esfera de afectación moral o social, individual o colectiva y, por tanto, no limitándose a la protección de derechos económicos, y atendiendo también el efecto social del daño. De ahí la importancia de las medidas simbólicas de reparación, como las excusas públicas o los monumentos de recordación, que honran no tan sólo al ofendido, sino que, como las medidas de no repetición, transmiten una visión de corrección a futuro.

Ahora bien, en esta comprensión ha tenido mucho que ver que la Constitución que introdujo también entre nosotros el llamado “bloque de constitucionalidad” en la protección de los derechos humanos. Es esta la puerta por la que hemos transitado al llamado “control de convencionalidad”. No corresponde a este trabajo ahora elaborar sobre su impacto, pero se aprecia ya uno significativo y el reto de enmarcarlo adecuadamente.

## **Conclusión**

El aporte del siglo XX a la construcción de la responsabilidad patrimonial del Estado fue formidable. En Europa, incluso, ello llevó a incluir un nuevo derecho fundamental en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 7 de diciembre de 2000), llamado “Derecho a una buena administración”, y dentro de él, un numeral 3 que proclama como parte del mismo la responsabilidad del Estado: “...entre nosotros, vendrán nuevas cimas a alcanzar en el siglo XXI [...] La Academia debe ser parte de esa

reflexión Sr. Presidente, porque de cómo la asimile nuestro Estado Social de Derecho, dependerá, en mucho, “nuestra forma de civilización...”, como bien dice Riveró.

## Bibliografía

- ABENDROTH, Wolfgang. “El Estado de Derecho Democrático y Social como proyecto político”. En *El Estado Social, Centro de Estudios Constitucionales*, Abendroth, Wolfgang; Fosthoff, Ernst; Doehring, Karl (Orgs.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. *¿Estado irresponsable o responsable? La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano, luego de la Guerra Civil de 1876-1877*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.
- \_\_\_\_\_. Hugo Andrés. *El régimen de responsabilidad objetiva*, 2da ed., Bogotá: Legis, 2017.
- \_\_\_\_\_. “Declaratoria de caducidad del contrato de concesión y responsabilidad del Estado: a propósito de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 20 de octubre de 1898”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 24 (segundo semestre de 2020). <https://doi.org/10.18601/21452946.n24.09>
- BUSHNELL, David. *Colombia: una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Planeta Colombiano, 2007.
- CABALLERO CALDERÓN, Antonio. *Historia de Colombia y de sus oligarquías*. Bogotá: Editorial Planeta, 2018.
- CASCAJO CASTRO, José Luis. *La tutela constitucional de los derechos sociales*. Madrid: CEC, 1988.
- CASTRO DE CIFUENES, Marcela, Yinna Fernanda FIGUEREDO y Sharick Tatiana VARGAS. “Evolución jurisprudencial de la responsabilidad civil extracontractual de las personas jurídicas en Colombia”. *Anuario de Derecho Privado*, n.º. 1 (2017). <http://dx.doi.org/10.15425/2017.203>
- COLMENARES, Germán. *Historia económica y social de Colombia (1537-1978)*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1989.
- CORCUERA, Javier. *Derecho y economía en el Estado Social*. Madrid: Tecnos, 1988.

- DEAS, Malcolm. *Del poder y la gramática: La lucha por la democratización en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1993.
- DOEHRING, Karl. “Estado Social, Estado de Derecho y orden democrático”. En *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- FORSTHOFF, Ernst. “Problemas constitucionales del Estado Social y concepto y esencia del Estado Social de Derecho”. En *El Estado Social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- ESGUERRA PORTOCARREGO, Juan Carlos. “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia como garantía constitucional”, *Jurídicas Unam*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/34.pdf>
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Editorial Alianza Universidad, 1988.
- GONZÁLEZ G. Fernán. “El Concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede”. [banrepcultural.org/biblioteca-virtual](http://banrepcultural.org/biblioteca-virtual)
- HENÁNDEZ ENRIQUEZ, Alier E. “La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado colombiano”, *Revista Universidad Militar Nueva Granada*, 2002.
- HENAO, Juan Carlos. “La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia”. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1392/12.pdf>
- LONG, WEIL, BRAIBANT, DEVOLVÉ, GENEVOIS. “Grandes Arrrêtes. Jurisprudencia Administrativa del Consejo de Estado Francés”, 2ª ed. Madrid: Editorial Dalloz, 2017.
- LOO GUTIERREZ, Martín. “El significado del procedimiento administrativo”, *Revista Derecho del Estado*, n.º. 38 (enero-junio de 2017).
- MELO, Jorge Orlando. *Historia de Colombia: El siglo XX*. Bogotá: Taurus, 2008.
- PALMA ÁRIAS, Tania Sofía. “La *actio de in rem verso* en la jurisdicción contenciosa administrativa colombiana”. *Revista Vis Iuris*, 10, n.º 5 (2018): 41-62.
- PAZOS GUERRERO, Ramiro. “De la irresponsabilidad del Estado en Colombia a la apertura al derecho internacional”, pág. 77. [https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/opus4-wuerzburg/frontdoor/deliver/index/docId/32356/file/978-3-95826-149-5\\_PazosGuerrero\\_OPUS\\_32356.pdf](https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/opus4-wuerzburg/frontdoor/deliver/index/docId/32356/file/978-3-95826-149-5_PazosGuerrero_OPUS_32356.pdf)
- POSADA CARBÓ, Eduardo. *Historia de Colombia: el siglo XX*. Bogotá: Editorial Norma, 2009.

- QUINTERO, Gustavo. “La Construcción de la Responsabilidad del Estado en Colombia: entre la dualidad de jurisdicciones y la dualidad jurídica”, *Manual de Derecho Administrativo, Universidad de Los Andes*, 2009
- RIVERÓ, Jean. *Derecho Administrativo*, 9ª trad. edición de 1980. París: Editorial Dalloz, 2006.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. “El equilibrio económico en los contratos administrativos”. *Derecho PUCP*, n°. 66 (2011).
- SAAVEDRA BECERRA, Ramiro. *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá: Ediciones Ibáñez, 2005.
- SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. “Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano”. *A&C Revista de Derecho Constitucional y Administrativo*, 2008.
- SUÁREZ BELTRÁN, Gonzalo. Relación entre el Estado de Derecho y el Estado Social como problema actual del constitucionalismo: la aparición del Estado Social de Derecho”. *Revista Universitas Jurídica*, n°. 87 (1994).
- URIBE GAVIRIA, Antonio José. “La Reforma Administrativa en Colombia”, editada inicialmente en 1903, y reeditada en mayo de 1917 por Librería Colombiana, Camacho Roldán & Tamayo.
- VANOSI, Jorge Reinaldo. *El Estado del Derecho en el constitucionalismo social*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, 1987.
- ZAPATA GARCÍA, Pedro A. “Fundamentos y límites de la responsabilidad del Estado. Una lectura unificada de la responsabilidad contractual y extracontractual”. *Universidad Externado de Colombia*, 2019.