

Tratamiento jurisprudencial de la culpa personal del agente estatal en el ámbito de
la responsabilidad extracontractual del Estado

Luis Alexander Mendoza Zapata

Universidad EAFIT
Escuela de Derecho
Medellín
2017

Tratamiento jurisprudencial de la culpa personal del agente estatal en el ámbito de
la responsabilidad extracontractual del Estado

Luis Alexander Mendoza Zapata

Monografía para optar al título de Abogado

Asesor
Cristian Andrés Díaz Díez

Universidad EAFIT
Escuela de Derecho
Medellín
2017

CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción.....	4
1.2. Planteamiento del problema.....	5
1.3. Justificación.....	7
1.4. Pregunta problema.....	8
1.5. Objetivos principales.....	9

II. MARCO TEÓRICO

2. La responsabilidad extracontractual del Estado.....	10
2.1. La culpa personal del agente estatal en la responsabilidad extracontractual del Estado.....	17

III. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

3. Análisis jurisprudencial: Período 1991 – 2017.....	22
3.1. Actuaciones delictivas de los agentes de las Fuerzas Armadas.....	22
3.1.1. Agentes en franquicia.....	31
3.1.2. Uso de armas de dotación oficial.....	34
3.1.3. Sobre el nexo inteligible.....	37
3.2. Accidentes de tránsito que involucran a agentes estatales y vehículos oficiales y/o particulares.....	39

IV. CONCLUSIONES

4. Conclusiones.....	40
----------------------	----

V. FUENTES DE CONSULTA

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo está centrado en un asunto muy específico de la responsabilidad extracontractual del Estado, a saber, la falta o culpa personal del agente estatal y, más concretamente, cuál ha sido el tratamiento que le ha dado el Consejo de Estado colombiano al mismo a través de su jurisprudencia.

Con el fin de contextualizar y abordar el análisis del particular, inicialmente se presenta un panorama de la evolución de la responsabilidad extracontractual del Estado en nuestro país, fundamentado en la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Posteriormente, se expone lo que ha sido el tratamiento dado a la culpa personal del agente en el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado, a partir de la lectura, análisis e interpretación de las múltiples sentencias proferidas por el Consejo de Estado con el fin de dar respuesta a la pregunta problema y concretar los objetivos que se plantea el presente.

Se concluye con una serie de consideraciones personales que reflejan la posición del autor frente a la labor desarrollada por el Consejo de Estado colombiano.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Solo con la expedición, en 1991, de la actual Constitución Política de Colombia, la responsabilidad patrimonial del Estado tuvo un fundamento normativo manifiesto¹. En el artículo 90 de la Carta Política se estableció el régimen general de la responsabilidad extracontractual de la Administración en nuestro país, la cual, anteriormente, a falta de una expresa disposición normativa, había sido desarrollada por la jurisprudencia.

Dicho régimen de la responsabilidad extracontractual se fundamentó en el concepto de “daño antijurídico”² y su imputabilidad al órgano estatal, desplazándose el soporte de la responsabilidad administrativa del concepto subjetivo de la antijuridicidad de la acción del Estado, al concepto objetivo de la antijuridicidad del daño producido por ella³.

Consecuente con lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, hoy no es objeto de discusión cuáles son los elementos estructurales de la responsabilidad patrimonial del Estado: daño antijurídico e imputación originan el deber de reparar.

Bajo este nuevo paradigma en el cual se parte de un concepto objetivo de acción y, en el cual, la atribución fáctica de la misma ostenta igual naturaleza (imputación objetiva), subsisten las tradicionalmente reconocidas formas de exoneración de responsabilidad (fuerza mayor y caso fortuito, el hecho exclusivo y determinante de la víctima, y el hecho exclusivo y determinante de un tercero), “las cuales podrían

¹ En principio, fueron los principios del derecho privado y las disposiciones del Código Civil las fuentes normativas que permitieron a la Corte Suprema solucionar las controversias que involucraban a la administración pública. Así mismo, a partir de 1964, año en el cual se radicó en la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para conocer sobre los negocios originados en las decisiones tomadas por la administración, el Consejo de Estado fundamentó sus fallos, ya no en los principios del derecho privado, sino en los preceptos constitucionales.

² *“El concepto de daño antijurídico, cuya definición no se encuentra en la Constitución ni en la ley, sino en la doctrina española, particularmente en la del profesor Eduardo García de Enterría, ha sido reseñado en múltiples sentencias desde 1991 hasta épocas más recientes como el perjuicio provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.”* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de mayo de 2011, Exp.: 20097, C.P.: Hernán Andrade Rincón.

³ ESGUERRA, Juan. La responsabilidad del Estado en Colombia como garantía constitucional. [en línea]. < <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/34.pdf> > [citado en 15 de agosto de 2016]

plantearse como elementos que preceden al daño, y ante su existencia, como dato objetivo, se impediría de plano el análisis o exploración de la imputación”⁴.

Un evento que configura una de las eximentes de responsabilidad estatal, concretamente el hecho exclusivo y determinante de un tercero, que como tal podría implicar ausencia de imputación fáctica es la falta o culpa personal del agente⁵, asunto sobre el cual, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado no ha sido uniforme y ha dejado ver disparidad de criterios y posturas al respecto.

⁴ GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. 6 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2013.

⁵ Según Juan Carlos Cassagne, la falta personal existe siempre que los hechos reprochados a un agente público se aparten de lo que puede considerarse atinente al servicio, incluso en su funcionamiento defectuoso. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.

JUSTIFICACIÓN

Diversos han sido los criterios que han orientado las decisiones que desde hace algunos años ha tomado el Consejo de Estado en los casos donde la pretensión ha sido la declaratoria de la responsabilidad extracontractual del Estado por las actuaciones de sus agentes, lo cual ha generado que en algunos casos se haya determinado la existencia de la culpa personal del agente y, en consecuencia, la ausencia de responsabilidad del Estado y, en otros, se haya condenado al Estado a responder patrimonialmente por los perjuicios originados con ocasión de la conducta irregular del agente. En ese orden, distintas posturas se han adoptado frente a este asunto, de tal forma, que el proceder frente al mismo no ha sido uniforme.

Debido a la diversidad de criterios y posiciones existentes ha ocurrido que, a través de las múltiples sentencias, casos similares han sido resueltos de formas distintas, generando, de esta manera, una ausencia de unificación jurisprudencial sobre la materia a lo largo de los años.

Por las razones expresadas, surge el interés en elaborar el presente trabajo, con el cual se busca mostrar a la comunidad jurídica un panorama de lo que hasta ahora ha sido el tratamiento jurisprudencial frente al tema de la culpa personal del agente estatal.

PREGUNTA PROBLEMA

Conforme al planteamiento expuesto, este trabajo apunta a dar respuesta al siguiente interrogante:

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, ¿la culpa personal del agente se ha considerado o no como una causal eximente de responsabilidad extracontractual del Estado por parte de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado? En caso afirmativo, ¿cuáles han sido las exigencias de dicha corporación para que se considere una causal eximente de responsabilidad?

OBJETIVOS PRINCIPALES

Objetivo general

Determinar los distintos criterios orientadores y las posturas asumidas por el Consejo de Estado respecto a la culpa personal del agente estatal en el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado en el período comprendido entre los años 1991 – 2017, con el fin de ofrecer una visión sobre el tratamiento jurisprudencial que al tema indicado le ha dado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Objetivos específicos

1. Identificar, en los casos donde se haya considerado que la culpa personal del agente estatal constituyó la causa determinante y adecuada del daño antijurídico, las razones que han conducido a tal juicio, con el fin de determinar cuáles han sido los criterios de decisión predominantes.
2. Referir los casos en los cuales la conducta del agente estatal siempre ha configurado la culpa personal del agente, con el fin de determinar en qué supuestos hay unanimidad por parte del Consejo de Estado en el sentido de declarar la ausencia de responsabilidad del Estado.
3. Establecer cuáles han sido los cambios jurisprudenciales más relevantes respecto a la culpa personal del agente estatal, con el propósito de explicar la posición actual del Consejo de Estado.

LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO EN COLOMBIA

Resulta necesario hacer, de manera sucinta, unas precisiones generales sobre algunos conceptos indispensables relacionados con la responsabilidad extracontractual del Estado, para abarcar el tema de la culpa personal del agente estatal.

Sea lo primero decir que, en Colombia, en materia de responsabilidad del Estado, han sido dos las jurisdicciones competentes para resolver los litigios al respecto. El artículo 151 de la Constitución Política de 1886 estableció que una de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia era conocer de los negocios contenciosos en que tuviera parte la Nación. De esta manera, era este tribunal el que tenía la cláusula general de competencia en la materia, mientras que “al Consejo de Estado solo se le atribuyó en 1913 el estudio de la responsabilidad del Estado como consecuencia de expropiaciones de guerra, y desde la Ley 318 de 1918, por las reclamaciones que se intentaran contra la Nación por expropiaciones o daños en la propiedad ajena fundadas en órdenes administrativas”⁶. Como veremos, posteriormente dicha cláusula general de competencia se radicaría en cabeza del Consejo de Estado.

Como se anotó, antes de 1991, no existía en el ordenamiento jurídico una disposición normativa que estableciera el régimen de la responsabilidad del Estado. Por esta razón, en principio, fueron los principios del derecho privado y las disposiciones del Código Civil las fuentes normativas que permitieron a la Corte Suprema solucionar las controversias que involucraban a la administración pública. Más adelante, el Consejo de Estado desarrollaría su jurisprudencia apoyándose, fundamentalmente, en las disposiciones constitucionales.

Inicialmente, a partir de la jurisprudencia de finales del siglo XIX de la Corte Suprema de Justicia, se empezó a desarrollar la teoría de la responsabilidad indirecta, según la cual, el Estado debe responder por la actuación con culpa de sus agentes.

Como lo expuso la misma Corte, se reconoció esta responsabilidad partiendo del principio de que la persona jurídica se halla obligada a *elegir* sus agentes y a

⁶ SAAVEDRA, Ramiro. La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibañez, 2002. p 118.

vigilarlos de manera cuidadosa, ya que son sus dependientes y subordinados, de suerte que si incurren en culpa, ejerciendo sus cargos, ésta se proyecta sobre la entidad jurídica, en la forma prevista en los artículos 2347 y 2349 del Código Civil⁷. Se trataba pues, de la responsabilidad por los hechos ajenos, de allí que se denominara “indirecta”.

Ante esta presunción, el ente jurídico tenía, entonces, la carga de desvirtuar la culpa demostrando la debida diligencia en la elección y cuidado de sus agentes.

Pero vale la pena citar apartes del fallo de 1962, en donde la Corte Suprema de Justicia enunció los elementos que estructuraron la denominada responsabilidad indirecta:

“a) Existe una responsabilidad civil indirecta de la persona moral, privada y pública, basada en el hecho dañoso de sus agentes, por los actos ejecutados en ejercicio de sus cargos o con ocasión de los mismos, cualquiera que sean la posición jerárquica de aquellos y la especie o calidad de sus funciones o tareas;

b) Se presume la culpa de la persona moral, porque ésta tiene la obligación de elegir el personal y de vigilarlo diligentemente;

c) Dicha presunción puede desvirtuarse probando ausencia de culpa;

d) Existe, además, una responsabilidad personal del autor del daño frente a la víctima;

e) Responden solidariamente al damnificado la persona jurídica y el agente infractor, con el derecho de la primera a ser reembolsada por el último;

f) La acción indemnizatoria contra la persona moral prescribe en tres años; contra el autor, si se trata de infracción penal, en el lapso de prescripción de la pena, o en veinte años, si de cuasidelitos, y

g) Le sirven de arraigo a esta doctrina, especialmente, los citados artículos 2347 y 2349 del Código Civil, que tratan de la responsabilidad indirecta por los hechos llamados “ajenos”⁸.

Posteriormente, con la sentencia de casación de 21 de agosto de 1939, la Corte Suprema de Justicia iniciaría la revaluación de los fundamentos de la

⁷ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 30 de junio de 1962. M.P.: José J. Gómez R.

⁸ *Ibidem*.

responsabilidad indirecta, a saber, los deberes de vigilancia y selección del personal y la naturaleza del vínculo entre el sujeto moral y sus empleados, para considerar, más tarde, que no tenían asidero. En ese sentido, expresó la Corte en 1962 que “la evolución jurisprudencial halló insuficientes los fundamentos de la responsabilidad indirecta, ya por la inaplicabilidad de los deberes de escogimiento y control, que inspiran las situaciones previstas en los artículos 2347 y 2349, ora por la vinculación *sui generis*, necesaria, entre la estructura orgánica de la persona jurídica y sus agentes, cuya presencia en ella es esencial para su existencia efectiva, funcionamiento y consecución de sus fines”⁹.

Así las cosas, otra disposición normativa sería la que fundamentara la responsabilidad del Estado. Paulatinamente se fue aplicando el artículo 2341 del Código Civil que consagra el principio general de responsabilidad, con el cual se abriría paso una nueva teoría, la denominada responsabilidad directa, según la cual, “el ente jurídico es responsable por el quebranto patrimonial y moral que a terceros ocasionaren culposamente sus agentes, en ejercicio de sus atribuciones, con ocasión o a pretexto de éstas”¹⁰. No se trataba ya de la responsabilidad por el hecho ajeno, sino de la responsabilidad por el hecho propio.

En sentencia de 1962, la Corte precisó los elementos constitutivos de la responsabilidad directa que jurisprudencialmente habían sido señalados desde 1939:

“a) La culpa personal de un agente dado compromete de manera inmediata a la persona jurídica, porque la culpa de sus agentes, cualesquiera que éstos sean, es su propia culpa; subsiste, por tanto, como base de responsabilidad el hecho dañoso de un agente determinado;

b) Las obligaciones de elección y vigilancia diligentes, propias de la responsabilidad por los hechos “ajenos” de las personas naturales, que contempla el artículo 2347, no explican la responsabilidad de los entes morales; y desaparecen, en consecuencia, las presunciones de culpa de éstos fundadas en dichas obligaciones;

c) La entidad moral se redime de responsabilidad probando un hecho extraño (caso fortuito, hecho de terceros o culpa de la víctima);

⁹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 30 de junio de 1962. M.P.: José J. Gómez R.

¹⁰ *Ibidem*.

d) *Responden del daño, solidariamente, la persona jurídica y el autor, y aquella puede exigir de éste el valor de la reparación satisfecha a la víctima;*

e) *La acción contra la persona moral prescribe conforme al derecho común, en veinte años; contra el agente, en tres años, y*

f) *Arranca esta nueva forma de tratar la responsabilidad de los entes morales, del artículo 2341 del Código Civil, fundamento general de la responsabilidad extracontractual*¹¹.

De la responsabilidad directa se desprendieron un par de teorías, que aunque distintas y aplicables según la persona jurídica de que se tratase, se basan en la premisa de que la actuación desplegada por el funcionario o agente corresponde a la actuación misma del ente abstracto.

De una parte, surgió la teoría organicista, según la cual, “los agentes de la persona jurídica se dividen en dos grupos: el de los directores y representantes depositarios de la voluntad de aquellas, es decir, los *órganos* de la misma; y el de los auxiliares o dependientes, ajenos a tales calidades. Conservó esta variante la responsabilidad *directa* respecto a los hechos de los agentes *órganos*, y la *indirecta* en lo atinente a los agentes subalternos, con las consecuencias correspondientes a la una y a la otra”¹². Cabe resaltar que, a pesar de esta distinción, en cualquier caso la culpa, del agente o de la persona jurídica misma, siguió siendo el factor de imputación.

Como se ha de apreciar, a pesar del surgimiento de una nueva concepción de la responsabilidad -la responsabilidad directa-, este hecho no significó la desaparición de la responsabilidad indirecta, en tanto que la misma se siguió aplicando como inicialmente fue concebida y bajo la distinción hecha por la tesis organicista, de tal forma, que hubo una sucesión recíproca entre ambas, hasta que esta última fuera desestimada por completo.

De otra parte, surgió la teoría de la falla del servicio, la cual fue caracterizada por la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos:

“a) Se sustituye la noción de culpa individual de un agente determinado, por la “falla del servicio”, o culpa de la Administración; desaparece, en consecuencia,

¹¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 30 de junio de 1962. M.P.: José J. Gómez R.

¹² *Ibidem*.

la necesidad de demostrar la acción o la omisión de un agente identificado; es suficiente la falla funcional, orgánica o anónima;

b) Se presume la culpa de la persona jurídica, no por las obligaciones de elegir y controlar a los agentes cuidadosamente, puesto que las presunciones basadas en estas obligaciones no existen en la responsabilidad directa, sino por el deber primario del Estado de prestar a la colectividad los servicios públicos;

c) Basta a la víctima demostrar la falla causante y el daño;

d) En descargo de la Administración no procede sino la prueba de un elemento extraño (caso fortuito), hecho de un tercero o culpa de la víctima;

e) Si el daño se produce por el hecho de un determinado agente, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, la Administración y el agente responden solidariamente al damnificado, con acción de reembolso a favor de aquella;

f) Los actos u omisiones dañosos del agente, por fuera de los servicios públicos, generan una responsabilidad exclusiva del mismo;

g) La acción indemnizatoria contra la Administración prescribe según las reglas generales, por tratarse de responsabilidad directa, y la acción contra el agente determinado, si lo hubiere, en tres años, aplicando en este caso el artículo 2358 del Código Civil;

h) La Corte ha sustentado esta doctrina en el artículo 2341 del Código Civil, base de la responsabilidad extracontractual directa¹³.

Con el surgimiento y desarrollo de la teoría de la falla del servicio, tiene lugar el fin de la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia. Dicha teoría aún se encuentra vigente, es aplicada por el Consejo de Estado y constituye el soporte principal de la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado. La falla del servicio ha sido concebida de distintas formas por la doctrina, pero lo pertinente es hacer referencia a la concepción que sobre dicha teoría -que hoy constituye el título jurídico de imputación de la responsabilidad subjetiva- tiene actualmente el Consejo de Estado colombiano. En reciente fallo, precisó este tribunal:

¹³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 30 de junio de 1962. M.P.: José J. Gómez R.

“(…) la falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía”¹⁴.

Es de resaltar, que la labor desarrollada por la Corte Suprema de Justicia fue trascendental en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, pues evolucionó muy significativamente, hasta el punto de sentar las bases de una teoría que ha sido de suma importancia en esa materia.

Como se anotó, la competencia general en materia de responsabilidad del Estado se radicaría en cabeza del Consejo de Estado. El paso inicial hacia este hecho se daría con la promulgación de la Ley 167 de 1941, sobre la organización de la jurisdicción contencioso administrativa, que estableció la responsabilidad del Estado por los hechos y las operaciones administrativas, atribuyéndose el conocimiento de tales asuntos a dicha jurisdicción. “Esto determinó que al lado de la jurisprudencia elaborada en la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado fuera desarrollando, en materia de responsabilidad patrimonial de la administración pública, una doctrina propia de clara estirpe pública, con arraigo en los principios constitucionales y administrativos”¹⁵.

A pesar de que el Acto Legislativo 1 de 1945 suprimió la norma constitucional que daba competencia a la Corte respecto de los negocios contenciosos en que tuviera parte la nación, sobre la cual se fundaban los artículos del Código de Procedimiento Civil que fijaba la competencia de los jueces ordinarios en materia de contencioso contractual y de la responsabilidad extracontractual de las personas públicas, “la jurisprudencia ordinaria, en frecuente conflicto con la contencioso administrativa, entendió que tales normas legales seguían vigentes a pesar de la abrogación de la

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de abril de 2011. Exp.: 20750. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

¹⁵ HOYOS, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Temis, 1984. p 80.

regla constitucional en que se fundaban, pues esta abrogación solo significaba la desconstitucionalización del problema, por lo cual, para poder afirmar la competencia del juez administrativo, era necesario reformar la ley”¹⁶.

Así las cosas, en 1964, el presidente de la república, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, expidió el Decreto Ley 528, a través del cual se reorganizó la rama jurisdiccional y se reasignaron competencias a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, radicando en la jurisdicción contencioso administrativa la competencia general para conocer sobre los negocios originados en las decisiones tomadas por la administración, en las operaciones ejecutadas y en los hechos ocurridos con motivo de sus actividades; así quedó establecido en el artículo 20 de la referida disposición.

Asignada pues, la competencia general en materia de responsabilidad del Estado al Consejo de Estado, dicho tribunal acogió la teoría de la falla del servicio implementada por la Corte Suprema; sin embargo, abandonó toda la fundamentación inspirada en los principios del derecho privado y, como se dijo, buscó nuevos pilares para dicha teoría en los preceptos constitucionales y legales, específicamente en el artículo 16 de la Constitución de 1886.

De esta forma, la teoría de la falla del servicio se convirtió en el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado y de los fallos proferidos por el Consejo de Estado.

Con el transcurrir de los años, así como lo venía haciendo la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado desarrolló, a través de su jurisprudencia, otras tesis, considerando actuaciones del Estado que por ser legítimas, por estar amparadas por el derecho, no generan una falla del servicio; sin embargo, por ser causantes de daños antijurídicos, los perjuicios derivados de esos daños deben ser indemnizados. Entre otras, surgieron tesis basadas en la responsabilidad objetiva¹⁷ como la del daño especial en 1973 y la del riesgo excepcional en 1984.

¹⁶ SAAVEDRA, Ramiro. La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibañez, 2002. p 119.

¹⁷ *“La responsabilidad objetiva prescinde en absoluto de la conducta del sujeto, de su culpabilidad; en ella se atiende única y exclusivamente al daño producido. Basta éste para que su autor sea responsable cualquiera que haya sido su conducta, haya habido o no culpa o dolo de su parte. Es el hecho perjudicial, el hecho liso y llano y no el hecho culpable o doloso el que genera la responsabilidad”*. ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo. De la responsabilidad extracontractual en el

Fue con la expedición de la actual Constitución Política, como se anotó, que la responsabilidad del Estado tuvo un fundamento normativo manifiesto, en el cual quedaron comprendidos los elementos estructurales de la responsabilidad extracontractual. Como lo expresa el tratadista Gil Botero, conforme al artículo 90 de la Constitución Política, los elementos de la responsabilidad de la administración pública quedan reducidos a la comprobación de un daño antijurídico y a su imputación a una entidad o autoridad estatal¹⁸.

Con posterioridad a 1991, existiendo ya un fundamento normativo manifiesto sobre la responsabilidad del Estado, en los litigios relativos a la responsabilidad extracontractual, el Consejo de Estado ha seguido aplicando los títulos jurídicos de imputación que jurisprudencialmente había venido desarrollando, esto es, las teorías de: falla del servicio, de manera primordial; daño especial; riesgo excepcional; actividades peligrosas; responsabilidad por el hecho del legislador y, adicionalmente, las hipótesis expresamente establecidas en la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la Administración de Justicia-, es decir, responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, error judicial y defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Luego de esta concisa, pero necesaria ilustración sobre el desarrollo de los fundamentos teóricos y normativos de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, en especial de la teoría de la falla del servicio -título jurídico de imputación constitutivo de la denominada responsabilidad subjetiva-, es posible abordar el tema objeto de nuestro estudio, la culpa personal del agente estatal.

LA CULPA PERSONAL DEL AGENTE EN LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Como ya vimos, la teoría de la responsabilidad indirecta, gracias a la evolución del pensamiento de la Corte Suprema de Justicia, fue desestimada y paulatinamente fue dejándose de aplicar, para dar paso a la hoy imperante responsabilidad directa, la cual, desde sus inicios, se sustentó en la premisa de que “la culpa de un agente o empleado que actúa en el ejercicio de sus funciones y con ocasión de las mismas,

derecho civil. Santiago de Chile: Imprenta Universal, 1981. Pág. 92. Citado en: IRISARRI BOADA, Catalina. Op. Cit., Pág. 24.

¹⁸ GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. 6 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2013.

no es ya personal suya, dado que no está actuando en su propio nombre, es decir, en su carácter de persona natural, sino que se entiende cometida directamente por la persona jurídica en cuyo nombre obró”¹⁹. En ese orden de ideas, cuando el agente estatal actúa, tal actuación se reputa del Estado y, si con su actuar causa un daño a un tercero, el responsable es el Estado y no el agente.

Ahora bien, no todas las actuaciones trascendentes a la vida jurídica ejecutadas por los agentes del Estado deben considerarse como propias del órgano estatal, sino de la persona natural, del ser humano investido de la calidad de funcionario, que como tal, actúa motivado por intereses, sentimientos, deseos, pasiones, y, en ese orden de ideas, no siempre representan o encarnan la voluntad del ente jurídico, sino su propia voluntad. Es por ello, que no es el Estado el responsable de las actuaciones de sus agentes causantes del daño cuando son estas el producto de un obrar netamente personal, desvinculado totalmente del servicio público que debe prestar. Estamos, ante eventos como estos, en presencia de la denominada culpa personal del agente estatal.

Algunos doctrinantes han hecho referencia a este tema. Es así, como para Esguerra Portocarrero hay ciertas ocasiones en las cuales un funcionario o agente del órgano estatal incurre en culpa, comete un hecho ilícito, y como consecuencia le causa un daño a un particular, sin que por ello surja responsabilidad administrativa alguna, no pudiendo ese particular entablar válidamente una acción indemnizatoria contra la administración, pues en tales eventos, el perjuicio no se deriva de una falla del servicio, sino de una culpa puramente personal del funcionario, en la cual, no existiendo nexo alguno entre ella, las circunstancias dentro de las cuales se produjo, o las causas que la motivaron, y la gestión del funcionario como tal, la responsabilidad que pueda derivarse por el daño causado, es también puramente personal del funcionario, constituyéndose simplemente en una responsabilidad civil extracontractual²⁰.

Así mismo, Hoyos Duque en su exposición sobre el tema nos deja ver los criterios desarrollados por la doctrinantes franceses que permiten distinguir lo que sería una culpa personal del agente de una falla del servicio por parte del órgano estatal. Comienza con el planteamiento de Laferrière, según el cual es necesario reconocer el ánimo, la actitud subjetiva del agente al momento de desplegar su actuación, de

¹⁹ ESGUERRA, Juan. La Responsabilidad del Estado por Falla del Servicio Público. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1972.

²⁰ *Ibidem*.

tal forma, que si predomina la intención de causar un daño, el *animus nocendi*, la falta es personal. Continúa con la propuesta de Hauriou, para quien la falta personal se basa en el criterio de la separabilidad, es decir, tiene lugar la falta personal del agente cuando la actuación es una circunstancia separable del servicio, cuando no hay relación alguna entre acción y servicio. Luego con la tesis planteada por Duguit, fundamentada en la finalidad, es decir, que si la actuación del agente tuvo como propósito el servir a la comunidad, los daños originados con esa conducta son imputables al ente jurídico, pero si lo que pretende es lograr una finalidad privada, entonces los daños serán imputables personalmente al agente. Culmina su exposición Hoyos, planteando que solo es posible lograr un criterio cierto y definitivo sobre la falta personal con la integración de dichas pautas, coincidiendo con la solución que, de antaño, dio la jurisprudencia francesa, según la cual, “la falta personal se presenta toda vez que el funcionario actúa por fuera de la función (falta extrafuncional), desborda la esfera de sus actividades y comete actos que normalmente no corresponden al servicio. También los casos de faltas graves, manifestados en errores de hecho o de derecho groseros, así como los casos de violación de la ley penal, son todas faltas personales. Si el acto está dentro del margen de mal funcionamiento que hay que esperar de la diligencia mediana, la falta es del servicio. Si excede ese margen de mal funcionamiento, la falta es personal”²¹.

Evolución histórica de la culpa personal del agente estatal

En lo que podría considerarse como la primera etapa de la responsabilidad extracontractual del Estado, caracterizada por el acogimiento de la responsabilidad indirecta, es evidente que no se concibe la existencia de la culpa personal del agente como una causal de inimputabilidad al Estado por la actuación dañosa. Basada esta tesis en la culpa *in vigilando* o *in eligendo*, es claro que se confunde la culpa personal del agente con la falla del servicio por parte de la administración, pues se parte de la premisa de que el ente colectivo tiene la obligación de vigilar y elegir cuidadosamente a sus agentes, razón por la cual, la actuación culposa de los mismos se tendría como ejecutada por la persona jurídica y, por ende, tendría la obligación de indemnizar los perjuicios causados.

Posteriormente, en la etapa de la responsabilidad directa, como ya vimos, se desprendieron dos teorías que, podríamos decir, constituyen dos subetapas de la

²¹ HOYOS, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Temis, 1984. p 53.

misma: la organicista y la de la falla del servicio público. Con la primera se dio aplicación a la responsabilidad directa, pero también a la indirecta; en cualquier caso, se observa que con esta teoría no se concibió la culpa personal del agente como eximente de responsabilidad del Estado, pues, a pesar de modificarse la culpa del agente por la de la persona jurídica (para el caso de los agentes “órganos”) como la que implicaba el juicio de responsabilidad, realmente no hubo una verdadera variación, ya que, a fin de cuentas, la culpa del agente coincidía con la de la administración; en el caso de los demás agentes o funcionarios se seguía aplicando la teoría de la responsabilidad indirecta.

Es con la teoría de la falla del servicio público, consolidada en 1962, que empieza a concebirse en la jurisprudencia la culpa personal del agente como una circunstancia eximente de la responsabilidad del Estado. Se desarrolla la idea de que la responsabilidad es exclusiva del agente en toda circunstancia en que los daños o perjuicios se ocasionan por fuera de los servicios públicos. Además, se acoge el criterio de la acumulación de responsabilidades cuando al acaecimiento del daño han contribuido tanto la actividad administrativa como la culpa del funcionario. En este caso, la responsabilidad es solidaria y se brinda la oportunidad de que la administración, pueda obtener el reembolso, por parte del funcionario, de las sumas que se haya visto obligada a pagar²².

No existía en el ordenamiento jurídico una reglamentación legal referida a la culpa personal del agente. Un proyecto de ley presentado por el Consejo de Estado en 1961 pretendía, entre otras cosas, regular la responsabilidad de los funcionarios por actuaciones que constituían la causa de condenas a la administración; adicionalmente, buscaba radicar en la jurisdicción contencioso administrativa la competencia para juzgar las actuaciones de los agentes que hubieren generado una falta en el servicio y, consecuentemente, el daño antijurídico, con el fin de que contribuyeran en la reparación patrimonial a las víctimas. A pesar de lo bien concebida que estaba la iniciativa legislativa, no prosperó.

A pesar de la ya consolidada idea de que la responsabilidad es exclusiva del agente en toda circunstancia en que los daños o perjuicios se ocasionan por fuera de los servicios públicos, el Consejo de Estado, basado en la jurisprudencia francesa, la cual se apoyó a su vez en el principio de equidad, rechazó la culpa personal del agente como una circunstancia eximente de responsabilidad, manifestando que al

²² HOYOS, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Bogotá: Editorial Temis, 1984. p 78.

coexistir una falta personal y una falla del servicio, responsables eran la administración y el agente. A pesar de la tendencia netamente objetivista de esta solución, el Consejo de Estado no se desprendió de la teoría de la falla del servicio, lo cual resulta absurdo, pues al tratarse de faltas personales, lógicamente no eran del servicio. No obstante lo anterior, este fue el razonamiento en múltiples sentencias.

Fue hasta la expedición del Código Contencioso Administrativo en 1984, que se reguló de manera expresa el tema de la responsabilidad personal del agente en el ordenamiento jurídico, rescatando las ideas del proyecto legislativo de 1961. El artículo 77 del mencionado estatuto dispuso: “Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplan funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones”. (Se destaca).

Ahora, teniendo en cuenta la expedición de la actual Constitución Política, y con ella, el establecimiento del régimen general de la responsabilidad del Estado, se procederá a hacer el análisis del tratamiento jurisprudencial dado a la culpa personal del agente en el ámbito de la responsabilidad extracontractual del Estado desde el año 1991 hasta la actualidad.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: PERÍODO 1991 – 2017

Las siguientes líneas son el resultado del análisis diacrónico o temporal y estructural de las sentencias relativas a la culpa personal del agente estatal proferidas por el Consejo de Estado desde 1991 hasta la actualidad y exponen las tendencias y los cambios decisionales de dicha corporación sobre el particular.

En las sentencias objeto de estudio se ha podido identificar que son dos los temas en los que se ha tratado lo relativo a la culpa personal del agente estatal y sobre los cuales ha evolucionado el pensamiento del Consejo de Estado acerca de la misma, a saber, las actuaciones delictivas (homicidios, hurtos, secuestros, lesiones personales) de los agentes de las Fuerzas Armadas, de manera primordial, y los accidentes de tránsito que involucran a agentes estatales y vehículos oficiales y/o particulares.

Así las cosas, en razón al desarrollo jurisprudencial y a la complejidad que reviste cada una de estas situaciones, se examinará minuciosamente el desarrollo de los aspectos sustanciales de la primera y se hará una breve referencia a la segunda.

ACTUACIONES DELICTIVAS (HURTOS, SECUESTROS, HOMICIDIOS, LESIONES PERSONALES) DE LOS AGENTES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Hecho el análisis de las sentencias, de manera anticipada, una de las conclusiones que se ha determinado es que han sido tres las etapas del tratamiento a la culpa personal del agente durante el período en estudio, en las cuales han sido comunes los criterios manejados por el Consejo de Estado y a partir de las cuales se desarrollará la exposición del tema, con el propósito de lograr claridad y orden en la misma²³. Inicialmente se hará referencia a los criterios generales que han orientado la argumentación del Consejo de Estado y, posteriormente, se hará referencia a asuntos puntuales que son de gran relevancia, a saber, los agentes en franquicia; el uso de armas de dotación oficial y, el nexa inteligible.

²³ Se advierte que los criterios que constituyen cada teoría acogida por el Consejo de Estado en relación con la culpa personal del agente han sido aplicados por la jurisprudencia en distintas ocasiones, pero no en períodos definidos, ya que en las transiciones de una teoría a otra se han presentado alternancias de posiciones que han culminado con la acogida de una teoría en reemplazo de otra.

Primera etapa

En la que se ha considerado la primera etapa, el criterio manejado por la Sección Tercera del Consejo de Estado tuvo que ver con las obligaciones a cargo de la administración pública, concretamente, las de elegir y vigilar correctamente a sus funcionarios, de tal manera, que el incumplimiento de estos deberes acarrearba la creación de un riesgo de falta personal, por el cual debía responder la administración al darle a sus agentes los medios o la ocasión de falta. De igual forma, se consideró que ante el conocimiento que tuviera la entidad pública de la presencia de integrantes con sanciones y antecedentes penales y de mal comportamiento, estaba obligada a desvincular a dicho personal, y de no hacerlo, apoyándose en el planteamiento del tratadista Jean Rivero, se consideraba estaba incumpliendo con el normal funcionamiento del servicio; al respecto se manifestó:

“Los integrantes de la fuerza pública, con sanciones y antecedentes, como los que se dejaron relacionados, no deben permanecer ni en el ejército ni en la policía, ni en ningún cuerpo de seguridad de la Nación. Si la administración no toma las medidas orientadas a desvincular al personal que tiene tan mal comportamiento, cabe predicar con ella, como lo enseña el Profesor Jean Rivero, está incumpliendo con el normal funcionamiento del servicio, pues la conciencia ciudadana demanda que el personal adscrito al ejército y a la policía sea de conducta irreprochable, en todo sentido. Esta exigencia se explica porque es fácil, al agente del orden, así esté en franquicia, y sin portar uniforme, identificarse como tal, para facilitar la comisión del ilícito... la falla en la elección una vez vivenciada y no enmendada, tiene más universo de antijuricidad [sic] que la original (la elección), pues es demostrativa de torpeza y mala administración”²⁴.

Por ello puede decirse que la administración debía cumplir con dichas obligaciones en el momento en que seleccionaba al funcionario y durante el tiempo que estuviere vinculado a la entidad pública, cuando se advirtiera la existencia de antecedentes penales o quedara demostrada la mala conducta de la persona investida de tal calidad. En reiterada jurisprudencia el razonamiento del Consejo de Estado se ajustó al criterio anteriormente expuesto²⁵.

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de abril de 1992. Exp.: 5645. C.P.: Julio Cesar Acosta Uribe. El mismo planteamiento fue reiterado en Sentencia de 12 de junio de 1992. Exp.: 6982, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

²⁵ Pueden verse las siguientes sentencias: Sentencia de 10 de agosto de 1992. Exp.: 6524. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo; Sentencia de 27 de noviembre de 1992. Exp.: 7123, C.P.: Carlos Betancur

De esta manera, con base en el criterio acogido, es posible afirmar que en todos los casos de conductas delictivas de los agentes estatales se presentaba un funcionamiento irregular del servicio, ante el cual, la culpa personal del agente perdía toda relevancia.

Segunda etapa

Para la segunda etapa se observa que el Consejo de Estado modificó el modo de determinar la existencia de la culpa personal del agente; del criterio de la falla en la elección y la vigilancia por parte de la administración, así como del permanente vínculo entre los agentes en su vida privada y el servicio por ellos prestado, se desplazó hacia los planteamientos de la jurisprudencia francesa, la cual estableció una separación entre los actos ejecutados por los agentes en el ámbito de los servicios públicos y las actividades desarrolladas por los mismos en su vida personal. Bien puede evidenciarse lo mencionado en lo expuesto en la jurisprudencia:

*“La Sala observa que los testimonios aportados al proceso son suficientes para tener por demostrada la responsabilidad del agente a título personal, la cual, según la jurisprudencia francesa se presenta cuando el funcionario actúa por fuera de la función, desborda el ámbito de sus actividades y comete actos que normalmente no corresponden al servicio. Por el contrario, cuando la falta tiene algún nexo con el servicio porque la administración ha propiciado la causación del daño, compromete su responsabilidad”.*²⁶

Concordante con este nuevo criterio con origen en la jurisprudencia francesa, el Consejo de Estado desarrolló sus propios planteamientos, los cuales expresó de manera reiterada en múltiples fallos con el respaldo de la doctrina extranjera, concretamente, la española²⁷. Se dijo:

Jaramillo; Sentencia de 29 de marzo de 1993. Exp.: 7173. C.P.: Juan de Dios Montes Hernández; Sentencia de 12 de junio de 1993. Exp.: 7369. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de octubre de 1997. Exp.: 10458. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

²⁷ “(...) no cualquier actuación dañosa de los funcionarios o agentes administrativos conlleva imputación de responsabilidad a la Administración de quien dependen o en la que están encuadrados. Se requiere en todo caso para que opere el mecanismo de atribución a la Administración del deber de reparar un daño patrimonial, que la actuación lesiva de la persona autora material de éste pueda calificarse como propia del ‘funcionamiento de los servicios públicos’. Es decir que la conducta del agente de la Administración productora del evento dañoso suponga una manifestación del desempeño o ejercicio del cargo público, presentándose externamente entonces el resultado lesivo como expresión o consecuencia del funcionamiento del servicio público.

*“(…) las actuaciones de los funcionarios sólo comprometen el patrimonio de las entidades públicas cuando las mismas tienen algún nexo o vínculo con el servicio público. La simple calidad de funcionario público que ostente el autor del hecho no vincula necesariamente al Estado, pues dicho funcionario puede actuar dentro su ámbito privado separado por completo de toda actividad pública”.*²⁸

Este nuevo criterio fue acogido por el Consejo de Estado, unido a lo planteado en sentencia de julio 17 de 1990 dictada en el proceso No. 5980 con ponencia del Doctor Gustavo de Greiff Restrepo, en la cual se adoptó un criterio para determinar el nexo con el servicio, introducido por el jurista Juan Carlos Henao, consistente en un esquema elaborado por el tratadista francés Dové Rasy para determinar en cada caso la existencia del nexo con el servicio. Se trató del denominado *Test de Conexidad*, el cual se estructuró de la siguiente manera:

Por tanto, la Administración no responde de los daños causados por la actividad estrictamente privada de sus funcionarios y agentes, es decir, la llevada a cabo absolutamente al margen de las funciones del cargo público; en una palabra, la realizada fuera del servicio público. En definitiva, el fenómeno jurídico de imputación de responsabilidad civil a la administración no se produce ‘en aquellos supuestos de daños resarcibles en los que el funcionario se presenta frente al sujeto dañado en su calidad de persona privada, desprovisto, por tanto, de toda cualificación jurídico-pública’. ANDRES E. NAVARRO MUNUERA. La ampliación de la responsabilidad patrimonial de la administración a los daños ocasionados por sus funcionarios o agentes actuando al margen del servicio público, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, No. 60, octubre-diciembre de 1988. Se analiza en el artículo la sentencia del Tribunal Supremo de España del 27 de mayo de 1987, que concedió a los demandantes la indemnización por la muerte de su hijo ocasionada por un agente de la policía con arma de fuego reglamentaria, pero quien disfrutaba de sus vacaciones, en aplicación de la teoría del riesgo como título de imputación.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de septiembre de 1999, Exp.: 10922. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Se reiteró en Sentencia de 11 de noviembre de 1999, Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 21 de octubre de 1999, Exp.: 11643. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 14 de mayo de 2000, Exp.: 12075. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 15 de junio de 2000, Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 8 de noviembre de 2001, Exp.: 13883. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 26 de septiembre de 2002, Exp.: 14036. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 27 de noviembre de 2002, Exp.: 13393. C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Sentencia de 29 de febrero de 2004, Exp.: 14951. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 5 de diciembre de 2005, Exp.: 15914. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia de 24 de noviembre de 2005, Exp.: 13305. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar; Sentencia de 16 de febrero de 2006, Exp.: 15383. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra; Sentencia de 10 de junio de 2009, Exp.: 34348. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

NEXO CON EL SERVICIO

- a. ¿Advino el perjuicio en horas del servicio? Sí-No
- PERCEPTIBLE b. ¿Advino el perjuicio en el lugar de servicio? Sí-No
- c. ¿Advino el perjuicio con instrumento del servicio? Sí-No

d. ¿El agente actuó con el deseo de ejecutar un servicio? Sí-No

INTELIGIBLE

e. ¿El agente actuó bajo la impulsión del servicio? Sí-No

Siguiendo al tratadista francés, se manifestó:

*“Si de la confrontación que se haga del caso concreto con el esquema anterior se observa que todas las respuestas son negativas, nos encontraríamos indefectiblemente ante una falla personal clásica, excluyente de aquélla del servicio, precisamente por lo que éste no puede ser vinculado de manera alguna con la producción del perjuicio. Por el contrario, si mínimo hay una respuesta afirmativa, el nexo con el servicio puede aparecer, debiéndose anotar que su aparición será más contundente en la medida en que el juez pueda responder afirmativamente a más preguntas”.*²⁹

En este orden de ideas, en todos los casos en que constatada la inexistencia de todo tipo de nexo, esto es, el temporal, relativo al horario de prestación del servicio; el espacial, relacionado con el lugar de prestación del servicio; el instrumental, que hace relación con los elementos físicos con los que se causa el daño y, que en el caso en comento son las armas de dotación oficial; o el inteligible, relacionado con la intención o deseo del agente de prestar el servicio público, se declaró probada la

²⁹ En este sentido, ver las siguientes sentencias: Sentencia de 22 de octubre de 1997. Exp.: 10458, C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700, C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 15 de junio de 2000. Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 8 de noviembre de 2001. Exp.: 13883. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 26 de septiembre de 2002. Exp.: 14036. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 27 de noviembre de 2002. Exp.: 13393. C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Sentencia de 29 de febrero de 2004. Exp.: 14951. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 24 de noviembre de 2005. Exp.: 13305. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

existencia de la culpa personal del agente como causal eximente de responsabilidad estatal.

Así mismo, se hizo referencia en la jurisprudencia a la imputabilidad como elemento fundamental de la responsabilidad que permite atribuir jurídicamente³⁰ un daño a un sujeto determinado desde la perspectiva del artículo 90 constitucional, dejando ver, una vez más, la separación entre los actos ejecutados por los agentes con ocasión del servicio público y los ejecutados en su vida privada.³¹

*“(...) a pesar de que el victimario tenía la calidad de agente de la Policía cuando cometió el homicidio, esta sola circunstancia no obliga a la entidad demandada a responder por los daños causados por éste pues como ya se señaló, su actuación no tuvo ningún vínculo con el servicio. Esta decisión no constituye una forma de evadir la responsabilidad de la administración por el hecho de sus agentes, sino la verificación de la inexistencia de uno de los supuestos constitucionales -la imputabilidad- en la estructura de la responsabilidad patrimonial del Estado. Lo determinante no es que el autor material del hecho pertenezca a la entidad demandada sino que el daño se haya producido en ejercicio o con ocasión de una función pública. En consecuencia, el hecho le es imputable exclusivamente a él, sin que pueda atribuirse bajo ningún título una falla a la administración, razón por la cual ésta no puede ser obligada a la reparación”.*³²

No obstante el cambio de criterio para determinar el nexo de la conducta dañosa con el servicio, no dejó de considerar el Consejo de Estado la posibilidad de que una falla en la vigilancia por parte de la Administración implicara una falla en aquel, cuando esta pudiera haber evidenciado la existencia de antecedentes penales,

³⁰ *“En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos. Una vez se define que se está frente a una obligación que incumbe al Estado, se determina el título en razón del cual se atribuye el daño causado por el agente a la entidad a la cual pertenece, esto es, se define el factor de atribución (la falla del servicio, el riesgo creado, la igualdad de las personas frente a las cargas públicas)”.* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

³¹ En este sentido se pueden ver las siguientes sentencias: Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 2 de marzo de 2000. Exp.: 11774. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 14 de mayo de 2000. Exp.: 12075. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 15 de junio de 2000. Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 26 de septiembre de 2002. Exp.: 14036. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

disciplinarios o de mal comportamiento de sus agentes; de esta forma no se abandonó por completo el razonamiento que para la primera etapa hiciera el máximo tribunal acerca de la creación de un riesgo de falta personal al no retirar a los agentes peligrosos socialmente. Así se puede evidenciar en distintos fallos:

*“Además, no existían circunstancias o razones que hubieran permitido a la demandada presumir que el agente de la Policía Nacional José del Carmen Ramírez, era una persona que revestía peligrosidad para los administrados y para la propia institución, pues carecía de antecedentes penales, sanciones disciplinarias o llamadas de atención. Por el contrario, en su hoja de vida se registran tres felicitaciones”.*³³

Tercera etapa

En lo que podría considerarse la tercera y última etapa del período en estudio, el Consejo de Estado mantiene su razonamiento acerca de la separación entre las actuaciones de los agentes con ocasión de la prestación del servicio público y las ejecutadas en el ámbito de su vida privada. Esas consideraciones aún se mantienen incólumes. La novedad, en esta etapa, tiene que ver con el abandono del *Test de Conexidad*, como el principal criterio orientador para determinar el nexo con el servicio y con ello, la imputación del daño antijurídico al Estado. En sentencia de 10 de junio de 2009³⁴, se expresó que la responsabilidad se origina, principalmente de las características de la acción u omisión que desarrolló el funcionario respectivo y por la cual causó un daño, la cual debe tener una relación directa con el servicio público prestado.

Se anotó en la referida providencia:

“(…) precisa la Sala que el nexo con el servicio que debe presentar una actuación para comprometer la responsabilidad de la administración pública, no se desprende exclusivamente del horario en el que se encontraba el agente estatal, ni de los implementos usados por aquel, ni de las funciones que tenía asignadas en ese momento, sino principalmente de las características de la

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 21 de octubre de 1999. Exp.: 11643. C.P.: Alier Hernández Enríquez. En el mismo sentido, las siguientes sentencias: Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Sentencia de 14 de mayo de 2000. Exp.: 12075. C.P.: Alier Hernández Enríquez. Sentencia de 15 de junio de 2000. Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de junio de 2009. Exp.: 34348. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.

acción u omisión que desarrolló el funcionario respectivo y por la cual causó un daño, que debe tener una relación directa con el servicio público prestado.

*El horario del servicio, las funciones asignadas y los instrumentos utilizados en la ejecución de las mismas, son circunstancias que pueden llevar al juez al convencimiento de que el hecho generador del daño presentó un nexo con el servicio, porque fueron determinantes en su producción; pero de ninguna forma, implican que por su sola verificación se deba presumir la responsabilidad de la administración. **Es necesario que con motivo del desarrollo de las funciones públicas, se cause el daño alegado en la demanda, porque de lo contrario, se estaría ante un caso de responsabilidad personal del agente**”. (Se destaca)*

Así las cosas, la existencia del nexo espacial, temporal, funcional o instrumental no se considera por parte del Consejo de Estado como razón suficiente y determinante para declarar que se ha presentado una falla en el servicio público por la actuación dañosa del agente. El análisis, ahora, es más exhaustivo, pues no culmina con las respuestas, que con base en el acervo probatorio, pueda dar el juez a los interrogantes que de antaño se establecieron en el *Test de Conexidad*, sino que deberá valorar integralmente las circunstancias que rodearon la actuación del agente y, de igual forma, con base en el material probatorio recaudado en el proceso, deberá determinar si efectivamente existió una relación directa entre la actuación y la ejecución de una actividad estatal. De esta forma, la responsabilidad de la administración en la configuración del daño la dará cada caso en concreto.

En este mismo sentido, se anotó en sentencia posterior:

*“Para que las actuaciones de los servidores públicos o agentes del Estado puedan vincular la responsabilidad de la entidad a la cual pertenecen, se requiere que hayan sido llevadas a cabo en virtud y/o con ocasión de la prestación del servicio o la ejecución de las funciones a su cargo, es decir que **tienen que existir otros elementos que permitan establecer un nexo con el servicio -distintos a la sola vinculación del autor como servidor público- y que permitan advertir que de alguna manera éste propició, facilitó, indujo o influyó en la producción del daño**”.*³⁵ (Se destaca).

La labor del juez, y también su discrecionalidad, que con la simple aplicación del *Test de Conexidad* se circunscribía a verificar la existencia de al menos uno de los

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de febrero de 2010. Exp.: 18580. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

nexos para establecer la responsabilidad de la administración, se amplía, pues, como se dijo, superado este examen, el análisis se extiende sobre la totalidad de elementos concernientes a cada suceso específico a fin de determinar la relación directa entre el hecho y el servicio público. Hay que anotar, que en reiterada jurisprudencia, se señala que para que la conducta causante del daño, desplegada por un agente estatal, tenga vínculo con el servicio, se requiere que ésta se presente externamente como expresión o consecuencia del funcionamiento del servicio público³⁶. De igual forma, se dijo que para determinar cuándo el hecho tiene o no vínculo con el servicio se debe examinar la situación concreta para establecer si el funcionario actuó frente a la víctima prevalido de su condición de autoridad pública, es decir, que lo que importa examinar no es la intencionalidad del sujeto, su motivación interna, sino la exteriorización de su comportamiento.

A manera de conclusión, vale la pena citar las siguientes consideraciones expuestas en la jurisprudencia, pues están vigentes, constituyen el razonamiento actual del Consejo de Estado sobre la materia y, además, sintetizan lo expuesto sobre esta etapa. Se expresó:

*“(...) para establecer los límites entre el nexo con el servicio y la culpa personal del agente, se deben analizar y valorar las particularidades de cada caso concreto, como quiera que el vínculo instrumental, funcional u ocasional, por sí mismo no compromete, la responsabilidad patrimonial del Estado. Lo anterior, en la medida que el test de conexidad establecido en la providencia del 17 de julio de 1990, expediente No. 5998, tal y como se puntualizó en anterior oportunidad, no conduce inexorablemente a dar por acreditada la obligación de reparación en cabeza de la administración pública, habrá que examinar en cada caso concreto la especificidad de las circunstancias en que se materializan los hechos. (...) **en cada asunto específico se requiere estudiar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon los acontecimientos puesto que, a partir de ellas será que se define en qué casos se está en***

³⁶ Así puede verse en las siguientes sentencias: Sentencia de 17 de marzo de 2010. Exp.: 18526. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia de 28 de abril de 2010. Exp.: 17201. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia de 24 de marzo de 2011. Exp.: 17993. C.P.: Enrique Gil Botero; Sentencia de 29 de marzo de 2011. Exp.: 21380. C.P.: Danilo Rojas Betancourth; Sentencia de 25 de mayo de 2011. Exp.: 19689. C.P.: Enrique Gil Botero; Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp.: 20703. C.P.: Enrique Gil Botero; Sentencia de 7 de julio de 2011. Exp.: 21004. C.P.: Enrique Gil Botero; Sentencia de 22 de noviembre de 2011. Exp.: 22935. C.P.: Danilo Rojas Betancourth; Sentencia de 7 de noviembre de 2012. Exp.: 23548. C.P.: Olga Mérida Valle de De La Hoz; Sentencia de 29 de febrero de 2012. Exp.: 23412. C.P.: Danilo Rojas Betancourth; Sentencia de 14 de mayo de 2014. Exp.: 28905. C.P.: Olga Mérida Valle de De La Hoz; Sentencia de 12 de febrero de 2015. Exp.: 31579. C.P.: Hernán Andrade Rincón.

presencia de una culpa personal del agente o ante a un daño imputable al Estado".³⁷ (Se destaca).

AGENTES EN FRANQUICIA³⁸

Primera etapa

En la primera etapa no se encuentra un fallo donde se haya considerado que la actuación delictiva de los agentes en situación de franquicia fuera constitutiva de la denominada culpa personal, ya que el criterio predominante para este asunto puntual fue que los agentes en tal condición no dejan de serlo, no dejan de tener tal carácter y, por ende, no pueden despojarse de sus deberes y obligaciones. En concordancia con el criterio general, relativo a las obligaciones de elección y vigilancia, se consideraba que los agentes de la administración debían estar sometidos a un régimen cuidadoso de disciplina que comprendiera absolutamente todos los actos por ellos ejecutados. Así fue expresado en la jurisprudencia:

*"... el agente de policía en vacaciones o en franquicia no deja su carácter de tal y menos se puede despojar de sus deberes y obligaciones. Afirmar esto equivale casi a decir que el policía en vacaciones puede ser un delincuente, un sicario, como en el caso concreto, sólo responsable por sus hechos... La administración responde por el servicio y dentro de él están las personas que lo hacen posible (su elección y vigilancia), las que tienen que estar sometidas a un régimen cuidadoso de disciplina que cubra todos los actos de su vida".*³⁹

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de febrero de 2011. Exp.: 19038. C.P.: Enrique Gil Botero. De igual manera se expresó en las siguientes sentencias: Sentencia de 24 de marzo de 2011. Exp.: 17993. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 25 de mayo de 2011. Exp.: 19689. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 8 de junio de 2011, Exp.: 20703. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 22 de junio de 2011. Exp.: 20718. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 7 de julio de 2011. Exp.: 21004. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 5 de julio de 2012. Exp.: 22252, C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz. Sentencia de 7 de noviembre de 2012. Exp.: 23548. C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz. Sentencia de 29 de febrero de 2012. Exp.: 23412, C.P.: Danilo Rojas Betancourth. Sentencia de 13 de junio de 2013, Exp.: 25180. C.P.: Enrique Gil Botero. Sentencia de 14 de mayo de 2014. Exp.: 28905, C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz. Sentencia de 20 de octubre de 2014. Exp.: 26653, C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.

³⁸ El agente franco es aquel que se encuentra en vacaciones, licencia, permiso o franquicia, es decir, desligado temporalmente de sus funciones.

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de junio de 1992. Exp.: 6982, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

De otra parte, se dijo que la conducta privada de los agentes no podía ser diferente a la mostrada en horas de servicio. Al respecto, lo manifestado en la jurisprudencia:

*“Tal como lo ha dicho la jurisprudencia, con el apoyo en la doctrina, el funcionario no deja de serlo porque esté en franquicia o en horas de descanso. No, él representa siempre a la entidad y su conducta privada no puede ser diferente a la que cumple en los horarios requeridos. Para hablar de falta personal del agente habrá que probar que el hecho no tuvo ninguna vinculación con el servicio, ni funcional, ni instrumental”.*⁴⁰

Estas consideraciones se mantuvieron en fallos posteriores, en los cuales se expresó:

*“La responsabilidad de la administración quedo comprometida; la vigilancia, el cuidado y el celo en la designación de las personas que prestan sus servicios en las fuerzas armadas, no solo se hace con el fin de prestar un servicio en las horas de trabajo, sino que van mas allá; el personal queda comprometido con la institución por disposición de orden constitucional y legal”.*⁴¹

Así mismo:

*“El servidor público y menos un agente de policía no pierde el carácter luego de terminar su jornada de trabajo, cuando esté en franquicia o en vacaciones. Afirmar lo contrario sería reconocer la existencia de una especie de patente de corso para ser ejercida durante los tiempos de vacancia”.*⁴²

Segunda etapa

Para la segunda etapa, sobre este asunto en particular, en concordancia con el criterio general acogido, la jurisprudencia varía, en el sentido de considerar que los agentes en situación de franquicia o simplemente desligados del cumplimiento de sus funciones no deben estar bajo la vigilancia de la entidad, de tal forma, que no se estructuraría, en estos casos, una falla del servicio por la falta o ausencia de vigilancia de parte de la administración. Así fue expresado en la jurisprudencia:

⁴⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de noviembre de 1992. Exp.: 7123, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de marzo de 1993. Exp.: 7173, C.P.: Juan de Dios Montes Hernández.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de julio de 1993. Exp.: 7369, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

*“Ahora bien, no puede estructurarse una falla del servicio a partir de un error en la vigilancia por parte de la entidad demandada, dado que, el agente infractor se encontraba de permiso, esto es, desligado temporalmente de sus funciones. Pretender que la administración debe ejercer una vigilancia permanente e irrestricta sobre sus agentes, incluso cuando están por fuera del ejercicio de sus funciones, es tanto como imponerle obligaciones de imposible cumplimiento, que por principio, la administración no está llamada a cumplir”.*⁴³

Encontró sustento este nuevo criterio acogido por el Consejo de Estado en el artículo 90 constitucional. Al respecto se manifestó:

*“De conformidad con las previsiones del art. 90 de la Carta Política, el Estado no responde por los hechos dañosos causados por sus agentes cuya conducta se produjo al margen de las funciones públicas, es decir atribuibles a su actividad exclusivamente privada, puesto que en estos casos no existe el presupuesto constitucional de la imputación al ente estatal, indispensable para atribuirle el daño y la obligación de resarcir. En efecto, según dicha disposición: “El Estado responderá patrimonialmente por los **daños antijurídicos que le sean imputables**, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”⁴⁴ (Subrayas en el original)*

Es menester hacer referencia a la precisión que se hizo en distintos fallos, relacionada con la posibilidad de que las actuaciones de los agentes en franquicia sí pudieran comprometer la responsabilidad del Estado por tener relación con el servicio público. Más concretamente, el Consejo de Estado se refirió a la situación de “disponibilidad” de los agentes en los siguientes términos:

*“...el agente que está disponible está en servicio activo, pero no tiene señalada una función específica, la cual, sin embargo, puede serle asignada en cualquier momento. Así las cosas, mientras no se le ordene desarrollar una determinada labor, no cumplirá funciones propias del servicio, y sus actuaciones, por lo tanto, no vincularán al Estado, a menos que existan elementos adicionales que permitan considerar que su conducta tiene un nexo con el servicio respectivo”.*⁴⁵

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 21 de octubre de 1999. Exp.: 11643, C.P. Alier Hernández Enríquez. De igual forma se expresó el Consejo de Estado en Sentencia de 14 de mayo de 2000. Exp.: 12075, C.P. Alier Hernández Enríquez.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de marzo de 2000. Exp.: 11774. C.P. Alier Hernández Enríquez.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de agosto de 2001. Exp.: 13666. C.P. Alier Hernández Enríquez. También pueden verse las siguientes sentencias: Sentencia de 11 de mayo de 2000. Exp.: 12133. C.P. Germán Rodríguez Villamizar;

Y esos elementos adicionales a los que aludió el Consejo de Estado en el fragmento citado, tienen que ver con el uso de armas de dotación oficial y al hecho de que el funcionario hubiera actuado valiéndose de su condición de autoridad pública o motivado por ella, casos en los cuales cabría la posibilidad de que la actuación tuviera vínculo con el servicio público, por configurarse la existencia del nexo instrumental o inteligible. En las líneas siguientes se analizará lo relativo a estos asuntos.

Tercera etapa

Para la tercera etapa las consideraciones acerca de los agentes francos siguen vigentes, es decir, en principio, se parte de la premisa de que los agentes en tal condición se encuentran en la esfera estrictamente personal o privada y, por ende, las actividades que ejecuten no tendrán relación alguna con el servicio, sino que se llevarán a cabo absolutamente al margen del mismo, sin perjuicio de las determinaciones del juez luego de hacer el análisis del material probatorio y de todas las circunstancias en que se desarrollaron los hechos.

USO DE ARMAS DE DOTACIÓN OFICIAL

Primera etapa

Se dijo en la primera etapa que para hablar de falta personal del agente era necesario probar que el hecho no tuvo ninguna vinculación con el servicio, ni funcional, ni instrumental. Así, resulta claro que la utilización de armas de dotación oficial, instrumentos idóneos para la comisión de hechos delictivos, ligaba determinado hecho con la administración, mostrando, evidentemente, una falla en el servicio. Sobre el particular, lo manifestado en la jurisprudencia:

“De lo probado no resulta fácil deslindar la culpa personal del agente de la imputada o [sic] la administración, máxime cuando el hecho se cometió con el arma de dotación oficial. Tal como lo ha dicho la jurisprudencia, con el apoyo en la doctrina, el funcionario no deja de serlo porque esté en franquicia o en horas de descanso. No, él representa siempre a la entidad y su conducta privada no puede ser diferente a la que cumple en los horarios requeridos. Para

Sentencia de 29 de febrero de 2004. Exp.: 14951. C.P. Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 5 de diciembre de 2005. Exp.: 15914. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

*hablar de falta personal del agente habrá que probar que el hecho no tuvo ninguna vinculación con el servicio, ni funcional, ni instrumental”.*⁴⁶

Segunda etapa

En concordancia con la aplicación del *Test de Conexidad* que caracterizó la segunda etapa, el uso de armas de dotación oficial abrió la posibilidad a que se considerara la configuración del nexo instrumental y, en consecuencia, la responsabilidad del Estado por la actuación del agente. Sobre este punto, la Sala hizo una precisión muy importante sobre la posición jurisprudencial que se adoptó en sentencia del 17 de agosto de 1993, en la cual se afirmó lo siguiente:

“... Se puede en esto sentar la siguiente presunción: Cuando un miembro de un organismo armado hiere o mata a alguien con un arma de fuego se presume que ésta es de dotación oficial. Por lo tanto, correrá a cargo de la entidad destruir la presunción, demostrando que el arma era particular y que estaba amparada o no con salvoconducto”.

La precisión fue la siguiente:

*“Aclara la Sala que para los efectos de la presunción en comentario es necesario distinguir el porte de arma de fuego por un agente del Estado en horas del servicio y por fuera del mismo. En el primer supuesto se presume que el arma que porta el funcionario es de dotación oficial, pero en el segundo evento deberá acreditarse a través de cualquier medio probatorio, según se indicó antes, que la entidad administrativa es propietaria del arma o que sin serlo la tenía bajo su guarda”.*⁴⁷

Así las cosas, correspondía a la entidad destruir la presunción, demostrando que el arma era de propiedad particular o debía acreditar la parte actora en el proceso que se trataba de un arma de dotación oficial, caso en el cual se veía comprometida la responsabilidad de la administración.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de noviembre de 1992. Exp.: 7123. C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. De igual manera se expresó el Consejo de Estado en las siguientes sentencias: Sentencia de 2 de marzo de 2000. Exp.: 11774. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 11 de mayo de 2000. Exp.: 12133. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar; Sentencia de 8 de noviembre de 2001. Exp.: 13883. C.P.: Alier Hernández Enríquez.

Tercera etapa

Para la tercera etapa las consideraciones sobre el particular siguen vigentes, pues se estima que existe el nexo instrumental por la utilización de armas de fuego de dotación oficial. Sin embargo, en armonía con el criterio general adoptado, el análisis en punto a determinar la responsabilidad del Estado va más allá de la mera demostración del referido nexo, resultando determinante, una vez más, la labor del juez dirigida a establecer si el agente actuó prevalido de su condición de agente de la fuerza pública ejerciendo las funciones que constitucional y legalmente le fueron asignadas o si lo hizo dentro de su esfera privada.

Es importante mencionar la precisión que hizo la Sala sobre los regímenes aplicables cuando se trata de daños causados con armas de fuego de dotación oficial:

“(...) cuando se debate la responsabilidad del Estado por daños causados accidentalmente con el uso de armas de fuego, por regla general se aplica la teoría del riesgo excepcional... pues el Estado asume los riesgos a los cuales expone a la sociedad con la utilización de tales artefactos peligrosos. En virtud de ese título de imputación objetivo, el demandante tiene el deber de probar la existencia del daño y el nexo causal entre éste y una acción u omisión de la entidad pública demandada, para que se pueda deducir la responsabilidad patrimonial, sin entrar a analizar la licitud o ilicitud de la conducta del agente, la cual resulta irrelevante. A su vez la Administración, para exonerarse de responsabilidad, debe acreditar la presencia de una causa extraña, como el hecho exclusivo de la víctima, la fuerza mayor o el hecho exclusivo y determinante de un tercero.

Sin embargo, cuando se advierte que el daño no se produjo accidentalmente sino por un mal funcionamiento de la Administración, ello se debe poner de presente y el título de imputación con arreglo al cual se debe definir el litigio ha de ser el de falla del servicio, en aras del cumplimiento del deber de diagnóstico y pedagogía que tiene el juez al definir la responsabilidad del Estado y con el fin de que éste pueda repetir contra el agente que dolosa o culposamente hubiere producido el daño, en caso de que resulte condenado a la correspondiente reparación. En términos generales, la falla del servicio probada surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales hubiere incurrido la Administración y se constituye en un juicio de reproche. Por su parte, en ese campo la entidad

pública demandada podrá exonerarse de una declaratoria de responsabilidad si prueba que su actuación no constituyó una vulneración a ese contenido obligacional que le era exigible, es decir que acató los deberes a los cuales se encontraba obligada o si demuestra que el nexo causal era apenas aparente, mediante la acreditación de una causa extraña: fuerza mayor, hecho exclusivo y determinante de la víctima o hecho también exclusivo y determinante de un tercero”⁴⁸.

De esta manera, aunque son dos los regímenes de imputación aplicables, solo habría lugar a considerar la configuración de la culpa personal del agente en el caso del título de imputación de la falla del servicio, pues solo allí tendría que entrar a examinarse la actuación desarrollada por la persona investida de la calidad de servidor público para determinar si la misma fue desplegada durante el servicio y por causa o razón del mismo o si, por el contrario, se desarrolló dentro de la esfera estrictamente personal del agente, desligada totalmente del servicio.

SOBRE EL NEXO INTELIGIBLE

Primera etapa

En la primera etapa se consideró que la intención de ejecutar un hecho delictivo bajo la condición de agente estatal generaba un vínculo de tal hecho con la administración, poniendo de manifiesto una falla en el servicio, teniendo en cuenta, además, la premisa de que toda actuación desplegada por el agente, aun en su vida privada, debía ajustarse a las actuaciones requeridas por el servicio que estaba llamado a prestar. Así se expuso en la jurisprudencia:

*“Si bien el hecho se cometió en horas fuera de servicio, no es razón suficiente para concluir que se trató de un hecho personal de los agentes que lo ejecutaron. En primer lugar, existía un vínculo que los ataba a la institución, y **el ilícito se cometió mediante la invocación que uno de ellos hiciera de su condición de miembro de la policía nacional**, pues esta calidad no se suspende cuando concluyen las horas de trabajo; por el contrario, es de orden*

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de febrero de 2010. Exp.: 17523. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

*permanente, con mayor razón si se prevale de esta investidura para desarrollar una actividad”.*⁴⁹ (Se destaca).

Segunda etapa

En concordancia con el criterio de la separación entre las actividades de los agentes con ocasión del servicio público y las desarrolladas en la esfera estrictamente personal o privada, el Consejo de Estado consideró que la actuación del agente ejecutada con la intención de ejecutar un servicio o bajo la impulsión del mismo configuraba lo que en el *Test de Conexidad* se denominó el *nexo inteligible*, el cual, como los demás, tenía la virtud de comprometer la responsabilidad de la Administración. Sobre el particular fue reiterativa la Sala en manifestar:

*“Para determinar cuándo el hecho tiene o no vínculo con el servicio se debe examinar la situación concreta para establecer si el funcionario actuó frente a la víctima **prevalido de su condición de autoridad pública**, es decir, que lo que importa examinar no es la intencionalidad del sujeto, su motivación interna sino la **exteriorización de su comportamiento**”*⁵⁰. (Se destaca).

Por lo expuesto en la jurisprudencia, no hay lugar a dudas de que resultaba fundamental el análisis y valoración de las pruebas obrantes en el caso concreto para determinar la configuración o no del nexo inteligible; la actuación del juez debía estar dirigida a verificar los propósitos, intereses o motivos que llevaron al agente a ejecutar la actuación lesiva, a fin de establecer si en la motivación real del hecho o en la exteriorización de su comportamiento tuvo injerencia su condición de agente o si, por el contrario, actuó motivado por razones extraoficiales, concernientes a la esfera estrictamente personal o privada.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de marzo de 1993. Exp.: 7173. C.P.: Juan de Dios Montes Hernández.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 15 de junio de 2000. Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque. Las mismas consideraciones se expusieron en las siguientes sentencias: Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 8 de noviembre de 2001. Exp.: 13883. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 26 de septiembre de 2002. Exp.: 14036. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 27 de noviembre de 2002. Exp.: 13393. C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Sentencia de 29 de febrero de 2004. Exp.: 14951. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 5 de diciembre de 2005. Exp.: 15914. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio; Sentencia de 24 de noviembre de 2005. Exp.: 13305. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

Tercera etapa

De conformidad con el criterio acogido para la tercera etapa, según el cual las actuaciones de los servidores estatales sólo son imputables al Estado cuando el daño se produce en circunstancias que se presentan externamente como expresión o consecuencia del funcionamiento del servicio público, cabe decir que el análisis sobre el nexo inteligible, dado que impone el examen de las circunstancias especiales que rodearon el hecho, se constituye como determinante y absolutamente necesario para definir si se está en presencia de una culpa personal del agente o ante un daño imputable al Estado.

ACCIDENTES DE TRÁNSITO QUE INVOLUCRAN A AGENTES ESTATALES Y VEHÍCULOS OFICIALES Y/O PARTICULARES

Hasta aquí solo se ha hecho referencia a lo que ha sido el tratamiento jurisprudencial de las actuaciones delictivas de los agentes estatales, sin embargo, todo lo expuesto acerca de los criterios generales que han orientado las determinaciones del Consejo de Estado en cada una de las etapas resulta aplicable a los accidentes de tránsito que involucran a agentes estatales y vehículos oficiales y/o particulares, casos que no son de menor trascendencia e interés, pero que han ocupado en menor medida la atención del Consejo de Estado. Por ello, aunque de igual importancia un análisis sobre este asunto, sería redundante exponer todo lo que se ha expresado en la jurisprudencia al respecto⁵¹.

⁵¹ Sobre los accidentes de tránsito que involucran a agentes estatales y vehículos oficiales y/o particulares pueden verse las siguientes sentencias: Sentencia de 8 de noviembre de 1991. Exp.: 6701. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo; Sentencia de 10 de agosto de 2000. Exp.: 12317. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros; Sentencia de 28 de septiembre de 2000. Exp.: 12312. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar; Sentencia de 11 de abril de 2002. Exp.: 13867. C.P.: Ricardo Hoyos Duque; Sentencia de 18 de julio de 2002. Exp.: 13533. C.P.: María Elena Giraldo Gómez; Sentencia de 15 de agosto de 2002. Exp.: 13335. C.P.: Alier Hernández Enríquez; Sentencia de 28 de abril de 2010. Exp.: 18322. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia de 23 de febrero de 2012. Exp.: 22540. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia de 19 de noviembre de 2012. Exp.: 21285. C.P.: Enrique Gil Botero; Sentencia de 13 de junio de 2013. Exp.: 26634. C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz; Sentencia de 9 de abril de 2014. Exp.: 30473. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez; Sentencia de 22 de enero de 2014. Exp.: 27612. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

CONCLUSIONES

Este recorrido de más de dos décadas por la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dejado ver, como al principio se anotó, que han sido distintos los criterios que han orientado las decisiones del máximo tribunal de lo contencioso administrativo en lo referente a una causal de inimputabilidad del daño al Estado, la falta o culpa personal del agente.

Sin duda alguna, el razonamiento del Consejo de Estado ha evolucionado de una manera positiva. Por lo expuesto, se puede evidenciar lo trascendental del cambio en la visión del Consejo de Estado sobre los actos de los agentes estatales. De considerar que todo acto desplegado por ellos implicaba un funcionamiento irregular y, en consecuencia, una falla en el servicio público por la que debía responder patrimonialmente el Estado, se encauza en un nuevo pensamiento (más racional) en donde concibe que los agentes estatales -servidores públicos en general- son personas investidas de esta calidad, pero que conservan la responsabilidad de su desempeño en su esfera individual, dentro de la cual actúan como cualquier particular y pueden cometer infracciones y delitos comunes, sin relación alguna con su calidad de funcionarios; casos en los cuales resulta inadmisibles que, por el simple hecho de ser empleados suyos, tenga el Estado el deber de asumir la responsabilidad por las actuaciones de aquellos, sin discriminarse en qué circunstancias se produjeron y dejando de lado el hecho de que se trata de personas racionales con libre albedrío y discernimiento, que no se limitan a ejecutar un servicio público, sino que cuentan con otras dimensiones en sus vidas, en las que cumplen actos que producen consecuencias. Así se ha expresado la jurisprudencia.

A pesar de que las decisiones del Consejo de Estado tienden a considerar en la mayoría de los casos la configuración de la culpa personal del agente, generando que se denieguen las pretensiones de quienes han sufrido unos perjuicios a causa de un daño que no tienen por qué soportar, se considera que estas determinaciones surgen de unos criterios jurídicos mejor fundamentados que evidencian un desarrollo en todos los sentidos.

FUENTES DE CONSULTA

Libros

- GIL BOTERO, Enrique. Responsabilidad Extracontractual del Estado. 6 ed. Bogotá: Editorial Temis, 2013.
- CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- SAAVEDRA, Ramiro. La Responsabilidad Extracontractual de la Administración Pública. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibañez, 2002.
- HOYOS, Ricardo. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Editorial Temis. Bogotá, Colombia. 1984.
- ESGUERRA, Juan. La Responsabilidad del Estado por Falla del Servicio Público. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. 1972.
- GIL BOTERO, Enrique. Tesoro de responsabilidad extracontractual del Estado: jurisprudencia 1991-2011. Editorial Temis. Bogotá. 2013.

Artículos en línea

- ESGUERRA PORTOCARRERO, Juan. La responsabilidad del Estado en Colombia como garantía constitucional. [en línea]. < <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/34.pdf> > [citado en 15 de agosto de 2016]

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 8 de noviembre de 1991. Exp.: 6701. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de abril de 1992. Exp.: 5645. C.P.: Julio Cesar Acosta Uribe.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de junio de 1992. Exp.: 6982, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de agosto de 1992. Exp.: 6524. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de noviembre de 1992. Exp.: 7123, C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de marzo de 1993. Exp.: 7173. C.P.: Juan de Dios Montes Hernández.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de junio de 1993. Exp.: 7369. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de octubre de 1997. Exp.: 10458. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 21 de octubre de 1999. Exp.: 11643. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de noviembre de 1999. Exp.: 12700. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de marzo de 2000. Exp.: 11774. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de mayo de 2000. Exp.: 12133. C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14 de mayo de 2000. Exp.: 12075. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 15 de junio de 2000. Exp.: 11330. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de agosto de 2000. Exp.: 12317. C.P.: Jesús María Carrillo Ballesteros.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 21 de septiembre de 2000. Exp.: 12324. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de septiembre de 2000. Exp.: 12312. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 1 de noviembre de 2001. Exp.: 12694. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 8 de noviembre de 2001. Exp.: 13883. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 11 de abril de 2002. Exp.: 13867. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de julio de 2002. Exp.: 13533. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 15 de agosto de 2002. Exp.: 13335. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de septiembre de 2002. Exp.: 14036. C.P.: Ricardo Hoyos Duque.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de noviembre de 2002. Exp.: 13393. C.P.: María Elena Giraldo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de febrero de 2004. Exp.: 14951. C.P.: Alier Hernández Enríquez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 5 de diciembre de 2005. Exp.: 15914. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de noviembre de 2005. Exp.: 13305. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de febrero de 2006. Exp.: 15383. C.P.: Ramiro Saavedra Becerra.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 10 de junio de 2009. Exp.: 34348. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 4 de febrero de 2010. Exp.: 18580. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 18 de febrero de 2010. Exp.: 17523. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 17 de marzo de 2010. Exp.: 18526. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2010. Exp.: 18322. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2010. Exp.: 17201. C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de mayo de 2010. Exp.: 18538. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de febrero de 2011. Exp.: 19038. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de marzo de 2011. Exp.: 17993. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de marzo de 2011. Exp.: 21380. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de mayo de 2011. Exp.: 19419. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 25 de mayo de 2011. Exp.: 19689. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp.: 20228. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2011. Exp.: 20703. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de junio de 2011. Exp.: 20718. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de julio de 2011. Exp.: 21004. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de noviembre de 2011. Exp.: 22935. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de junio de 2011. Exp.: 19643. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 23 de febrero de 2012. Exp.: 22540. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14 de mayo de 2012. Exp.: 22164. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 5 de julio de 2012. Exp.: 22252, C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de julio de 2012. Exp.: 22929, C.P.: Stella Conto Díaz del Castillo.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 16 de agosto de 2012. Exp.: 24990, C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 7 de noviembre de 2012. Exp.: 23548. C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 19 de noviembre de 2012. Exp.: 21285. C.P.: Enrique Gil Botero.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de febrero de 2012. Exp.: 23412. C.P.: Danilo Rojas Betancourth.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de junio de 2013, Exp.: 25180. C.P.: Enrique Gil Botero.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de junio de 2013. Exp.: 26634. C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 27 de febrero de 2013. Exp.: 26089. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 9 de abril de 2014. Exp.: 29811, C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 9 de abril de 2014. Exp.: 30473. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 14 de mayo de 2014. Exp.: 28905. C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de agosto de 2014. Exp.: 30025. C.P.: Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 20 de octubre de 2014. Exp.: 26653, C.P.: Olga Mélida Valle de De La Hoz.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de enero de 2014. Exp.: 27612. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de febrero de 2015. Exp.: 31579. C.P.: Hernán Andrade Rincón.