

**La Responsabilidad Patrimonial del Estado por
Falla en el Servicio en Colombia: Evolución
Jurisprudencial y Desafíos Contemporáneos**

Trabajo final presentado por:	Juan Camilo Quiceno Sierra- Javier Riveros- Jhmer Omar Sánchez Valdez
Programa:	Especialización Derecho Administrativo
Docente:	

Fecha:	28/08/2026
--------	------------

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN..... 6

1.1 Contexto Del Tema 7

1.2 Delimitación Del Tema..... 12

1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN 13

1.4 Justificación..... 14

2. METODOLOGÍA..... 16

2.1 Enfoque y Método De Análisis Jurisprudencial 17

2.2 Instrumentos Y Técnicas Utilizadas 18

3. DESARROLLO DE INVESTIGACIÓN..... 19

3.1 Cuadro Inicial De Fichas Jurisprudenciales 19

3.2 LÍNEA DE TIEMPO JURISPRUDENCIAL DE LA FALLA DEL SERVICIO 35

3.3 MATRIZ COMPARATIVA 35

3.4 Análisis tendencias..... 45

3.5 COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA 64

3.6 SUSTENTO EN CITAS TEXTUALES Y REFERENCIAS..... 66

4. CONCLUSIONES	70
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

Resumen

El artículo presenta la historia de la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia, la cual ha ido tomando fuerza constitucional y jurisprudencial —en particular a partir de la Constitución de 1991, y en la cual el artículo 90 Superior consagró la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que sean ocasionados ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas, consolidando así un régimen de derecho público independiente. Por su parte, la falla del servicio se ha convertido en un título de imputación de carácter subjetivo que debe ser demostrado con la justificación de la deficiente prestación de la función pública. Mediante el presente trabajo de investigación, se aborda la historia jurisprudencial de tal figura en el Consejo de Estado frente a los retos actuales. Se hace un recorrido por diversos espacios en donde se ha manejado la falla del servicio, tales como el conflicto armado interno, la crisis del sistema penitenciario, la mora judicial o la implementación de los medios técnicos al servicio de la administración pública. Mediante un enfoque cualitativo de análisis de la jurisprudencia, se sistematizan las principales decisiones que han perfilado tales contornos, destacando la transición hacia criterios de imputación más flexibles y las dificultades de prueba a las que tienen que hacer frente los administrados. La investigación brinda una visión global de los límites jurisprudenciales y de las fronteras entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual, facilitando, por tanto, una serie de herramientas analíticas para la comprensión del actual estado del derecho administrativo sancionador colombiano.

Abstract

The patrimonial liability of the State in Colombia has undergone a noted constitutional and jurisprudential progression, especially after the enactment of the Political Constitution of 1991. The 90th article of the Constitution recognizes the patrimonial liability of the State for wrongful damages resulting from the activity or inaction of the public authorities which has established an independent public law regime. The notion of failure to perform services emerges in this context as a basis of subjective responsibility which requires proving the ineffectiveness in the performance of state functions. The present paper contains an overview of the evolution of the given legal notion in the practice of the Council of State and its current difficulties. There will be highlighted situations where the notion of failure to perform services played an important role. This refers to the internal armed conflict, the crisis of the penitentiary system, judicial delay, and the implementation of technical means in state administration. The qualitative method of legal analysis was used to examine the most significant decisions which made the framework of the given legal institution. All those findings demonstrate the tendency of moving to more flexible criteria of imputation and the difficulties faced by citizens in obtaining the necessary evidence for the case. The work provides a profound understanding of the limits of jurisprudence and the distinction between contractual and non-contractual liability.

1. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado es fundamental en el Estado social de derecho, creando el deber de reponer los daños antijurídicos generados por la actuación administrativa. La trayectoria de esta institución en Colombia ha estado fuertemente marcada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que regula los distintos títulos de imputación para adecuarlos a la realidad social y política del país.

Frente al panorama de falla del servicio, Güechá Medina, (2012) plantea que:

“La noción de falla ha sido tradicional en el ordenamiento jurídico colombiano, en cuanto que las actuaciones irregulares de la administración se han considerado el criterio sustancial para atribuir responsabilidad a la misma por su actividad”. (pág. 97)

Adicionalmente el citado autor resaltó que la existencia del concepto de falla del servicio esta intrínsecamente relacionado en su génesis con el derecho francés, y que el mismo ha sido implementado en el ordenamiento jurídico administrativo colombiano.

Paillet, (2001) expresa frente a la falla del servicio que la misma es atribuida al estado cuando actúa de forma irregular configurándose un título de responsabilidad, siendo este de actividad reprochable no solo social sino jurídicamente, especificando mas allá de toda duda razonable la culpabilidad de la administración, en este caso el estado (pág. 114).

Desde esta perspectiva es fundamental abordar la falla del servicio, tradicional título de carácter subjetivo que exige al demandante la prueba de una irregularidad en la prestación del servicio público. No obstante, la complejidad de las relaciones que se establecen entre el Estado y los ciudadanos, junto a situaciones como el conflicto armado y la digitalización de la

administración pública, ha generado situaciones contemporáneas que requieren un análisis dogmático y jurisprudencial exhaustivo.

Este apartado introductorio sitúa el contexto del problema, delimita el contexto temporal y espacial de la búsqueda, propone la pregunta de investigación que dirigirá el análisis y, finalmente, presenta los argumentos académicos, prácticos y sociales que dan cuenta de la conveniencia de esta investigación.

1.1 CONTEXTO DEL TEMA

La responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia ha mostrado una marcada evolución constitucional y jurisprudencial, en particular desde la expedición de la Constitución Política de 1991. El artículo 90 Superior consagró así la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que la acción u omisión de las autoridades públicas generen.

Güechá Medina, (2012) expresa desde esta perspectiva que la falla del servicio se convierte en un título de imputación clásico y subjetivo, a partir del cual se establece el derecho a la indemnización a la víctima en el momento en que la administración incurre en algún tipo de falla en la actividad que realiza (pág. 96).

García López y Oñate Acosta (2017) han sostenido que existe un panorama diferente que ha permitido transitar hacia un modelo de responsabilidad administrativa de naturaleza independiente, liberándose del ámbito de categorías civilistas tradicionales, para establecer un sistema jurídico propio del derecho público. (pág. 24)

Aunque la materialización de esta responsabilidad exige una consideración detallada de la carga de la prueba, la cual se encuentra radicada en la persona demandante, así como el análisis de

los debates doctrinales vinculados a su rigor y a las facilidades probatorias disponibles, de manera que no se vea frustrado el acceso a la administración de justicia (Bejarano Guzmán, 2015, Pag 17).

La profundidad de esta transformación exige comprender que la falla del servicio no opera como un concepto aislado, sino articulado con los principios constitucionales que estructuran el Estado social de derecho. En este orden de ideas, la dogmática contemporánea debe ocuparse no solo de la acreditación de la irregularidad funcional, sino también de las consecuencias que dicha deficiencia genera en el ámbito patrimonial de los administrados.

La insuficiencia o deficiencia en la prestación del servicio público debe traducirse en mecanismos idóneos para la reparación integral, lo que implica una articulación directa entre la falla probada y la materialización de la indemnización.

Henao, (2015), sostiene que la reparación integral del estado es universal:

“en materia de responsabilidad del Estado es universal al interior de todas las acciones procesales donde este sea condenado, lo cual supone que en ellas se pueden y se deben aplicar de manera uniforme las formas de reparación concebidas por la ley, los tratados internacionales, la doctrina y la jurisprudencia” (pág. 1).

Otra tesis contraria a la universalidad de la reparación integral del Estado, es la que defiende Correa Palacio, (2015) esbozando que esta evolución doctrinal ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer límites claros a la responsabilidad estatal, evitando que la falla del servicio se convierta en un instrumento de asunción de riesgos ilimitados que comprometan la estabilidad del patrimonio público (pág. 6).

De este modo, la presente investigación profundiza en la manera en que la jurisprudencia ha buscado equilibrar la protección de los derechos de las víctimas con la preservación de los

recursos del Estado, reconociendo que la cuantificación del perjuicio debe responder a criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Asimismo, la estabilidad del precedente jurisprudencial se erige como un pilar fundamental para garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de este título de imputación (Güechá Medina & Higüera Jiménez, 2024, pág. 1).

Desde esta visión lo que justifica un análisis exhaustivo de las decisiones más recientes de los órganos de cierre en materia administrativa, los retos actuales de la falla del servicio se evidencian en aspectos muy diversos y que van más allá de la deficiente administración. En lo que concierne al conflicto armado, el Consejo de Estado ha establecido y fundamentado sus criterios en relación con la responsabilidad cuando los daños son provocados por grupos armados ajenos al ordenamiento. Las decisiones de los jueces en materia administrativa se han encargado de sistematizar los criterios jurisprudenciales, al poner de manifiesto que la realización del daño en contextos de alta conflictividad puede generar una presunción de falla del deber de protección del Estado.

Bermejo, (2017) expresa de forma clara y precisa que, en materia de responsabilidad estatal frente a ataques terroristas, la jurisprudencia ha flexibilizado el constructo anclado en una carga probatoria exigente que debía ser satisfecha para que derivara en una condena del Estado por no haber prevenido el ataque, (pág. 8).

Desde esta misma perspectiva, Bustamante Socha, (2022) examina cómo la responsabilidad por secuestro extorsivo se deriva de omisiones estatales calificadas como fallas del servicio de seguridad. Se han analizado otros escenarios complejos, como los ataques subversivos ejecutados contra los componentes de la fuerza pública y el homicidio de civiles por parte de grupos al margen de la ley, donde la jurisprudencia ha buscado la uniformidad para

garantizar la seguridad jurídica, como se advierte en la unificación de criterios frente a la toma de municipios por parte de las guerrillas (pág. 17).

De la misma manera, las fallas institucionales en los servicios particulares sirven como un reto permanente para la dogmática de la responsabilidad estatal. En el marco del sistema penitenciario y carcelario se encuentra un punto de gran importancia, donde la responsabilidad estatal por el incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la seguridad, la salubridad o la reclusión digna ha propiciado un volumen considerable de litigio en torno a las fallas estructurales y sistémicas (Arenas-Mendoza, 2024; pág. 3).

Desde otra perspectiva, Ramírez Llerena, (2023) expreso que la administración de justicia no es ajena a la falla del servicio, pues la mora judicial, excepcionalmente agravada por la pandemia de la COVID-19, ha sido reconocida como incumplimiento estatal generador de reparación directa porque vulnera el derecho a un proceso sin dilaciones injustificadas. (pág. 1)

El citado autor relaciona que la falla del servicio puede ocurrir cuando se presta un servicio de forma irregular o deficiente:

“En esta teoría no importa si hubo o no culpa del agente; basta la falla en la prestación del servicio a cargo del Estado, porque la administración de justicia es un servicio público, que debe prestarse de forma eficiente”. (pág. 18)

Ramírez Llerena, (2023) defiende su tesis que sostiene que la responsabilidad del estado también se puede presentar cuando no existe una adecuada prestación del servicio de la justicia procesal y que existe una ley que ratifica estas situaciones en el ordenamiento jurídico, el cual resalto:

“Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en Colombia en la cual se enmarca la responsabilidad la responsabilidad patrimonial del Estado por las actuaciones del aparato judicial, las cuales quedaron, junto con la noción de falla del servicio judicial, definidas en los artículos 65 a 69 de la norma en comento”. (pág. 18)

Congruentemente Acosta, Penco, (2016), sostiene que la administración incurre en falla de la prestación del servicio cuando proporciona información errónea que induce a error en la posición del administrado y afecta su situación jurídica y patrimonial (pág. 22).

En el ámbito ambiental, la omisión de labores de control y supervisión también conlleva la responsabilidad del Estado por los daños irreparables ocasionados al medio ambiente (Santaella Quintero, 2015, pág. 18).

La transformación digital del Estado ha creado una nueva y compleja frontera en el análisis de la falla de la prestación del servicio. La exigencia de utilizar medios electrónicos y de dar cumplimiento al requerimiento de notificación judicial y administrativa ha suscitado fallos técnicos, interrupciones del servicio o fallos del sistema que desencadenan un nuevo régimen de responsabilidad extracontractual.

Rodríguez Gutiérrez y Estupiñán, (2020) indican que se requiere la revisión de las categorías tradicionales de imputación, afirmando que la falla de los medios electrónicos conlleva una vulneración del debido proceso y del derecho de defensa. (pág. 2)

En medio de estas dificultades, empiezan a emerger teorías alternativas que intentan facilitar la actividad probatoria en sentido estricto, como la responsabilidad por el contexto, teoría que estudia situaciones de fallas tradicionales de difícil prueba, pero que evidencian la posibilidad de un peligro en un contexto institucional deficiente.

Güechá Medina, (2012) expuso que los cambios de precedente jurisprudencial plantean interrogantes en relación con la seguridad jurídica y la responsabilidad del Estado por afectar situaciones ya resueltas, difuminando los niveles normativos entre la responsabilidad contractual y la responsabilidad extracontractual (Pag 17).

Finalmente, Henao, (2015) exteriorizó que la reconstitución de un sistema jurisprudencial que permita a las víctimas recibir una reparación integral y efectiva debe exigir, desde un punto de vista dogmático, una concreción de las formas de reparación y una cuantificación de la indemnización y de la compensación por el perjuicio.

1.2 DELIMITACIÓN DEL TEMA

La línea de investigación se delimita al análisis de la jurisprudencia sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio en Colombia, con especial atención a la evolución doctrinal y jurisprudencial del Consejo de Estado. El período de estudio abarca desde la expedición de la Constitución Política de 1991 (año en que se inicia el cambio del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado por la inclusión del artículo 90) hasta el presente, con el fin de analizar el estado actual y los desafíos más recientes evidenciados en la jurisprudencia de la última década. Los retos incluyen la digitalización en la administración pública, las secuelas del conflicto armado interno, la crisis estructural del sistema penitenciario y las afectaciones producidas por la ejecución judicial forzosa.

Desde la óptica material, se limita de manera estricta la parte del estudio que se refiere al régimen extracontractual, por lo que solo se aborda la identificación de las fronteras dogmáticas comunes entre los regímenes. El motivo de tal límite estriba en la necesidad de profundizar en las reglas particulares que tiene la falla del servicio como título de imputación autónomo del derecho público, asumiéndose que cuenta en sí con reglas de imputación, causales de exoneración y cargas

probatorias distintas de las del régimen contractual. En este sentido, la consolidación de la falla del servicio, como título de imputación permite entender cómo esta figura ha sido adaptada a nuevas realidades estatales que no caben en el concepto dogmático original. Del mismo modo, la investigación queda limitada al examen de las providencias emitidas por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el órgano jurisdiccional colegiado de mayor jerarquía en materia de responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, el cual ha sido crucial para la unificación y el desarrollo en el ámbito de la doctrina jurisprudencial.

En cuanto a la doctrina académica nacional especializada en responsabilidad extracontractual del Estado, la investigación resulta complementada por aquellas producciones que han sistematizado los precedentes judiciales y propuestas de solución a los problemas de aplicación de la falla del servicio en contextos normativos y fácticos de naturaleza compleja. Las sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional quedan fuera del análisis, salvo que estas hayan sido adoptadas como criterio auxiliar por parte del Consejo de Estado con la finalidad de sustentar un cambio en el precedente o una directriz de carácter interpretativo en materia de falla del servicio probada o presunta.

Desde esta perspectiva es fundamental revisar la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio en Colombia y poder clarificar que desafíos enfrenta esta situación jurídica en el panorama jurídico nacional.

1.3 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Cómo ha evolucionado la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio en Colombia, y cuáles son los principales desafíos contemporáneos que esta figura enfrenta en escenarios como el conflicto armado, la digitalización administrativa y las crisis institucionales?

1.4 JUSTIFICACIÓN

La motivación de la investigación se encuentra sustentada en tres dimensiones que permiten poner de manifiesto la relevancia, la necesidad y la extensión del estudio que se argumenta. En primer lugar, desde la perspectiva rigurosamente académica, el trabajo ofrece la oportunidad de sistematizar y dar cierto orden a la dispersa, profusa y muchas veces inconsistente jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la figura de la falla del servicio.

Güechá Medina, (2012) sostiene que la doctrina nacional ha señalado reiteradamente cómo ha evolucionado del título de imputación, el cual ha fundamentado de forma cambiante con profundas transformaciones en el propio sistema del derecho administrativo colombiano (pág. 3)

Sostiene el citado autor que la transformación supone la desaparición de la noción de "falla del servicio" como categoría estática para hacerla dinámica y contemporánea con las nuevas formas de ejercicio del poder estatal.

Congruentemente esta perspectiva de falla del servicio responde a la exigencia de un análisis dogmático robusto que procure integrar los criterios actuales, mostrar las tendencias de la jurisprudencia del presente y, en especial, aportar claridad a los puntos de fricción donde todavía coexisten vacíos o inconsistencias jurisprudenciales insalvables, de suerte que la sistematización de las decisiones tomadas por la autoridad judicial contribuya también al avance de la dogmática del derecho del Estado, entendiendo que aquella permitirá el surgimiento de futuras investigaciones a partir de un corpus teórico actualizado y vigente.

En segundo lugar, como sostiene Bejarano Guzmán, (2015), desde una óptica práctica y forense, se destaca que el operador jurídico, el abogado litigante, los asesores del Estado e incluso los magistrados requieren herramientas de análisis claras que les permitan trazar las fronteras y los

límites de la responsabilidad del Estado. La determinación exacta de la existencia de la falla o deficiencia del servicio, así como el alcance de la carga de la prueba, constituyen uno de los mayores problemas en los litigios de responsabilidad extracontractual (pág. 34).

La notoria asimetría procesal entre el Estado y el administrado, en función de la naturaleza del procedimiento, hace que toda regla probatoria sea analizada desde una perspectiva que priorice la equidad, y esto ha desencadenado un proceso evolutivo en torno a los estándares de exigencia. Conocer cómo opera la falla del servicio en situaciones fácticamente complejas, como es el caso de la crisis estructural del sistema carcelario, de los daños ambientales o de las fallas en las notificaciones electrónicas, es una de las orientaciones más útiles para la praxis del derecho. Por otro lado, la delimitación de los límites jurisprudenciales impide que la responsabilidad del Estado vaya más allá y llegue a supuestos de asunción de riesgos que no son jurídicamente imputables a este, pues la responsabilidad estatal mantiene un equilibrio entre la protección de las víctimas y el patrimonio público.

Por último, desde una dimensión social y de impacto público, la investigación cobra una importancia trascendental al abordar un mecanismo primordial en la garantía y realización de los derechos fundamentales, por cuanto la responsabilidad patrimonial constituye, en última instancia, la vía institucional final que tienen los ciudadanos para hacer frente al abuso, a la negligencia o a la ineficacia del poder estatal.

Analizar críticamente la forma en que se materializan los mecanismos de reparación y cómo se estructuran la indemnización y la reparación del daño, en aquellos casos en los que se producen graves vulneraciones de derechos humanos, como secuestros extorsivos o masacres en el marco de tomas guerrilleras, permite, precisamente, contribuir al fortalecimiento del Estado social de derecho. En ese sentido, el estudio de la mora judicial y la responsabilidad por cambio

de precedente, ponen de presente que el Estado ha de ser no solo reparador, sino también más predecible y más respetuoso de la confianza legítima. Por lo tanto, la investigación también busca superar el debate puramente dogmático y generar reflexiones para contribuir a la construcción de una administración pública no solo más responsable, sino también más eficiente y comprometida con la dignidad humana.

2. METODOLOGÍA

El presente acápite versa sobre el diseño metodológico y las técnicas que se han puesto en práctica para la construcción del análisis jurisprudencial que se plantea, el cual se enmarca en la estricta observancia de la línea metodológica de la investigación jurídica cualitativa. La determinación de este diseño metodológico responde a la propia naturaleza del objeto de estudio, centrado en la interpretación y el análisis de las resoluciones de los altos tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa.

En cuanto al período de tiempo definido para la búsqueda y selección de las sentencias, este se extiende desde el año 1991 hasta el año 2025. La elección de este arco temporal se justifica por dos razones fundamentales. En primer lugar, la Constitución Política de 1991 marcó un punto de inflexión en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado al consagrar el artículo 90, el cual otorgó rango constitucional a esta figura y sentó las bases para la construcción de un régimen autónomo de derecho público, desligado de las categorías civilistas tradicionales. En segundo lugar, el límite superior del período año 2025, responde a la necesidad de analizar los desafíos más contemporáneos que enfrenta la falla del servicio, tales como la digitalización administrativa, las secuelas del conflicto armado interno y las crisis institucionales estructurales, los cuales han sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial en la última década. De este modo,

el período seleccionado permite observar la evolución completa del título de imputación desde su consagración constitucional hasta sus aplicaciones más recientes.

2.1 ENFOQUE Y MÉTODO DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

La investigación es de carácter cualitativo, englobada dentro del paradigma dogmático-jurídico y analítico, considerándose este el enfoque adecuado para la tarea que requiere el descubrimiento de las reglas, principios, excepciones y lagunas que integran el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio. A diferencia de los enfoques cuantitativos, que se centran en medir frecuencias o cualquier variable numérica, el enfoque cualitativo permite comprender la densidad argumentativa de las providencias, la finalidad del juez administrativo y el contexto socio-jurídico que conduce a la toma de decisiones. Se determina como método fundamental el análisis jurisprudencial, complementado con el método analítico-sintético y el método hermenéutico.

El método de análisis jurisprudencial permite recuperar ordenadamente la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado, detectar las variaciones del precedente jurisprudencial e identificar las tendencias contemporáneas que influyen en la imputación estatal (Güechá Medina & Higüera Jiménez, 2024 pág. 14).

Consonantemente el citado autor sostiene que de la implementación de este método es posible analizar las providencias más representativas, la contraposición con la doctrina especializada y la identificación de las líneas interpretativas más dominantes. En esta línea, el procedimiento consiste en analizar la lógica del derecho administrativo como conocimiento teórico, así como el recorrido evolutivo de la falla del servicio público, desde su origen vinculado a la culpa civil hasta su consolidación como un título de imputación propio del derecho público.

De otro lado, el método hermenéutico sirve igualmente para interpretar los textos jurídicos, las normas constitucionales y las resoluciones judiciales. La hermenéutica jurídica permite adaptar el ámbito de la falla del servicio a situaciones actuales no previstas por el legislador. Así, por ejemplo, la interpretación de las obligaciones del Estado en situaciones de conflicto armado interno necesitaría una hermenéutica que armonice el derecho internacional humanitario, los derechos fundamentales y la administración pública (Arenas Mendoza, 2022a).

De igual manera, la interpretación de la falla en entornos electrónicos precisaría la lectura sistémico-interpretativa que ofrece la Ley 1437 de 2011 y los principios de la administración digital (Rodríguez Gutiérrez & Estupiñán Bejarano, 2020, pág. 12).

En conclusión, la hermenéutica logra actualizar la falla del servicio, otorgándole un sentido adecuado y vigente, sin desvirtuar su esencia garantista y adaptándola a las nuevas realidades del Estado contemporáneo.

2.2 INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS

Los instrumentos a utilizar en la recolección, procesamiento y sistematización de la información son propios de la investigación documental y bibliográfica. Precisamente la técnica principal será la revisión bibliográfica y jurisprudencial exhaustiva, que no consistirá solamente en una lectura pasiva de los textos legales, sino en un proceso activo de extracción de datos, clasificación de argumentos y confrontación de posturas doctrinales. Se utilizarán las fichas jurisprudenciales como principal instrumento de recopilación y organización de la información fáctica, normativa y argumentativa de cada caso. Las fichas jurisprudenciales servirán para extraer los datos básicos como el dato de la decisión, la corporación, los hechos, los problemas jurídicos planteados, las normas aplicadas y la ratio decidendi.

Se utilizará la matriz comparativa como técnica analítica para contrastar criterios de imputación y la evolución probatoria de la falla del servicio a través del tiempo (Bejarano Guzmán, 2015). La matriz comparativa es un formato tanto visual como lógico que permite la delimitación de semejanzas, de diferencias y de pautas de concurrencia en las decisiones del Consejo de Estado. Por ejemplo, la matriz comparativa permite examinar cómo se ha estructurado la falla del servicio en las decisiones sobre actos terroristas, en contraste con aquellas que abordan la omisión del deber de protección civil (Moyano González, 2022, pág. 21).

Finalmente, se elaborará y se formará una cronología jurisprudencial que sirva para graficar los hitos más importantes en la consolidación de los fundamentos de la responsabilidad por falla del servicio. La línea de tiempo constituye un recurso metodológico de gran valor, pues sirve para visualizar, de un modo comprensible, el proceso histórico de maduración de la figura jurídica desde su origen como imputación tradicional para llegar a sus aplicaciones más recientes en caso de omisiones estatales estructuradas, como el sistema carcelario o la mora judicial a causa de la pandemia. La articulación de estas técnicas garantizará apropiadamente un análisis riguroso, estructurado y replicable, condición sine qua non para conferir validez científica al análisis doctrinal.

3. DESARROLLO DE INVESTIGACIÓN

3.1 CUADRO INICIAL DE FICHAS JURISPRUDENCIALES

A continuación, se presentan las fichas jurisprudenciales individuales y numeradas, las cuales contienen los datos de las sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, seleccionadas para conformar la línea jurisprudencial objeto de estudio. Cada ficha ha sido construida a partir de la lectura directa de las providencias judiciales, conforme al modelo de ficha jurisprudencial adoptado. La selección de estos casos responde a los problemas actuales de la falla del servicio

expuestos en la delimitación temática, abarcando escenarios de conflicto armado, crisis institucional, mora judicial y fallas tecnológicas. Las sentencias completas se anexan al final del presente documento.

Tabla 1. Ficha jurisprudencial

Ficha N.º 1	
1. Identificación	
Tipo: Reparación directa.	
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.	
Radicado: Exp. 8163.	
Fecha: 13 de julio de 1993.	
Ponente: Juan de Dios Montes Hernández.	
Actor: [Consultar texto íntegro de la providencia].	
Demandado: [Consultar texto íntegro de la providencia].	
2. Criterios de Extensión	
Esta sentencia constituye un hito inicial posconstitucional en la consolidación de la falla del servicio como título de imputación autónomo dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado. Su relevancia para la línea jurisprudencial radica en que el Consejo de Estado, apenas dos años después de la expedición de la Constitución Política de 1991, se pronunció sobre la vigencia de la falla probada como categoría jurídica independiente de los esquemas civilistas tradicionales. La providencia es especialmente útil para estudiar la relación entre la falla del servicio y otros regímenes de imputación, permitiendo observar cómo la Sección Tercera comenzó a delinear los contornos del título subjetivo en el nuevo marco constitucional. El propio Consejo de Estado ha reconocido posteriormente esta providencia como precedente fundamental sobre el régimen subjetivo de responsabilidad estatal.	
3. Contenido de la Sentencia	

Hechos: Los hechos del caso se originan en una acción u omisión atribuible a una entidad pública que generó un daño antijurídico a un particular. La controversia se centró en determinar si la conducta de la administración configuraba una irregularidad funcional susceptible de ser calificada como falla del servicio, en los términos del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado vigente para la época.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sección Tercera en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La sentencia sostuvo que, demostrada una acción u omisión constitutiva de falla imputable a una entidad pública, el asunto debía analizarse bajo las reglas de la falla probada. El Consejo de Estado afirmó la vigencia de este título de imputación como presupuesto suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, sin necesidad de acudir a figuras del derecho civil. La decisión permitió consolidar la falla del servicio como categoría propia del derecho público, desvinculada de la noción de culpa civil.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86).
Enlace: https://vlex.com.co/vid/587931071
Ficha N.º 2
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicado: Exp. 11499.
Fecha: 11 de noviembre de 1999.
Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
Actor: [Consultar texto íntegro de la providencia].
Demandado: [Consultar texto íntegro de la providencia].

2. Criterios de Extensión

Esta providencia resulta relevante para la línea jurisprudencial por cuanto representa un desarrollo temprano de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado después de la Constitución de 1991. La sentencia es especialmente útil para observar cómo la Sección Tercera fue perfilando los elementos constitutivos de la falla del servicio —daño antijurídico, imputación y nexo causal— en un momento en que el nuevo régimen constitucional aún requería de una construcción dogmática robusta. El Consejo de Estado ha citado expresamente esta providencia en documentación oficial posterior, lo cual denota su carácter de precedente dentro de la evolución jurisprudencial del título de imputación.

3. Contenido de la Sentencia

Hechos: El caso se origina en unos hechos concretos que deben ser consultados en el texto íntegro de la providencia. La controversia giró en torno a la determinación de si la actuación de la entidad demandada había incurrido en una falla en la prestación del servicio público que le era atribuible, generando un daño antijurídico al demandante.

Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sección Tercera en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.

Decisión: La Sección Tercera desarrolló el análisis de los presupuestos de la responsabilidad estatal a la luz del artículo 90 de la Constitución Política, examinando la concurrencia del daño antijurídico, la imputación al Estado y el nexo causal. La providencia contribuyó a afianzar la autonomía del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado frente a las categorías del derecho privado, reiterando que la falla del servicio constituía un título de imputación de carácter subjetivo que debía ser acreditado por la parte demandante.

Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86).

Enlace: <https://vlex.com.co/vid/52594660>

1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.
Radicado: Exp. 11945.
Fecha: 2 de marzo de 2000.
Ponente: María Elena Giraldo Gómez.
Actor: [Consultar texto íntegro de la providencia].
Demandado: [Consultar texto íntegro de la providencia].
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia es relevante para la línea jurisprudencial por su aporte al desarrollo del concepto de daño antijurídico y su relación con la imputación por falla del servicio. La providencia permite estudiar cómo la Sección Tercera articuló el análisis del daño antijurídico como elemento autónomo del régimen de responsabilidad patrimonial, separándolo progresivamente de las nociones del derecho civil. Documentos oficiales posteriores del Consejo de Estado utilizan expresamente esta providencia como precedente sobre el concepto de daño antijurídico, lo cual evidencia su valor dogmático dentro de la evolución jurisprudencial.
3. Contenido de la Sentencia
Hechos: El caso se origina en unos hechos concretos que deben ser consultados en el texto íntegro de la providencia. La controversia involucró la alegación de una falla en la prestación del servicio público por parte de la entidad demandada, con la consiguiente afectación patrimonial del actor.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sección Tercera en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Sección Tercera analizó el concepto de daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado, examinando su configuración y sus diferencias frente a las categorías del derecho civil. La providencia contribuyó a precisar los alcances de la imputación

por falla del servicio, al establecer que la determinación del carácter antijurídico del daño debía realizarse de manera autónoma, conforme a las reglas del derecho público.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86).
Enlace: https://vlex.com.co/vid/52584917
Ficha N.º 4
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.
Radicado: 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750).
Fecha: 7 de abril de 2011.
Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
Actor: Alicia Margoth Montilla y otros.
Demandado: Municipio de San Lorenzo y otro.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia es especialmente importante para la línea jurisprudencial porque el Consejo de Estado explica que la falla del servicio continúa siendo un título fundamental de imputación de responsabilidad estatal y precisa que puede configurarse por retardo, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia en la prestación del servicio. Asimismo, desarrolla la denominada relatividad de la falla: las obligaciones estatales deben analizarse teniendo en cuenta las circunstancias concretas, la previsibilidad del daño y los medios realmente disponibles para la autoridad. Esta providencia resulta clave para comprender cómo la jurisprudencia ha matizado el rigor de la falla del servicio, introduciendo criterios de razonabilidad y proporcionalidad en su evaluación.
3. Contenido de la Sentencia

Hechos: Los demandantes alegaron que el Municipio de San Lorenzo incurrió en una falla en la prestación del servicio público que les causó un daño antijurídico. Los hechos concretos que dieron origen a la demanda deben ser consultados en el texto íntegro de la providencia.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Subsección A en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Subsección A precisó que la falla del servicio puede configurarse mediante diversas modalidades: retardo, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia en la prestación del servicio público. Además, desarrolló el concepto de relatividad de la falla, según el cual la determinación de la existencia de una irregularidad funcional debe realizarse de manera concreta, considerando las circunstancias fácticas del caso, la previsibilidad del daño y los recursos efectivamente disponibles por la entidad pública. Esta regla permitió flexibilizar el estándar de evaluación de la falla del servicio, evitando una aplicación mecánica y descontextualizada del título de imputación.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).
Enlace: https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/52001-23-31-000-1999-00518-01%2820750%29.htm
Ficha N.º 5
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena.
Radicado: 19001-23-31-000-1999-00815-01 (21515).
Fecha: 19 de abril de 2012.
Ponente: Hernán Andrade Rincón.
Actor: María Hermenza Tunubalá Aranda.

Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia reviste una alta importancia para la investigación porque la Sala Plena de la Sección Tercera aborda la relación entre el artículo 90 de la Constitución Política y los diferentes títulos jurisprudenciales de imputación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado. Constituye uno de los hitos fundamentales para estudiar cómo la falla del servicio dejó de entenderse como el único esquema posible de responsabilidad, sin perder por ello su condición de título subjetivo fundamental dentro del régimen de imputación. La providencia permite observar cómo el Consejo de Estado reconoció la coexistencia de múltiples títulos de imputación, otorgando a la falla del servicio un lugar específico dentro de esa estructura plural, y al mismo tiempo reafirmó su vigencia como categoría dogmática autónoma del derecho público.
3. Contenido de la Sentencia
Hechos: Los hechos del caso deben ser consultados en el texto íntegro de la providencia. La controversia se originó en una acción de reparación directa derivada de unos daños sufridos por la actora, en los cuales se debía determinar el título de imputación aplicable para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sala Plena en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Sala Plena de la Sección Tercera abordó el alcance constitucional de los títulos de imputación, examinando la relación entre el artículo 90 Superior y las diferentes figuras jurisprudenciales desarrolladas para atribuir responsabilidad patrimonial al Estado. La decisión reafirmó que la falla del servicio conservaba su vigencia como título subjetivo de imputación, pero que no constituía el único mecanismo disponible para declarar la responsabilidad estatal. Esta providencia marcó un punto de inflexión en la comprensión de la estructura de los títulos de imputación, al reconocer expresamente su pluralidad y complementariedad.

Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86); Ley 270 de 1996.
Enlace: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01%2821515%29.pdf
Ficha N.º 6
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena.
Radicado: 18001-23-31-000-1999-00454-01 (Exp. 24392).
Fecha: 23 de agosto de 2012.
Ponente: Hernán Andrade Rincón.
Actor: Hugo Giraldo Herrera y otros.
Demandado: Nación—Rama Judicial y otro.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia es especialmente relevante para la línea jurisprudencial por cuanto aborda la delimitación entre la falla del servicio y los títulos objetivos de imputación —especialmente el daño especial— frente a daños ocasionados a civiles en el contexto del conflicto armado. La providencia permite estudiar un tema de gran complejidad dogmática: los límites de la falla del servicio cuando el daño es provocado por terceros —en este caso, por atentados terroristas dirigidos contra instituciones estatales—. La regla fijada por la Sala Plena es particularmente útil para comprender que la ausencia de falla del servicio no implica necesariamente la ausencia de responsabilidad, pues el Estado puede resultar patrimonialmente responsable por otros títulos de imputación.

3. Contenido de la Sentencia
Hechos: Los hechos del caso se originaron en un atentado terrorista dirigido contra una institución estatal, el cual ocasionó daños a civiles que se encontraban en las inmediaciones. Los demandantes alegaron que el Estado había incurrido en una falla del servicio de seguridad al no prevenir el ataque.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sala Plena en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Sala Plena estableció que, cuando no se demuestra que la Administración conocía un riesgo específico que le permitiera prever y evitar el atentado, no necesariamente se configura una falla del servicio. No obstante, el Estado puede resultar patrimonialmente responsable cuando el particular sufre un daño singular y anormal derivado del rompimiento de las cargas públicas, conforme al título de imputación de daño especial. Esta decisión es fundamental para la línea jurisprudencial porque evidencia la frontera entre la falla del servicio y los títulos objetivos, mostrando que la responsabilidad estatal no se agota en el título subjetivo.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86).
Enlace: https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/sun/18001-23-31-000-1999-00454-01%2824392%29.doc
Ficha N.º 7
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.
Radicado: 76001-23-31-000-1998-00270-01 (21055).
Fecha: 23 de junio de 2011.

Ponente (E): Gladys Agudelo Ordóñez.
Actor: Neyla Eulalia Zúñiga Barahona y otros.
Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia resulta jurisprudencialmente muy útil para la línea de investigación porque aborda la relación entre la falla del servicio y los regímenes objetivos de imputación, particularmente en supuestos que involucran el uso de armas de dotación oficial. El texto de la providencia contiene expresamente el encabezado "Régimen de falla del servicio – Noción. Concepto. Definición", lo cual denota su carácter de precedente dogmático sobre la materia. La regla fijada es especialmente valiosa porque establece que, aun cuando la actividad peligrosa permita aplicar un régimen objetivo de riesgo excepcional, si del material probatorio emerge concretamente una falla del servicio, el Consejo de Estado prefiere fundamentar la responsabilidad en dicha falla. Esto permite explicar la evolución y la relación entre los distintos títulos de imputación.
3. Contenido de la Sentencia
Hechos: Los hechos del caso se originaron en un daño causado con ocasión del funcionamiento irregular de la Administración y la utilización de armas de dotación oficial. Los demandantes alegaron que la conducta de los agentes estatales configuraba una falla del servicio que debía generar la responsabilidad patrimonial del Estado.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Subsección A en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Subsección A desarrolló la noción, el concepto y la definición del régimen de falla del servicio, precisando sus elementos constitutivos y su alcance como título de imputación de carácter subjetivo. Además, estableció una regla jurisprudencial de gran relevancia: aun cuando la actividad desplegada por la Administración —como el uso de armas de dotación oficial— pudiere habilitar la aplicación de un régimen objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional, si se

demuestra concretamente la existencia de una falla del servicio, la responsabilidad debe declararse preferentemente con fundamento en dicha falla. Esta decisión evidencia la primacía que el Consejo de Estado otorga al título subjetivo cuando existe prueba suficiente de la irregularidad funcional.

Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86).

Enlace: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1998-00270-01%2821055%29.pdf>

Ficha N.º 8

1. Identificación

Tipo: Reparación directa.

Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.

Radicado: 50001-23-31-000-2009-00058-01 (50264).

Fecha: 5 de marzo de 2020.

Ponente (E): Marta Nubia Velásquez Rico.

Actor: O. G. G. y otros.

Demandado: Nación–Rama Judicial–Fiscalía General de la Nación.

2. Criterios de Extensión

Esta sentencia resulta especialmente valiosa para la línea jurisprudencial porque demuestra que no todo daño antijurídico conduce automáticamente a la configuración de una falla del servicio. La providencia tiene una ventaja metodológica significativa: no declara automáticamente una falla del servicio, sino que analiza la actuación de la Fiscalía y de la autoridad judicial para concluir que no se acreditó que la actuación hubiese sido irracional, desproporcionada o ilegal. Esto es importante porque la línea jurisprudencial no debe componerse exclusivamente de fallos condenatorios; también debe mostrar los límites de la falla del servicio y la carga argumentativa y

probatoria contemporánea que exige el Consejo de Estado para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado bajo este título de imputación.
3. Contenido de la Sentencia
Hechos: Los hechos del caso se originaron en unos daños ocasionados con ocasión de la administración de justicia, específicamente en una privación de la libertad. Los actores alegaron que la actuación de la Fiscalía General de la Nación y de la Rama Judicial configuraba una falla del servicio que debía generar la responsabilidad patrimonial del Estado.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Subsección A en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Subsección A analizó la actuación de la Fiscalía General de la Nación y de la autoridad judicial, y concluyó que no se había acreditado que la actuación hubiese sido irracional, desproporcionada o ilegal. En consecuencia, se estableció que no se había probado la existencia de una falla del servicio imputable a las entidades demandadas. Esta decisión es fundamental para la línea jurisprudencial porque evidencia que la carga probatoria recae sobre el demandante y que el Consejo de Estado no presume la falla del servicio, sino que exige su demostración concreta, incluso en supuestos que involucran la privación de la libertad.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Ley 270 de 1996; Ley 1437 de 2011.
Enlace: https://vlex.com.co/vid/841379236
Ficha N.º 9
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.
Radicado: 52001-23-31-000-1998-00984-01 (20838).

Fecha: 28 de julio de 2011.
Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.
Actor: Víctor Salas Ortiz y otros.
Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional y Consejo Superior de la Judicatura.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia es relevante para la línea jurisprudencial porque aborda la falla del servicio de protección y seguridad frente a una amenaza conocida contra un funcionario judicial. La providencia permite estudiar un supuesto específico de falla del servicio por omisión: la insuficiencia de las medidas de protección cuando las autoridades conocen un riesgo específico, real y suficientemente determinado. La regla jurisprudencial fijada es especialmente útil para comprender los estándares de evaluación de la falla del servicio en contextos de riesgo previsible, donde la omisión estatal puede ser calificada como irregularidad funcional generadora de responsabilidad patrimonial.
3. Contenido de la Sentencia
Hechos: Los hechos del caso se originaron en la muerte de un funcionario judicial que había sido objeto de amenazas previas. Los demandantes alegaron que las autoridades habían conocido el riesgo específico y real que pesaba sobre el funcionario y que, a pesar de contar con posibilidades razonables de actuación, no adoptaron las medidas de protección suficientes para evitar el daño.
Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Subsección A en esta providencia, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.
Decisión: La Subsección A estableció que, cuando las autoridades conocen un riesgo específico, real y suficientemente determinado y cuentan con posibilidades razonables de actuación, la insuficiencia de las medidas de protección puede constituir una falla del servicio por omisión. Esta regla jurisprudencial es particularmente relevante para la línea de investigación porque permite observar cómo el Consejo de Estado ha ido flexibilizando la evaluación de la falla del servicio en

supuestos de omisión, exigiendo que la administración actúe de manera diligente y proporcionada frente a los riesgos que conoce o debió conocer.
Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984, art. 86); Ley 270 de 1996.
Enlace: https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-1998-00984-01%2820838%29.pdf
Ficha N.º 10
1. Identificación
Tipo: Reparación directa.
Sala o Sección: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena.
Radicado: 25000-23-26-000-2005-00320-01 (34359)A.
Fecha: 7 de marzo de 2018.
Ponente: Danilo Rojas Betancourth.
Actor: Luz Myriam Vasco Basabe.
Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Ejército Nacional.
Naturaleza: Sentencia de unificación jurisprudencial.
2. Criterios de Extensión
Esta sentencia de unificación jurisprudencial reviste una importancia capital para la línea de investigación porque aborda los límites de la falla del servicio por omisión del deber de prevención y protección en el contexto del conflicto armado, específicamente en relación con los daños ocasionados por minas antipersonal, municiones sin estallar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI). La providencia es especialmente útil porque establece una regla de unificación clara: la ocurrencia de un accidente con mina antipersonal no permite, por sí sola,

imputar el daño al Estado. La responsabilidad requiere verificar los criterios concretos de imputación definidos por la Sala, incluida la eventual existencia de un riesgo específico y jurídicamente atribuible a las autoridades. Además, el hecho de que en el caso concreto se negara la falla del servicio resulta metodológicamente valioso para mostrar los límites del título de imputación.

3. Contenido de la Sentencia

Hechos: Los hechos del caso se originaron en un accidente con mina antipersonal que causó daños a la actora. La demandante alegó que el Estado había incurrido en una falla del servicio por omisión en el deber de prevención y protección, al no haber desminado la zona donde ocurrió el accidente.

Problema Jurídico: Corresponde al problema jurídico concreto que fue planteado y resuelto por la Sala Plena en esta providencia de unificación, el cual debe ser consultado de manera directa en el texto íntegro de la sentencia.

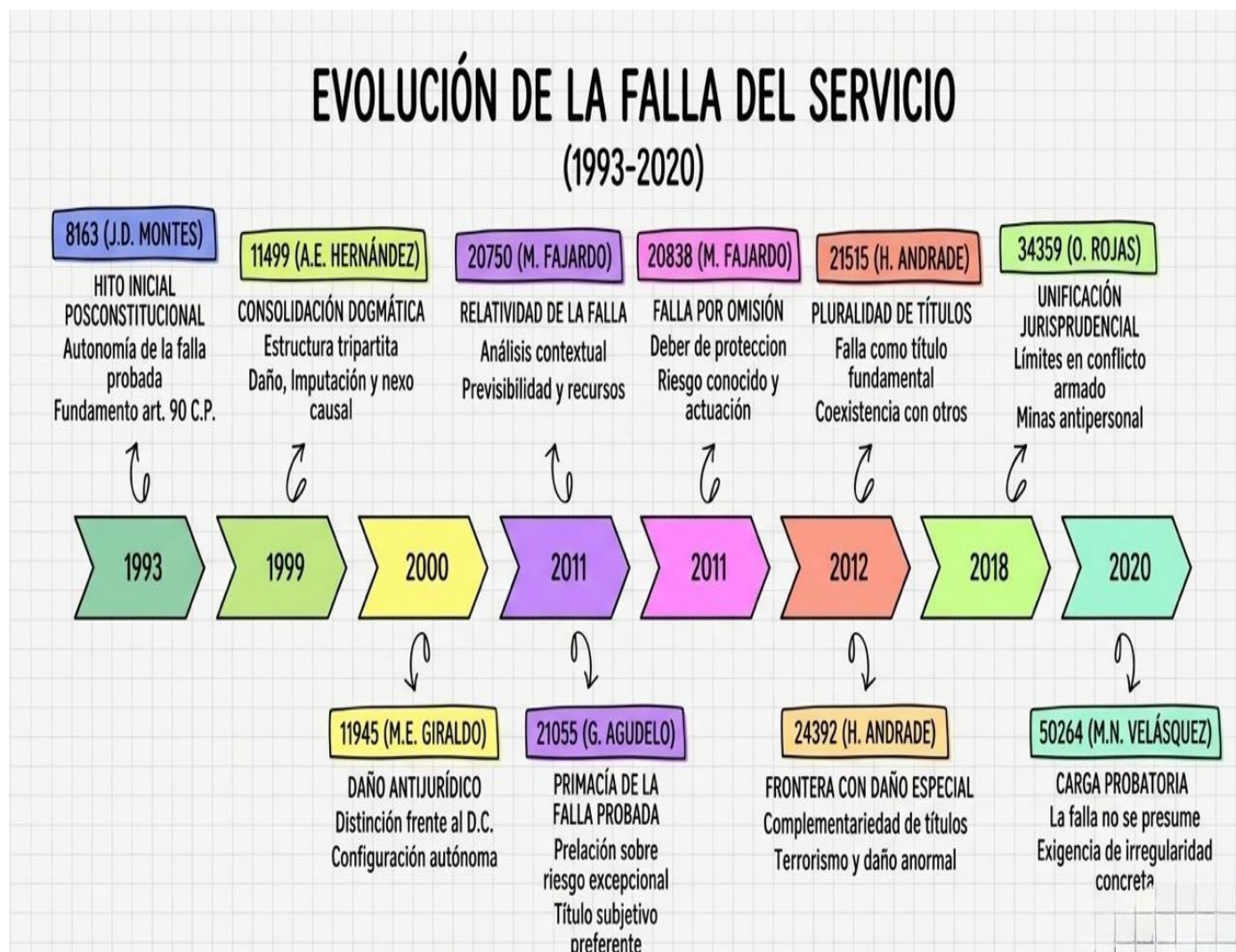
Decisión: La Sala Plena de la Sección Tercera unificó el criterio jurisprudencial sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por daños ocasionados con minas antipersonal, MUSE y AEI. Estableció que la ocurrencia del accidente no permite, por sí sola, imputar el daño al Estado. La responsabilidad requiere verificar los criterios concretos de imputación definidos por la Sala, incluida la eventual existencia de un riesgo específico y jurídicamente atribuible a las autoridades. En el caso concreto, se negó la falla del servicio y se confirmó la decisión que había negado la responsabilidad estatal, aunque se ordenaron medidas relacionadas con la atención integral de las víctimas. Esta decisión es fundamental para la línea jurisprudencial porque fija los límites de la falla del servicio en uno de los escenarios más complejos del conflicto armado colombiano.

Fuentes: Constitución Política de 1991 (art. 90); Ley 1437 de 2011; Ley 704 de 2001; Convenio de Ottawa sobre la Prohibición de las Minas Antipersonal.

Enlace: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/25000-23-26-000-2005-00320-01.pdf>

3.2 LÍNEA DE TIEMPO JURISPRUDENCIAL DE LA FALLA DEL SERVICIO

Tabla 2. Línea del tiempo



Fuente. Elaboración propia

3.3 MATRIZ COMPARATIVA

Desde el punto de vista metodológico de la presente investigación es pertinente aducir que la matriz comparativa es fundamental para poder analizar la línea jurisprudencial y así comprender la materia jurídica esbozada que tiene que como objetivo principal clarificar de qué manera ha

evolucionado la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio en Colombia, y cuáles son los principales desafíos contemporáneos que esta figura enfrenta en escenarios como el conflicto armado, la digitalización administrativa y las crisis institucionales en Colombia a través del tiempo expuesto en la línea planteada.

Desde esta perspectiva la matriz comparativa de la línea jurisprudencial constituye una herramienta fundamental para analizar la evolución de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas por parte de los órganos judiciales. A través de su estudio es posible identificar los principales criterios adoptados frente a un determinado problema jurídico, así como los cambios, continuidades y argumentos que han influido en la construcción de una determinada posición jurisprudencial.

Congruentemente esta herramienta implementada permite organizar y contrastar de manera sistemática las diferentes decisiones judiciales relacionadas con un mismo tema. Mediante la identificación de elementos como los hechos relevantes, el problema jurídico, la decisión, los fundamentos jurídicos y la ratio decidendi, se facilita la comprensión de cómo ha evolucionado el criterio de los tribunales a lo largo del tiempo en materia de responsabilidad patrimonial del estado colombiano. De esta manera, la matriz no solo permite observar las semejanzas y diferencias entre las sentencias analizadas, sino también establecer tendencias y determinar la posición jurisprudencial que actualmente orienta la resolución del problema jurídico estudiado.

Tabla 3. Matriz Comparativa.

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
Fecha: 13 de julio de 1993, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado: Exp. 8163. M.P. JUAN DE DIOS MONTES HERNANDEZ	Demostración de una acción u omisión constitutiva de la falla del servicio imputable a una entidad oficial, determina que el asunto se maneje por las reglas del sistema de falla del servicio probada, así los hechos puedan situarse dentro de un régimen de presunción de falla/ Ratio decidendi, Declarar administrativamente	Sentencia recurrida o apelada en primera instancia por la parte actora del medio de control de reparación directa.	La sentencia sostuvo que, demostrada una acción u omisión constitutiva de falla imputable a una entidad pública, el asunto debía analizarse bajo las reglas de la falla probada. El Consejo de Estado afirmó la vigencia de este título de imputación	Se configuró una falla probada del servicio. El Consejo de Estado partió de considerar que el artículo 90 de la Constitución Política inherentemente estableció una responsabilidad patrimonial pública, pero que esta consagración constitucional

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
	responsable a la Nación Colombiana (Ministerio de Justicia) por las lesiones físicas de que fue objeto el señor J.E.R.A., causadas en la Cárcel del Distrito Judicial de Armenia, Quindío, el 29 de agosto de 1990.		como presupuesto suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado.	no conllevaba la desaparición de los títulos de imputación que la jurisprudencia había desarrollado con anterioridad.
09 de febrero del 2011, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,	Toma y retención de un municipio por parte de grupos guerrilleros, ocasionando daños a la población civil y	Sentencia recurrida o apelada en primera instancia por la parte actora del medio de control de reparación directa, decisión de	Se configuró una falla probada del servicio de seguridad y defensa pública.	Falla en el servicio de seguridad y defensa pública, presunción del daño moral en la

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
Sección Tercera. Radicado: 19001-23-31- 000-2000- 01688-01. M.P.: Alier E. Hernández Enríquez.	al patrimonio público. ¿Responde el Estado por falla en el servicio de seguridad ante la ocurrencia de una toma guerrillera? / Ratio decidendi Se declaró la responsabilidad del Estado por la omisión en la prestación del servicio de seguridad y defensa, al evidenciarse una insuficiente prevención y una reacción tardía frente al riesgo conocido.	la Sala de Descongestión del Tribunal Administrativo de Caldas, se incluyen a los hermanos de la victimas como sujetos de indemnización por falla en el servicio.		responsabilidad del Estado parte demandante, identificación de tres presupuestos decisivos: el daño antijurídico, la imputación al Estado y el nexo causal.

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado: Exp. 11945. M.P MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ	Se analiza la configuran los elementos de la responsabilidad patrimonial, puesto que la muerte de H.R. se produjo por un caso fortuito, fue producto del azar, en el cual no tuvo ninguna injerencia la Administración, lo cual equivale a la exoneración de la entidad porque se rompe el nexo causal. / Ratio decidendi El Tribunal de instancia negó las	La Sección Tercera analizó el concepto de daño antijurídico como presupuesto de la responsabilidad patrimonial del Estado, examinando su configuración y sus diferencias frente a las categorías del derecho civil. La providencia contribuyó a precisar los alcances de la imputación por falla del servicio	Falla probada del servicio	Se configuró una falla probada del servicio, El recorrido argumentativo apostó por probar que la antijuridicidad del daño debía determinarse por medio de las reglas del derecho público, lo que se traduce en que el daño patrimonial no era en modo alguno un daño antijurídico tal y como lo prevé el artículo 90 Superior.

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
	súplicas de la demanda. Fundó su decisión en dos puntos: en primer lugar, en que no se probó la filiación entre los demandantes y la víctima; en segundo lugar, en que no se acreditaron los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial.			
7 de abril de 2011, Consejo de Estado, Sala de lo	Falla del servicio continúa siendo un título fundamental de imputación de	Sentencia recurrida o apelada en primera instancia por la parte actora del medio de	Falla probada del servicio	Se configuró una falla probada del servicio,

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado: 52001-23-31- 000-1999- 00518-01 (20750). M.P.: Enrique Gil Botero.	responsabilidad estatal y precisa que puede configurarse por retardo, irregularidad, ineficiencia, omisión o ausencia en la prestación del servicio /Ratio decidendi Declarar a la Nación Colombiana - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y al Municipio de San Lorenzo (Nariño), patrimonial y administrativamente responsables por la	control de reparación directa, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Determinó: Declarar a la Nación Colombiana - Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y al Municipio de San Lorenzo (Nariño), patrimonial y administrativamente responsables por la muerte del señor Baudilio Alberto Flórez determinada por las lesiones por		incorporó un criterio de razonabilidad en la ponderación de la irregularidad funcional, lo que significaba que no toda imperfección en la prestación del servicio era necesariamente una falla jurídicamente relevante.

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
	muerte del señor Baudilio Alberto Flórez determinada por las lesiones por él sufridas en hechos sucedidos el día 9 de agosto de 1998, en el municipio de San Lorenzo.	él sufridas en hechos sucedidos el día 9 de agosto de 1998, en el municipio de San Lorenzo.		
19 de abril de 2012, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicado: 19001-23-31-	Falla en el servicio en los hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1999 en la población de Silvia (Cauca) con motivo del ataque perpetrado por un grupo guerrillero en contra de las instalaciones de la Policía. Ratio decidendi PRIMERO. Declarar administrativamente responsable a la	El debate sobre la responsabilidad estatal en casos como el que hoy se estudia, ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Sección, situación claramente comprensible en un país como el nuestro, caracterizado por una larga tradición de	Falla probada del servicio	Se configuró una falla probada del servicio, La falla del servicio dejó de ser considerada como el título general y residual del

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
000-1999-00815-01 (21515).M.P. Hernán Andrade Rincón.	NACION- MIN DEFENSA- POLICIA NACIONAL por los daños sufridos en su vivienda por la señora MARIA HERMENZA TUNUBALA ARANDA en hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1999 en la población de Silvia (Cauca) con motivo del ataque perpetrado por un grupo guerrillero en contra de las instalaciones de la Policía.	enfrentamientos protagonizados por grupos alzados en armas en contra de los diferentes órdenes estatales, conflicto en el que se ha visto afectada la población civil, tanto en su integridad como en sus bienes. Sin embargo, en este tipo de eventos siempre ha existido dificultad al momento de encuadrar el juicio de responsabilidad, pues en muchos de tales casos el daño por el cual se reclama indemnización ha sido causado por el actuar de los grupos subversivos y no por el de los agentes del Estado, con lo que,		régimen para ser concebida como uno de los títulos específicos, con un campo de aplicación propio y diferenciado.

Fecha y Órgano judicial	Problema jurídico decidido / Ratio decidendi	Regla o estándar jurisprudencial	Relación con fallos previos	Impacto práctico
		aparentemente, se estaría en presencia de una causal eximente de responsabilidad como es el hecho de un tercero.		

Fuente. Elaboración propia

3.4 ANÁLISIS TENDENCIAS

El Hito Inicial Posconstitucional: CONTINUIDAD JURISPRUDENCIAL, La Sentencia de 1993

La primera etapa de la evolución jurisprudencial de la falla del servicio en el contexto constitucional está marcada por la Sentencia del 13 de julio de 1993, Exp. 8163, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia del consejero Juan de Dios Montes Hernández. Esta providencia constituye el punto de partida de la línea jurisprudencial que se analiza en la presente investigación, por cuanto fue pronunciada apenas dos años después de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991. El contenido argumentativo de esta sentencia resulta revelador de la posición que adoptó el máximo tribunal de lo contencioso-administrativo frente al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en los primeros años de aplicación del nuevo ordenamiento constitucional.

La argumentación básica de la Sentencia de 1993, se desarrolla en torno a una tesis magistral que versa sobre la superficialidad de la falla probada como categoría jurídica independiente de la responsabilidad extracontractual del Estado. El Consejo de Estado partió de considerar que el artículo 90 de la Constitución Política inherentemente estableció una responsabilidad patrimonial pública, pero que esta consagración constitucional no conllevaba la desaparición de los títulos de imputación que la jurisprudencia había desarrollado con anterioridad. En este orden de ideas, la sentencia indicaba que, demostrada una acción o una omisión constitutiva en la que se evidenciara la falla imputable a la entidad pública, el tema debía analizarse bajo las reglas de la falla probada, sin la necesidad de recurrir a las figuras del derecho civil. Desde luego que esta argumentación es significativa por muchas razones.

En primer lugar, el Consejo de Estado tuvo que encarar el reto dogmático de armonizar el nuevo régimen constitucional y la tradición jurisprudencial precedente. La decisión optó por una solución de continuidad: el artículo 90 no derogó tácitamente los títulos de imputación, sino que les dio un fundamento constitucional más sólido. En segundo lugar, la propia providencia reafirmó el carácter autónomo de la falla del servicio como título de imputación del derecho público, desvinculando este concepto de la culpa civil. Esta distinción ya era de por sí importante en ese momento ya que buena parte de la doctrina aseguraba que la falla del servicio no era sino un simple traslado de la culpa aquiliana al ámbito de la responsabilidad estatal.

La ratio decidendi de dicha providencia podría sintetizarse en la siguiente regla: dada la existencia de una falla probada en la actuación de la entidad pública, esta produce un título suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, según lo previsto en el artículo 90 de la Constitución Política. No condicionó el Consejo de Estado la procedencia de la falla del servicio a la existencia de unos elementos adicionales y no subordinó su análisis al uso de las reglas

del derecho civil. Esta posición generó el substrato a partir del cual se haría una posterior construcción dogmática sobre el título de imputación, dado que revela que la falla del servicio era una categoría jurídica de existencia autónoma en el ámbito del derecho administrativo colombiano.

Es esencial indicar que la argumentación de la sentencia de 1993 no se limitó a confirmar la falla probada, sino que, además, aunque fuera incidentalmente, se refirió a la relación existente entre este título de imputación y otros posibles tipos de responsabilidad. Esta referencia resulta relevante para la línea de jurisprudencia, ya que se adelanta a uno de los temas que tendrían un papel central en el debate posterior: el de la acumulación de varios títulos de imputación dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, que incluso ha sido reconocida por el propio Consejo de Estado como providencia que constituyó un precedente importante respecto del régimen subjetivo, dando así cuenta de su carácter dogmático perdurable.

Los Primeros Desarrollos Dogmáticos CAMBIOS Y GIROS JURISPRUDENCIALES:
Las Sentencias de 1999 y 2000

El segundo momento de la evolución jurisprudencial queda representado por dos providencias que constituyen un verdadero avance en la construcción dogmática de la falla del servicio: la Sentencia del 11 de noviembre de 1999, Exp. 11499, ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, y la Sentencia del 2 de marzo de 2000, Exp. 11945, ponente María Elena Giraldo Gómez; providencias que, a pesar de tener como base fáctica sucesos ínsitos en contextos diferentes, acaban por contribuir a la construcción dogmática, en forma complementaria, de los supuestos de hecho de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio.

La Sentencia de 1999, Exp. 11499, crea un avance en el propósito de perfilar, a la luz de lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política, los elementos constitutivos de la falla del servicio. La argumentación presentada por el Consejo de Estado en esta providencia giró en torno

a la identificación de tres presupuestos decisivos: el daño antijurídico, la imputación al Estado y el nexo causal. Esta estructura tripartita, que ya había sido esbozada en pronunciamientos anteriores, alcanzó, sin embargo, en esta providencia una mayor proporción de sistematicidad y rigor en la argumentación. No se limitó el Consejo de Estado a la presentación de los distintos elementos, sino que los analizó de forma interrelacionada, evidenciando cómo la falla del servicio funcionaba como el título de imputación que permitía la articulación entre el daño y la conducta estatal.

La importancia de esta argumentación para la línea jurisprudencial se ubica en que la Sección Tercera comenzó a dar un cambio y un giro jurisprudencial toda vez que enfocaron los esfuerzos a darle otros enfoques a la falla del servicio del Estado, en estas decisiones jurisprudenciales se estabilizó la postura la falla del servicio no como una categoría aislada y estática, sino como un título de imputación con una compleja estructura interna, que conllevaba un análisis jurídico más coercitivo y probatorio.

El daño antijurídico dejó de ser considerado como un simple presupuesto fáctico, y se pasó a realizar un trabajo más normativo que exigía una determinada calificación jurídica del derecho. La imputación fue considerada como el proceso lógico-jurídico, a través del cual se le atribuía el daño a la administración pública, siendo la falla del servicio el título que fundamentaba la atribución.

En estas sentencias se introdujo el concepto de nexo de causalidad, entendido como la conexión de la falla probada con el daño antijurídico que impedía llegar a una declaración de responsabilidad por parte de la autoridad competente.

La Sentencia de 2000, Exp. 11945, complementó la construcción esbozada, pues giró su argumentación en torno al concepto de daño antijurídico y su vínculo con la imputación por falla

del servicio. La Sección Tercera, en esta providencia, realizó un esfuerzo dogmático considerable al separar el análisis del daño antijurídico de las definiciones del derecho civil, o, dicho de otra manera, de la noción de daño resarcible propia del Código Civil. El recorrido argumentativo apostó por probar que la antijuridicidad del daño debía determinarse por medio de las reglas del derecho público, lo que se traduce en que el daño patrimonial no era en modo alguno un daño antijurídico tal y como lo prevé el artículo 90 Superior.

Esta distinción se presenta como crucial en la senda jurisprudencial, toda vez que se presentan variaciones en la línea jurisprudencial, se maneja la misma hipótesis del daño, pero se introducen nuevas aristas que deben ser evaluadas por el juzgado al declarar la responsabilidad estatal.

Congruentemente este desarrollo jurisprudencial y estas discusiones jurídicas en la Corporación del máximo órgano de derecho administrativo, hizo posible que la Sección Tercera pudiera elaborar una identidad de daño antijurídico que lo considera como un filtro normativo del régimen de responsabilidad estatal. Solamente en el caso de que el daño sea antijurídico, es decir, que el afectado no tuviera que soportarlo jurídicamente, era dable el estudio de las diversas modalidades de imputación, entre las que se incluía la falla del servicio. Esta construcción dogmática tuvo algunas importantes consecuencias prácticas, ya que su resultado fue llevar el nivel de exigencia a la hora de acreditar el daño y, al mismo tiempo, precisar los alcances de la falla del servicio como título de imputación subjetivo.

La Relatividad de la Falla, GIRO JURISPRUDENCIAL, SENTENCIA DE UNIFICACION: Sentencia de 2011, Exp. 20750

El tercer momento de la evolución jurisprudencial está dado por la Sentencia del 7 de abril de 2011, Rad. 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750), proferida por la Subsección A de la

Sección Tercera con ponencia del consejero Mauricio Fajardo Gómez, que introdujo un giro conceptual muy significativo dentro de la línea jurisprudencial; es el desarrollo de la denominada relatividad de la falla del servicio. La argumentación que llevó a la decisión de esta sentencia reveló un cambio de paradigma en la forma en la que el Consejo de Estado evaluaba la existencia de una irregularidad funcional, al pasar de un criterio abstracto y general al que se presenta a la luz de un estándar concreto y contextualizado.

La Subsección comenzó su argumentación reafirmando que la falla del servicio seguía siendo un título básico de imputación de responsabilidad estatal. Esta afirmación era necesaria entonces, pues parte de la doctrina y de la jurisprudencia empezaban a otorgarle un lugar predominante a los títulos objetivos de imputación, el daño especial y el riesgo excepcional. El Consejo de Estado trataba, con ello, de mantener la vigencia del título subjetivo, sin desconocer la existencia de otros esquemas de imputación.

La sentencia desarrolló a continuación las distintas modalidades en que podía configurarse la falla del servicio. La Subsección A perfiló cinco formas concretas de manifestación de la irregularidad funcional: el retardo, la irregularidad, la ineficiencia, la omisión y la inexistencia en la prestación del servicio. Dicha enumeración no se limitaba a una enumeración taxonómica, sino que estaba en función de satisfacer un sentido dogmático dirigido a concretar los supuestos de hecho que debían estar vinculados al título de imputación. Desde luego, cada modalidad implicaba un nivel de deficiencia en la prestación del servicio, lo que permitía al juez administrativo tener una mayor certeza acerca de la ocurrencia de la falla.

No obstante, el mayor aporte que esta providencia le otorgó a la línea jurisprudencial fue el desarrollo sobre la relatividad de la falla. En efecto, la Subsección A indicaba que la determinación de la existencia de falla funcional no debía realizarse de forma abstracta, sino que

se debían tener en cuenta las circunstancias particulares del caso. En los términos concretos del fallo se especifican incluso 3 variables que debían ser consideradas en el análisis de la falla: las circunstancias fácticas del caso, la previsibilidad del daño y los recursos que efectivamente la entidad pública podía darle uso. Esta regla suponía que una misma conducta podría o no dar lugar a una falla del servicio en función de las circunstancias en que se hubiera desenvuelto.

La argumentación que construyó la relatividad de la falla tuvo profundas implicaciones dogmáticas. En primer lugar, incorporó un criterio de razonabilidad en la ponderación de la irregularidad funcional, lo que significaba que no toda imperfección en la prestación del servicio era necesariamente una falla jurídicamente relevante. En segundo lugar, al considerar los recursos que la entidad sí podría poner a disposición, la sentencia consagró que no son ilimitadas las obligaciones estatales, y que la falla del servicio debería ser nuevamente ponderada con base en las posibilidades reales de actuación de la administración. En tercer lugar, al incorporar la previsibilidad del daño como criterio de evaluación, se ponderaron los daños que la administración podía prever y evitar de aquellos que escapaban a su capacidad de previsión.

Esta construcción jurisprudencial fue importante para la línea de investigación porque logró disminuir el estándar de evaluación de la falla del servicio, desarticulando una postura estrictamente mecánica y desarticulada que surge de este título de imputación. La relatividad de la falla pasó a ser, a partir de esta decisión, un criterio de hermenéutica permanente en la jurisprudencia del Consejo de Estado y ha sido reiterado y aplicado en posteriores providencias dictadas frente a escenarios fácticos distintos como lo han sido el conflicto armado, la crisis del sistema penitenciario, la digitalización de la administración pública.

La Primacía de la Falla Probada Frente al Riesgo Excepcional, CONSOLIDACION DE REGLA JURISPRUDENCIAL: Sentencia de 2011, Exp. 21055

Cuatro meses después de la decisión que desarrolló la relatividad de la falla del servicio, la Subsección A de la Sección Tercera profirió otra providencia que habría de tener gran impacto en la línea de jurisprudencia del Consejo de Estado: la providencia del 23 de junio de 2011, Rad. 76001-23-31-000-1998-00270-01 (21055), con la ponencia asignada a la consejera Gladys Agudelo Ordóñez. El texto de la presente sentencia versa sobre un tema dogmático de gran trascendencia, dado que aborda la conexión entre la falla del servicio y los regímenes objetivos de imputación, particularmente el riesgo excepcional, en hechos que versen sobre el uso de armas de dotación oficial por parte de agentes estatales.

La relevancia de esta providencia para la línea de investigación se percibe desde el propio epígrafe con el que se abre el texto, dado que la Sección Tercera incluyó expresamente la mención "Régimen de falla del servicio - Noción. Concepto. Definición". Sin duda alguna, esta inclusión no era casual, ya que dejaba entrever la voluntad del tribunal de fijar una posición dogmática expresa en el tema, lo que confiere a la providencia la calidad de sentencia vinculante sobre la definición de los alcances del título subjetivo de imputación. La argumentación de la sentencia se desarrolló en un contexto fáctico en el que el argumento expuesto consiste en que el daño fue ocasionado a causa de un funcionamiento irregular de la administración y, como consecuencia, del uso de armas de dotación oficial, lo que planteaba la pregunta de si había que aplicar el régimen de falla del servicio o, en su defecto, el régimen objetivo de riesgo excepcional.

Confrontando el problema en la Subsección A, de una argumentación se puede llegar a una exposición que se puede descomponer en dos momentos. Primero, la sentencia en cuestión procedió a la definición de la noción y el concepto del régimen de falla del servicio, definiendo sus elementos constitutivos y su extensión como título de imputación de carácter subjetivo. La ejecución de ese ejercicio de conceptualización era necesaria, en virtud de que la discusión sobre

la posibilidad del riesgo excepcional había provocado cierta confusión dogmática en relación con el hecho de si la falla del servicio seguía conservando su vigencia como título autónomo o si había pasado a ser desplazada por los regímenes objetivos. La Subsección A dejó claro que la falla del servicio mantenía su plena vigencia y que constituía un título de imputación con estructura propia, distinta de los esquemas objetivos.

En segundo término, y de manera más relevante del punto de vista de la línea jurisprudencial, la sentencia estableció una regla de primacía que traería consigo consecuencias dogmáticas perdurables. La Subsección A entendió que, aun cuando la actividad llevada a cabo por la administración —como sería el uso de armas de dotación oficial— pudiera propiciar la puesta en marcha de un sistema objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional, si del material probatorio se arrojaba como resultado una irregularidad funcional, la responsabilidad debía declararse preferentemente por virtud de la irregularidad funcional. Esta regla de primacía exigía que el título subjetivo prevaleciera sobre el título objetivo cuando existía prueba suficiente sobre la irregularidad funcional.

La argumentación que justifica esta regla de primacía es muy ilustrativa de la posición dogmática que el Consejo de Estado sostiene. La Subsección A entendió que la irregularidad del servicio ofrecía un argumento más sólido y específico para la declaración de responsabilidad, en la medida en que permitía identificar la irregularidad funcional que había provocado el daño. En cambio, el riesgo excepcional actuaba como un título residual que solo debía aplicarse en caso de que no fuera posible demostrar la falla del servicio. Esta idea de jerarquía de los títulos de imputación tuvo influjo en la línea jurisprudencial en cuanto que estableció un parámetro de preferencia, que ha sido repetido en sentencias posteriores.

Desde el punto de vista de la evolución jurisprudencial, esta sentencia se presenta como una sentencia de consolidación del título subjetivo, en un contexto que se había orientado hacia los regímenes objetivos tanto en la dogmática como en la práctica forense, en la que se confirma que la falla del servicio no solo continuaba en vigor, sino que gozaba de una posición preferente, si existía prueba de la irregularidad funcional. Esta posición es consistente con la tradición jurisprudencial de la Sección Tercera, que a lo largo de la historia le ha dado un papel fundamental al título subjetivo dentro del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.

La Falla del Servicio por Omisión en el Deber de Protección, CONSOLIDACION DE REGLA JURISPRUDENCIAL: Sentencia de 2011, Exp. 20838

Otro desarrollo jurisprudencial importante en el año de 2011 fue la Sentencia del 28 de julio de 2011, Rad. 52001-23-31-000-1998-00984-01 (20838), proferida por la Subsección A con ponencia del consejero Mauricio Fajardo Gómez y que analizó la falla del servicio, la seguridad y la protección en relación con una amenaza conocida hacia un determinado funcionario judicial, lo que permitió a la Sección Tercera avanzar en las pautas de examen de la falla del servicio por omisión en un supuesto de riesgo previsible de su cumplimiento.

Los hechos de la causa de la sentencia indicaban que contaban con una particularidad relevante, ya que constaba que, frente a un riesgo concreto, real y suficientemente determinado que existía respecto de un determinado funcionario judicial, teniendo las autoridades la posibilidad de poder actuar, se adoptaron medidas de protección que resultaron insuficientes para eludir el daño. Esta configuración fáctica planteaba un reto dogmático muy específico: cómo verificar la existencia de una falla del servicio cuando la obligación que incumbe a la administración no era la de evitar todo daño, sino el deber de adoptar medidas correctas frente a un riesgo conocido.

La argumentación de la Subsección A se estructuró en torno a la distinción entre obligación de resultado y obligación de medios en el servicio de protección. La sentencia puntualizó que el Estado no tenía la obligación de garantizar absolutamente la vida e integridad de los funcionarios judiciales amenazados, sino que sí tenía la obligación de desplegar medidas de protección razonablemente adecuadas para atenuar el riesgo. Esta distinción era de la máxima importancia, pues permitía ir más allá de una idea simplista en cuanto a la falla del servicio omisiva, que determinaba que toda omisión que produjera un daño ya era considerada irregularidad funcional.

En esta providencia se encuentra la regla jurisprudencial que puede formularse del siguiente modo: cuando las autoridades conocen un riesgo concreto, real y perfectamente determinado y tienen posibilidades de reacción razonables, la insuficiencia de las medidas de protección puede ser considerada falla del servicio en razón de omisión. Esta regla vuelve a tener tres elementos que deben concurrir para que se produzca la falla: el conocimiento de un riesgo, la determinación y especificidad del riesgo y la existencia de posibilidades reales de actuación. La ausencia de alguno de estos requisitos impedía la producción del título de imputación.

Esa elaboración dogmática es muy importante para esta línea de investigación, pues ilustra cómo en supuestos de omisión el Consejo de Estado fue ajustando el examen de la falla del servicio. La sentencia no solicitó a la parte demandante probar la medida exacta en que debió haber actuado la administración, sino que bastó con demostrar que había conocimiento del riesgo y que las acciones adoptadas eran objetivamente insuficientes. Este modelo de prueba resultó favorable para la víctima en comparación con la protección que confería el modelo tradicional de la falla probada, sin que este estándar se convirtiera en un sistema objetivo de responsabilidad.

La Sentencia de 2011, Exp. 20838, también avanza en la línea jurisprudencial, al reiterar que el juicio de la falla del servicio por omisión debía hacerse *ex post*, es decir, a partir del

conocimiento que tenían las autoridades sobre el riesgo y no a partir de un ejercicio de tipo retrospectivo en el que operara la información que fue conocida después del daño. Esa distinción temporal era importante pues evitaba que el juez administrativo pudiera evaluar la actuación estatal a la luz de la retrospectividad, lo cual podría haber dado lugar a una distorsión de la evaluación razonable de las acciones adoptadas.

La Pluralidad de Títulos de Imputación, GIRO JURISPRUDENCIAL: Sentencia de la Sala Plena de 2012, Exp. 21515

El siguiente hito, dentro de la evolución jurisprudencial, está representado por la Sentencia de 19 de abril de 2012, Rad. 19001-23-31-000-1999-00815-01 (21515) proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera con ponencia del consejero Hernán Andrade Rincón. Esta providencia tiene una importancia capital para la línea de investigación, pues la Sala Plena analizó de forma directa y sistemática la relación entre el artículo 90 de la Constitución Política y los diferentes títulos jurisprudenciales de imputación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado.

La argumentación de esta sentencia se fundamenta en una premisa nodal: el artículo 90 Superior no tipificó, salvo la idea de responsabilidad extracontractual, los títulos de imputación que son propios del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado; simplemente consagró un principio general de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos que le puedan ser atribuidos. A partir de esta premisa, se abrió la ruta para que la Sala Plena admitiera que la tipificación de los títulos de imputación se hallaba en la competencia de la jurisprudencia, en el ejercicio de su función de creación, edificación y desarrollo del derecho administrativo. Desde esta premisa, la sentencia siguió avanzando en el análisis del régimen de esta responsabilidad estatal, caracterizada por la concurrencia de múltiples títulos de imputación.

La Sala Plena reconoció abiertamente que la falla del servicio había dejado de ser el único esquema posible de responsabilidad patrimonial del Estado. Este pronunciamiento resultaba relevante porque, fundadamente, permitía dar cuenta del reconocimiento expreso de la pluralidad de títulos que la jurisprudencia había ido creando y desarrollando a lo largo de las décadas. No obstante, la sentencia fue cuidadosa en indicar que dicho reconocimiento no suponía la devaluación de la falla del servicio como título de imputación, por el contrario, que la Sala Plena reafirmó que la falla del servicio conservaba tal condición como título subjetivo fundamental dentro del régimen de imputación.

La ratio decidendi de esta providencia puede resumirse a través de la siguiente regla: el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado que emerge del artículo 90 de la Constitución Política se estructura en una pluralidad de títulos de imputación y, dentro de ellos, la falla del servicio ocupa una ubicación determinada como título subjetivo fundamental, sin que esto signifique que la falla del servicio sea el único, ni su subordinación a otros. 3. Esta regla tuvo un efecto dogmático importante, pues brindó un concepto de pauta para interpretar la correlación entre los diversos títulos de imputación y su quehacer en relación con los muy diversos supuestos fácticos.

Desde el ámbito de la evolución jurisprudencial de la falla del servicio, esta decisión jurisprudencial también tuvo una función de redefinición del lugar que ocupa el título subjetivo dentro del régimen de la responsabilidad. La falla del servicio dejó de ser considerada como el título general y residual del régimen para ser concebida como uno de los títulos específicos, con un campo de aplicación propio y diferenciado. La redefinición no supuso una disminución de la importancia del título subjetivo, sino que se trata de una precisión de su extensión y de sus límites dentro de una estructura mucho más compleja y matizada.

La Frontera entre la Falla del Servicio y el Daño Especial: La Sentencia de la Sala Plena de 2012, Exp. 24392

Unos pocos meses después de la anterior decisión, la Sala Plena de la Sección Tercera dictó otra providencia que contribuyó de forma concreta a la configuración de los contornos de la falla del servicio: la Sentencia de 23 de agosto de 2012, Rad. 18001-23-31-000-1999-00454-01 (Exp. 24392), con ponencia del consejero Hernán Andrade Rincón. Dicha sentencia propuso un análisis de la delimitación existente entre tal base fáctica y las causales objetivas de imputación, en concreto, el daño especial, frente a daños que los civiles pudieran sufrir como consecuencia de atentados terroristas ejecutados contra instituciones del Estado.

La materialidad de los hechos que ilustraban el caso era particularmente complicada: los demandantes alegaban haber sufrido daños como consecuencia de un atentado terrorista ejecutado como una acción directa en contra de una institución estatal, y arguían que el Estado incurrió en una falla del servicio de seguridad al no haber evitado el atentado terrorista. Era cuestión de considerar la pregunta dogmática que la alegación planteaba: si la mera ausencia de la prevención de un atentado terrorista necesariamente configuraba una falla del servicio o si, por el contrario, el daño podía ser considerado como un hecho que podía imputarse al Estado, pero bajo otro título, el del daño especial.

La argumentación de la Sala Plena se orientó a hacer una clara distinción entre ambos títulos de imputación. La resolución sostenía que, cuando no se probaba que la administración conocía un riesgo especial que le podía permitir prever y evitar el atentado, no necesariamente había una falla del servicio. Este argumento era importante porque marcaba un estándar elevado de acreditación de falla de servicio a propósito de lo que puede ser el terrorismo: no resultaba suficiente acreditar que el daño se había producido, ni bastaba con probar que la administración

había adoptado medidas de seguridad insuficientes en términos generales. Era entonces necesario demostrar que existía para las autoridades un riesgo determinado y específico que les habría permitido evitar el ataque.

No obstante, la sentencia no se limitó a constatar la falta de falla del servicio. La Sala Plena determinó que la falta de falla no suponía necesariamente la no existencia de responsabilidad, dado que el Estado podía resultar patrimonialmente responsable en cuanto el particular sufría un daño singular y anómalo por la quiebra de las cargas públicas. Esta regla permitió a la Sala Plena demarcar con precisión el límite entre ambos títulos de imputación: la falla del servicio exigía la demostración de una irregularidad funcional concreta, mientras que el daño especial funcionaba cuando el daño era antijurídico, singular y anómalo, aun cuando se demostrara la ausencia de falla del servicio.

Tal distinción fue la que provocó en la labor dogmática efectos de primer orden para la línea jurisprudencial que había sido seguida en las sentencias reseñadas. Primero, resalta que la demostración de la falta de falla del servicio no se equiparaba con la fórmula absolutoria del Estado, potenciando la idea de la complementariedad de los títulos de imputación. En segundo lugar, a raíz de fijar un estándar alto de acreditación para demostrar la falta del servicio en casos de terrorismo, permitió una delimitación de los límites del título subjetivo al evitar su extensión a supuestos en que la complejidad del hecho daba dificultad para demostrar la falta funcional. Finalmente, la providencia dejaba claro que la antinomia entre el título de la falta del servicio y el daño especial está lejana de ser una opción libre, sino que cumplía con criterios dogmáticos de carácter específico que debían ser exhibidos con propia rigurosidad.

La Unificación Jurisprudencial y los Límites de la Falla en el Conflicto Armado,
CONSOLIDACION DE REGLA JURISPRUDENCIAL: Sentencia de 2018, Exp. 34359

El siguiente hito jurisprudencial lo podemos encontrar en la Sentencia de unificación del 7 de marzo de 2018, Rad. 25000-23-26-000-2005-00320-01 (34359) A, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera con ponencia del consejero Danilo Rojas Betancourth. Esta providencia es de gran importancia para la línea de investigación pues se introduce uno de los contextos más complejos y delicados del conflicto armado colombiano: el de los daños por minas antipersonal, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados. La sentencia de unificación estableció una regla jurisprudencial concreta sobre los límites de la falla del servicio por omisión del deber de prevenir y proteger en el caso específico al que se hace referencia.

La argumentación de la Sala Plena se inició con el reconocimiento de la gravedad de los daños que por estos medios se causan y la situación de vulnerabilidad de las víctimas. No obstante, la sentencia se mostró contundente en manifestar que la conmiseración ante el daño no podía reemplazar el análisis estricto y riguroso de los títulos de imputación. Con esta connotación, la Sala Plena promulgó una regla de unificación que puede resumirse como sigue: la producción de un accidente de mina antipersonal, por sí sola, no habilita imputar el daño al Estado, lo que, de otra manera, requería la comprobación de los criterios concretos de imputación definidos por la Sala e incluso la eventual existencia de un riesgo específico y jurídicamente atribuible a las autoridades.

Tal regla de unificación tuvo una importancia dogmática muy relevante en la línea jurisprudencial relativa a la falla del servicio. La Sala Plena indicó que, a efectos de que existiera la falla del servicio por la omisión de la obligación de desminado o señalización, era menester que el demandante pudiera probar que había concurrido el conocimiento específico del Estado sobre la existencia del artefacto explosivo en el mismo sitio del siniestro o que había existido un deber concreto de ejecutar una actividad, que hubiera sido infraccionado. El solo hecho de que existieran

zonas marcadas por una presencia histórica de minas antipersonal no era idéntico a la prueba de la falla del servicio, pues el deber de prevención no podía ser considerado como un deber de resultado absoluto en el marco de un conflicto armado de larga duración y en extensos territorios.

La sentencia avanzó en la discusión de la imputación con respecto al riesgo genérico por el conflicto armado y el riesgo específico respecto del que se debía atribuir jurídicamente a la Administración. La Sala Plena concluyó que el riesgo genérico (esto es, la probabilidad estadística de poder sufrir un daño dado que existen minas en determinadas zonas del país) no era suficiente para fundamentar una imputación por falla del servicio, ya que debía tratarse de un riesgo específico, lo que significaba que existía conocimiento concreto por parte de las autoridades de la existencia del artefacto o que existía una orden de desminado específica y no ejecutada, que se debería tener en cuenta.

En el caso concreto, la Sala Plena determinó que no estaba acreditada la falla del servicio y confirmó la decisión por la que se denegaba la responsabilidad estatal. Sin embargo, la sentencia dispuso la adopción de medidas relativas a la atención integral de las víctimas, lo que puso de manifiesto que la inexistencia de la responsabilidad patrimonial no implicaba la desprotección total de las víctimas. Desde el punto de vista de la evolución jurisprudencial, esta providencia es muy importante ya que delimita bien los márgenes que debe tener la falla del servicio en uno de los escenarios más complejos para la configuración de la responsabilidad estatal, evitando a su vez la propensión a implementar de forma amplia e indiscriminada el título subjetivo y la exoneración del Estado frente a los daños producto del conflicto armado.

La Carga Probatoria Contemporánea, CONTINUIDAD JURISPRUDENCIAL: Sentencia de 2020, Exp. 50264

La última fase de la evolución jurisprudencial que se estudia en la presente línea está representada por la providencia del 5 de marzo de 2020, Rad. 50001-23-31-000-2009-00058-01 (50264), proferida por la Subsección A de la Sección Tercera con ponencia encargada a la consejera Marta Nubia Velásquez Rico. La solución adoptada resulta de una importancia metodológica notable, puesto que evidencia que no toda lesión antijurídica se traduce necesariamente en una falla del servicio, sino que permite conocer cuál es la carga argumentativa y de prueba contemporánea del Consejo de Estado para asumir la declaración de la responsabilidad patrimonial, bajo el presente título de imputación.

Los hechos del caso consistieron en unos daños en el contexto de la administración de justicia, en una privación de la libertad. Los demandantes afirmaron que la actuación de la fiscalía general de la Nación y de la autoridad judicial configuraba una falla del servicio que debía derivar en una eventual responsabilidad patrimonial del Estado. Esa afirmación arrastraba dentro de sí el conflicto dogmático propio de la jurisprudencia: hasta dónde puede ser calificada como una irregularidad funcional la actuación de los órganos de la rama judicial, esto es, en qué medida puede llegar a establecerse la responsabilidad patrimonial.

La argumentación contenida en la Subsección A se caracterizó por la altura analítica en cuanto al examen de la carga probatoria. La providencia analizó la actuación de la Fiscalía y de la autoridad judicial al inmiscuirse en el examen de la prueba de la decisión adoptada, es decir, cuando se preguntó si la actuación de la entidad demandada había sido irracional, desproporcionada o no permitida por la ley. La Subsección A llegó a la conclusión de que no se había logrado demostrar que la actuación de las entidades demandadas hubiese incurrido en alguna de estas tres calificaciones, y por ende se estableció que no se había demostrado la existencia de una falla del servicio imputable a las entidades demandadas.

La ratio decidendi de esta providencia se puede formular de la siguiente manera: la carga de la demostración de la falla del servicio que se invoca por la entidad demandada tiene que ser atendida por el demandante, incluso si el Consejo de Estado no es parte, ni siquiera este presume la existencia de una irregularidad funcional con ocasión de la mera producción de un daño antijurídico, ni en supuestos que procesan el examen de la privación de la libertad. La regla volvió a confirmar la subjetividad del título de imputación y de manera indirecta deslegitimó cualquier impulso por parte de la jurisprudencia de objetivizar la responsabilidad estatal en la administración de justicia.

Desde la óptica de la línea jurisprudencial, la sentencia realiza la función de equilibrar la evolución del título de imputación. En la línea de evolución del título de imputación, y después de que la jurisprudencia hubiera desarrollado mecanismos que favorecían la flexibilización probatoria como la relatividad de la falla y la inversión de la carga probatoria en supuestos de omisión— la providencia 2020 vuelve a recordar que la flexibilización no significaba la anulación de la carga probatoria del actor, la falla del servicio como título de imputación subjetivo exigía una acreditación concreta de una irregularidad funcional, y por consiguiente no era admitida su deducción automática a partir del daño.

Esta decisión es metodológicamente significativa para la línea de investigación ya que evitará construir una línea jurisprudencial parcial, exclusivamente conformada por pronunciamientos condenatorios. La integración de una sentencia en la que se posponga la falla del servicio permite observar los límites reales del título de imputación, así como la forma en la que el Consejo de Estado aplica la metodología probatoria en la práctica procesal contemporánea. La congruencia del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dependerá, en buena medida, de la capacidad del juez contencioso-administrativo de distinguir entre los casos en los

que existe efectivamente una irregularidad funcional, y aquellos casos en los que el daño se produce pese a existir una actuación estatal a derecho.

Síntesis de la Evolución Jurisprudencial: De la Consolidación Dogmática a los Desafíos Contemporáneos

Recorrer la línea de tiempo jurisprudencial permite identificar una clara y progresiva evolución en la forma en la que el Consejo de Estado ha entendido y aplicado la falla del servicio como título de imputación de la responsabilidad patrimonial del Estado. Dicha evolución puede sistematizarse en cuatro etapas diferenciadas, que se corresponden, cada una de ellas, con un momento específico de la construcción dogmática del título subjetivo.

3.5 COHERENCIA DE LA JURISPRUDENCIA

La primera etapa, que comprende desde la Sentencia de 1993 hasta la Sentencia de 2000, acredita, en efecto, la consolidación dogmática de la falla del servicio como título de imputación autónomo del Derecho público. En ese momento concreto, la Sección Tercera se confrontó con el reto de «conciliar» la nueva Constitución con la tradición jurisprudencial anterior y optó por una solución de continuidad que reafirmó el mantenimiento de la falla probada. Simultáneamente, las sentencias de 1999 y 2000 aportaron elementos definitorios del título de imputación —daño antijurídico, imputación y nexo causal— y en el mismo sentido, se fueron separando de las categorías del derecho civil;

Ya en la segunda fase, representada fundamentalmente por las sentencias de 2011, se introducen criterios de flexibilización a la hora de evaluar la falla del servicio, la cual se vio desarrollada a través de la relatividad de la falla, lo que permitió pasar de un parámetro abstracto

y general a un parámetro concreto y contextualizado, que tomaba en consideración las circunstancias fácticas del caso, la previsibilidad del daño y los recursos existentes en la entidad pública. En consonancia, la regla de primacía de la falla probada sobre el riesgo excepcional corroboró la función predominante que ocupa el título subjetivo en el orden de imputaciones, al mismo tiempo que la sentencia recaída en los casos de falla por omisión de la obligación de protección introdujo criterios de prueba más favorables para la víctima en supuestos de riesgo previsible.

La tercera fase, consistente en los fallos de la Sala Plena de 2012, está signada por cambios en el lugar que ocupa la falla del servicio como parte de una estructura plural de títulos de imputación. La Sala Plena asumió expresamente que la falla del servicio había dejado de ser el único esquema posible de responsabilidad, aunque reafirmó su condición de título subjetivo central. Asimismo, la delimitación que se estableció entre la falla del servicio y el daño especial permitió aclarar las condiciones dogmáticas en virtud de las cuales procedía una y otra, evitando por un lado confundir los dos regímenes de imputación (sujeto - objeto) y, por otro, la aplicación extendida de la falla del servicio en supuestos en los que no existía una irregularidad funcional concreta.

La cuarta etapa (2018 - 2020) se destacó por la delimitación de los límites contemporáneos del título de imputación: la sentencia unificadora de las minas antipersonal indicó que la falla del servicio sería especialmente exigente en el contexto del conflicto armado, distinguiendo el riesgo genérico del riesgo específico para determinar cuándo y en qué obligaciones sería aplicable uno u otro. La sentencia de 2020, por su parte, reafirmó que la carga probatoria del demandante no había sido desentrañada por las reglas de flexibilización desarrolladas en las etapas previamente referidas y que el Consejo de Estado no presume la falla del servicio a partir de la mera ocurrencia del daño.

Todo ello, entrelazadas entre sí, las cuatro etapas aquí expuestas evidencian que la falla del servicio ha pasado a ser ya no aquella categoría estática y rígida que la caracterizó en sus inicios, sino un título de imputación cada vez más dinámico y adecuado a las nuevas realidades del Estado contemporáneo. La jurisprudencia ha logrado equilibrar la protección de los derechos de las víctimas con la preservación del patrimonio público, a partir de la construcción de estándares de control que son suficientemente flexibles como para adaptarse a la complejidad de los supuestos fácticos, pero, a su vez, suficientemente estrictos como para evitar la transformación de la responsabilidad estatal en la asunción ilimitada de riesgos. Los retos contemporáneos —caso de la digitalización de la administración pública, las secuelas del conflicto armado interno o el caso de las crisis institucionales estructurales, darán pie a que la Sección Tercera lleve a cabo un esfuerzo constante de actualización dogmática, que propicie que la categoría de la falla del servicio mantenga su vigencia y pertinencia como título de imputación fundamental en el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, en Colombia.

3.6 SUSTENTO EN CITAS TEXTUALES Y REFERENCIAS

A continuación, se relacionan las sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado que fueron analizadas en la presente investigación y que conforman la línea jurisprudencial sobre la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio. Cada providencia se identifica con los datos completos de localización y el enlace verificable que permite acceder al texto íntegro de la decisión, conforme a lo solicitado por el asesor para efectos de su cotejo y revisión.

Anexo 1.1. Ficha N.º 1

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 13 de julio de 1993. Expediente 8163. M.P.: Juan de Dios Montes Hernández. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable: <https://vlex.com.co/vid/587931071>

Anexo 1.2. Ficha N.º 2

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 11 de noviembre de 1999. Expediente 11499. M.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable: <https://vlex.com.co/vid/52594660>

Anexo 1.3. Ficha N.º 3

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de marzo de 2000. Expediente 11945. M.P.: María Elena Giraldo Gómez. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable: <https://vlex.com.co/vid/52584917>

Anexo 1.4. Ficha N.º 4

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de abril de 2011. Radicación 52001-23-31-000-1999-00518-01 (Expediente 20750). M.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Actor: Alicia Margoth Montilla y otros. Demandado: Municipio de San Lorenzo y otro. Acción: Reparación directa.

Enlace

verificable:

<https://compilacionjuridica.antioquia.gov.co/compilacion/compilacion/docs/52001-23-31-000-1999-00518-01%2820750%29.htm>

Anexo 1.5. Ficha N.º 5

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 19 de abril de 2012. Radicación 19001-23-31-000-1999-00815-01 (Expediente 21515). M.P.: Hernán Andrade Rincón. Actor: María Hermenza Tunubalá Aranda. Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional. Acción: Reparación directa.

Enlace

verificable:

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/19001-23-31-000-1999-00815-01%2821515%29.pdf>

Anexo 1.6. Ficha N.º 6

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 23 de agosto de 2012. Radicación 18001-23-31-000-1999-00454-01 (Expediente 24392). M.P.: Hernán Andrade Rincón. Actor: Hugo Giraldo Herrera y otros. Demandado: Nación–Rama Judicial y otro. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable: <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/sun/18001-23-31-000-1999-00454-01%2824392%29.doc>

Anexo 1.7. Ficha N.º 7

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de junio de 2011. Radicación 76001-23-31-000-1998-00270-01 (Expediente

21055). M.P. (E): Gladys Agudelo Ordóñez. Actor: Neyla Eulalia Zúñiga Barahona y otros.
Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional. Acción: Reparación directa.

Enlace

verificable:

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/76001-23-31-000-1998-00270-01%2821055%29.pdf>

Anexo 1.8. Ficha N.º 8

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2020. Radicación 50001-23-31-000-2009-00058-01 (Expediente 50264). M.P. (E): Marta Nubia Velásquez Rico. Actor: O. G. G. y otros. Demandado: Nación–Rama Judicial–Fiscalía General de la Nación. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable: <https://vlex.com.co/vid/841379236>

Anexo 1.9. Ficha N.º 9

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 28 de julio de 2011. Radicación 52001-23-31-000-1998-00984-01 (Expediente 20838). M.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Actor: Víctor Salas Ortiz y otros. Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional y Consejo Superior de la Judicatura. Acción: Reparación directa.

Enlace

verificable:

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/52001-23-31-000-1998-00984-01%2820838%29.pdf>

Anexo 1.10. Ficha N.º 10

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia de unificación jurisprudencial del 7 de marzo de 2018. Radicación 25000-23-26-000-2005-00320-01 (Expediente 34359) A. M.P.: Danilo Rojas Betancourth. Actor: Luz Myriam Vasco Basabe. Demandado: Nación–Ministerio de Defensa–Ejército Nacional. Acción: Reparación directa.

Enlace verificable:
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/214/25000-23-26-000-2005-00320-01.pdf>

4. CONCLUSIONES

La responsabilidad del Estado se ha manejado entre los dos títulos de imputación de responsabilidad tradicionales, como son la objetiva o sin falla y la subjetiva o por falla; siendo esta última la de mayor tradición en el sistema jurídico colombiano, porque es la actuación irregular de la administración la que en la mayoría de los casos genera perjuicios indemnizables a los particulares.

Güechá Medina, (2012) concluyo que:

“En el derecho colombiano, la responsabilidad por falla, no se ha alejado de la concepción francesa, al identificar la misma, en que la administración actuó mal, tardíamente o no actuó”. (pág. 101)

Resalta igualmente el mismo autor que las sentencias de la jurisdicción administrativa, se han ido afianzando los criterios de irregularidad o anormalidad en la actuación como fuente de responsabilidad administrativa por falla del servicio.

La investigación nos arrojó que la falla del servicio constituye uno de los principales títulos de imputación de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia y ha sido desarrollada de manera amplia por el Consejo de Estado, particularmente a partir de la obligación que tienen las entidades públicas de prestar los servicios a su cargo de manera eficiente, oportuna y adecuada. De acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, no basta con demostrar la existencia de un daño para que surja responsabilidad estatal; es necesario acreditar, además, que dicho daño sea antijurídico, que exista una actuación u omisión atribuible a la administración y que se configure un nexo causal entre la conducta estatal y el perjuicio ocasionado.

Las decisiones del Consejo de Estado revisadas, analizadas y escudriñadas falladas en las sentencias que forman la línea jurisprudencial homogénea que ha permitido precisar que la falla del servicio puede presentarse tanto por una actuación irregular de la administración como por la omisión del cumplimiento de deberes jurídicos.

Consonantemente la falla del servicio y su línea esbozada por el honorable Consejo de estado nos ratifica que las entidades administrativas tenían la obligación concreta de prevenir, atender o evitar la producción del daño. En este sentido, la responsabilidad no se fundamenta únicamente en la existencia de un resultado perjudicial, sino en la posibilidad de atribuirlo jurídicamente a una conducta deficiente, tardía o inexistente de la administración.

a jurisprudencia del Consejo de Estado ha consolidado una perspectiva orientada a la protección de los derechos de los administrados, sin convertir al Estado en un asegurador universal de todos los daños. Por ello, en cada caso deben analizarse las circunstancias concretas, las obligaciones legales de la entidad, la previsibilidad y evitabilidad del daño y la existencia de causas extrañas que puedan excluir o limitar la responsabilidad.

En consecuencia, la figura de la falla del servicio refleja el principio según el cual el Estado debe responder cuando, teniendo el deber y la posibilidad de actuar conforme a sus obligaciones constitucionales y legales, presta deficientemente un servicio, lo presta tardíamente o deja de prestarlo, ocasionando con ello un daño antijurídico que el ciudadano no está obligado a soportar. La evolución de las decisiones del Consejo de Estado ha sido fundamental para delimitar estos elementos y garantizar que la responsabilidad patrimonial del Estado opere como un mecanismo efectivo de reparación frente a las actuaciones u omisiones imputables a la administración.

La línea jurisprudencial del Consejo de Estado ha traído como referencia en la presente investigación ha evolucionado desde una concepción clásica de la falla del servicio identificada con el mal funcionamiento, la ausencia o la tardanza del servicio público, hacia un modelo de supraconstitucionalidad por los tratados internacionales de responsabilidad basado en la existencia de un daño antijurídico a la luz de lo emanado en el artículo 90 Constitucional y su imputación jurídica al Estado.

Esta visión permitió ampliar y sistematizar este enfoque, mientras que la jurisprudencia ha reconocido la coexistencia de la falla del servicio con otros títulos de imputación, este constante cambio ha revolucionado la perspectiva del daño antijurídico del Estado. Se concluye que estos títulos de imputación como se observó en las sentencias revisadas son particularmente visibles en la responsabilidad por omisiones, donde el Consejo de Estado compara el deber jurídico de actuación de la autoridad con su comportamiento efectivo. En el conflicto armado, ello ha permitido atribuir responsabilidad cuando el Estado conocía o debía conocer un riesgo y contaba con posibilidades razonables de prevenirlo o mitigarlo, pero también ha establecido que no toda actuación de terceros genera responsabilidad estatal.

El reto actual consiste en trasladar estos criterios a una Administración cada vez más digital, automatizada y compleja. La falla del servicio del futuro probablemente no se limitará al error del funcionario, sino que deberá abarcar problemas de diseño institucional, gestión algorítmica, seguridad informática, interoperabilidad, toma automatizada de decisiones y deficiencias estructurales. Al mismo tiempo, las crisis institucionales exigirán determinar cuándo una deficiencia sistémica puede convertirse jurídicamente en una falla imputable al Estado.

En conclusión, podemos denotar que la línea jurisprudencial del Consejo de Estado y su precedente sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por falla del servicio puede entenderse como un tránsito desde una concepción centrada en la conducta irregular de la Administración hacia un modelo constitucional de imputación del daño antijurídico, más flexible y orientado a la protección efectiva de los derechos. Este proceso adquiere especial importancia frente a fenómenos contemporáneos del conflicto armado, transformación digital y crisis institucionales, que obligan a redefinir qué puede considerarse un funcionamiento defectuoso del Estado configurando un título de imputación que debe ser resarcido por parte del administrativo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta-Penco, T. (2016). La responsabilidad patrimonial de la Administración por información errónea en la doctrina del Consejo de Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. <https://doi.org/10.18601/21452946.n15.11>

Arenas Mendoza, H. A. (Ed.). (2022). La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974>

Arenas Mendoza, H. A. (2022). La responsabilidad estatal por los daños causados como consecuencia del comportamiento de los grupos armados: algunos parámetros jurisprudenciales establecidos por el Consejo de Estado de Colombia. En *La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia*. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974.01>

Arenas-Mendoza, H. A., & Universidad del Rosario. (2024). La responsabilidad patrimonial del Estado por el sistema carcelario en Colombia. *Estudios Políticos (Medellín)*. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v81n178a4>

Bejarano Guzmán, R. (2015). La carga de probar la falla del servicio en la responsabilidad estatal. En *La responsabilidad extracontractual del Estado*, Universidad del Externado, Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwqp.10>

Bermejo, J., Lamadrid, J., & Galán, O. (2017). Evolución jurídica de la responsabilidad del Estado por actos terroristas en Colombia. *Jurídicas CUC*. <https://doi.org/10.17981/juridcuc.13.1.2017.04>

Bustamante Socha, J. F. (2022). Responsabilidad extracontractual del Estado por los secuestros extorsivos en el marco del conflicto armado. En La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974.02>

Carvajal Garrido, Y. A. (s. f.). Responsabilidad patrimonial del Estado “por contexto” ante el cumplimiento de los elementos establecidos en el artículo 90 de la Constitución Política [Disertación; S. Urueta Rojas, Ed.]. <https://doi.org/10.11144/javeriana.10554.53514>

Castro Pinto, J. S. (2022). La uniformidad jurisprudencial en las decisiones del Consejo de Estado en los casos de tomas guerrilleras. En La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974.06>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2012, 19 de julio). *Sentencia de 19 de julio de 2012* [Danilo Rojas Peláez, M.P.]. Radicado: 25000-23-26-000-1998-00399-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2016, 11 de mayo). *Sentencia de 11 de mayo de 2016* [Stella Conto Díaz del Castillo, M.P.]. Radicado: 50001-23-26-000-2001-00340-01.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2017, 31 de agosto). *Sentencia de 31 de agosto de 2017* [Carlos Alberto Zambrano Barrera, M.P.]. Radicado: 76001-23-31-000-2011-00319-01.

Correa Palacio, R. S. (2015). Límites jurisprudenciales a la responsabilidad patrimonial del Estado. En La responsabilidad extracontractual del Estado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwqp.25>

Corte Constitucional. (2015, 26 de febrero). *Sentencia T-086* [Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.].

García López, L. F., & Oñate Acosta, T. (s. f.). La falla del servicio en Colombia. En Derecho administrativo. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk146.22>

Güechá Medina, C. N. (2012). La falla en el servicio: una imputación tradicional de responsabilidad del Estado. Prolegómenos. <https://doi.org/10.18359/prole.2371>

PAiLLEt, miChEL. (2001). La Responsabilidad Administrativa, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.

Güechá Medina, C. N., & Higüera Jiménez, D. M. (2024). La responsabilidad del Estado por los cambios del precedente jurisprudencial en Colombia. *Via Inveniendi Et Iudicandi*. <https://doi.org/10.15332/19090528.10672>

Henao, J. C. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado. En La responsabilidad extracontractual del Estado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwqp.4>

Hernández, A. P. (2015). Indemnización y compensación de perjuicios en la responsabilidad patrimonial del Estado. En La responsabilidad extracontractual del Estado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwqp.11>

López Caballero, J. C. (2022). La responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado por los daños producidos con ocasión de los ataques subversivos contra estaciones de policía. En

La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974.05>

Medina Ríos, J. S. (2023). Estudio 16. La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por el incumplimiento de las obligaciones de seguridad en los establecimientos de reclusión. En Estudios de responsabilidad civil. Tomo III. <https://doi.org/10.17230/9789587208184ch4>

Moyano González, W. L. (2022). La responsabilidad del Estado por el homicidio de civiles por grupos al margen de la ley. En La responsabilidad estatal por los daños causados por los grupos armados en la jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia. <https://doi.org/10.12804/urosario9789587849974.03>

Ramírez Llerena, E., Benítez Izquierdo, M., & Rojas Leyva, F. (2023). El poder judicial en Colombia y la responsabilidad patrimonial del Estado por la mora judicial durante la cuarentena por pandemia de COVID-19. Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.15-num.30-2023-4255>

Rodríguez Gutiérrez, A., & Estupiñan, J. P. (2018). La responsabilidad del Estado en Colombia por falla en el servicio de medios electrónicos. <https://doi.org/10.15332/li.lib.2018.00032>

Rodríguez Gutiérrez, A., & Estupiñan Bejarano, J. P. (2020). Capítulo 4: La falla en el servicio de los medios electrónicos: Un nuevo régimen de la responsabilidad extra-contractual del Estado en Colombia. <https://doi.org/10.15332/dt.inv.2020.02701>

Sánchez Monroy, E. (2019). La responsabilidad extra-contractual del Estado en Colombia, por falla en el servicio de los medios electrónicos a la luz de la Ley 1437 de 2011; tópico final de estudio: la notificación electrónica. <https://doi.org/10.15332/tg.mae.2019.0790>

Santaella Quintero, H. (2015). La responsabilidad del Estado por daños al medio ambiente en el derecho administrativo colombiano. En La responsabilidad extracontractual del Estado. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwqp.19>

Villa Porto, C. M. (2018). Responsabilidad del Estado por fallas en el servicio notarial. Vis Iuris. <https://doi.org/10.22518/vis.v0i00.1158>

Zapata García, P. A. (2025). Las borrosas fronteras en la responsabilidad patrimonial pública. En Las dimensiones de la responsabilidad en la contratación del Estado. <https://doi.org/10.2307/jj.28833718.4>