

La Acción de Reparación Directa en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Colombiana

El régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en Colombia constituye una manifestación esencial del Estado Social de Derecho, encontrando su fundamento primordial en el **artículo 90 de la Constitución Política**. Este precepto consagra la cláusula general según la cual el Estado debe responder por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Dicha responsabilidad abarca todas las esferas de actuación estatal, no limitándose al ámbito extracontractual.

Dentro de este marco, la **acción de reparación directa**, regulada principalmente en el **artículo 140 de la Ley 1437 de 2011**, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), emerge como el mecanismo procesal por excelencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa para reclamar la indemnización de perjuicios derivados de tales daños, siempre que estos no tengan su origen directo en la ilegalidad de un acto administrativo (cuya controversia corresponde a otras acciones como la de nulidad y restablecimiento del derecho) ni en la ejecución de un contrato estatal.

Fundamento Constitucional y Legal

Fundamento Constitucional: Artículo 90

El pilar fundamental de la responsabilidad patrimonial del Estado, y por ende de la acción de reparación directa, reside en el artículo 90 de la Constitución Política de 1991. Este artículo establece de manera imperativa la obligación del Estado de responder patrimonialmente, sin distinguir ámbitos de actuación (contractual, extracontractual, por acto lícito o ilícito).

Consagra dos requisitos esenciales para que opere dicha responsabilidad: i) la existencia de un **daño antijurídico**, entendido como aquel que la víctima no está en el deber jurídico de soportar; y ii) que dicho daño sea **imputable** a una acción u omisión de una autoridad pública. Esta cláusula general transformó el paradigma de la responsabilidad estatal, centrandó el análisis en la protección de la víctima y su derecho a no sufrir perjuicios injustificados por la actuación pública.

Definición Legal: Artículo 140 CPACA

El artículo 140 del CPACA materializa procesalmente el mandato constitucional. Define la acción de reparación directa como el medio a través del cual "la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado".

La norma especifica que esta responsabilidad surge, entre otras, cuando la causa del daño sea "un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma".

Naturaleza y Distinción con Otras Acciones

Acción de Reparación Directa

La característica distintiva de la reparación directa es que su objeto principal no es controvertir la legalidad de un acto administrativo, sino obtener una indemnización por el daño causado por una actuación (o inacción) estatal fáctica.

Es la vía idónea para reclamar daños derivados de actuaciones estatales lícitas, pero que generan responsabilidad bajo títulos de imputación objetivos como el riesgo excepcional o el daño especial.

Acción de Nulidad y Restablecimiento

Se diferencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA), que sí busca anular un acto administrativo por considerarlo ilegal y, como consecuencia, obtener el restablecimiento de un derecho y la reparación del daño.

La reparación directa puede ser procedente incluso si existe un acto administrativo de por medio, siempre que la causa directa del perjuicio no sea la ilegalidad del acto en sí, sino sus efectos o la forma de su ejecución.

Definición Jurisprudencial y Ámbito de Aplicación



Definición del Consejo de Estado

El Consejo de Estado ha definido consistentemente la acción de reparación directa como el medio de control judicial idóneo para solicitar la indemnización de perjuicios causados por hechos, omisiones, operaciones administrativas, ocupaciones de inmuebles por trabajos públicos, o cualquier otra actuación material imputable a una entidad estatal que cause un daño antijurídico.



Exclusiones

Se excluyen, por regla general, las controversias sobre la legalidad de actos administrativos o las derivadas directamente de contratos estatales.



Amplitud del Ámbito de Aplicación

La utilización en el artículo 90 constitucional y en el artículo 140 del CPACA de expresiones amplias como "acción u omisión de las autoridades públicas", "hecho", "operación administrativa" o "cualquiera otra causa imputable" no es casual. Refleja una voluntad legislativa y constitucional de no restringir la responsabilidad estatal a formas específicas de conducta.

Aplicación Práctica de la Acción de Reparación Directa

Errores Médicos

Aplicable a casos de errores médicos en hospitales públicos que generan daños a los pacientes.

Privación de Libertad

Aplicable en casos de privaciones injustas de la libertad que generan perjuicios al afectado.



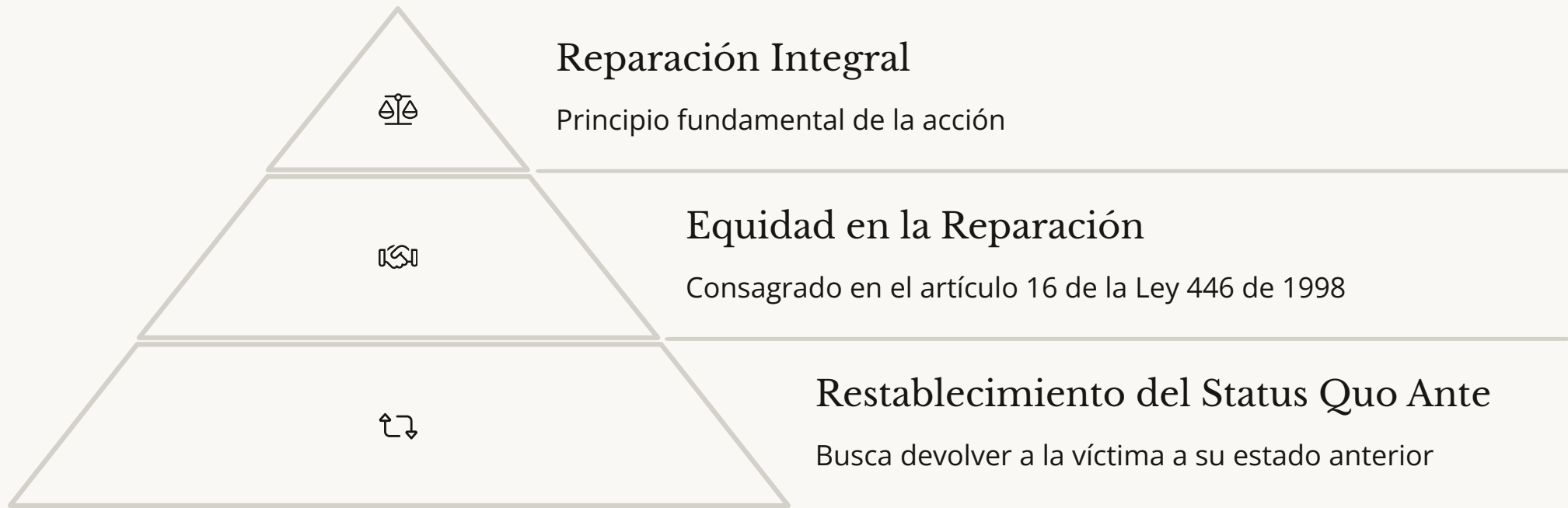
Accidentes Viales

Procedente en accidentes por falta de mantenimiento vial que causan perjuicios a los ciudadanos.

Obras Públicas

Utilizada para reclamar daños ocasionados por la ejecución de obras públicas que afectan propiedades o personas.

Propósito Central: Reparación Integral



El fin último de la acción de reparación directa es materializar el principio de **reparación integral** del daño antijurídico sufrido por la víctima. Este principio busca que la indemnización cubra la totalidad del daño causado, ni más ni menos ("reparar el daño, todo el daño y nada más que el daño"), con el objetivo de restablecer, en la medida de lo posible, la situación de la víctima al estado anterior a la ocurrencia del hecho lesivo (*status quo ante*). La reparación debe ser, además, equitativa.

Perjuicios Materiales Indemnizables



Perjuicios Materiales (Patrimoniales)

Son aquellos que afectan el patrimonio económico de la víctima y son susceptibles de valoración pecuniaria directa.



Daño Emergente

Representa la pérdida económica efectivamente sufrida o el gasto en que se ha incurrido como consecuencia directa del daño. Incluye, por ejemplo, gastos médicos, costos de reparaciones, valor de bienes destruidos, etc. Debe ser probado fehacientemente.



Lucro Cesante

Corresponde a la ganancia, utilidad o ingreso que la víctima dejó de percibir como resultado del hecho dañoso. Se divide en lucro cesante consolidado (causado entre la fecha del daño y la sentencia) y futuro (que se proyecta desde la sentencia hacia adelante, basado en la expectativa de vida o de duración de la actividad productiva).

Perjuicios Inmateriales Indemnizables



Perjuicio Moral

Aflicción, dolor, angustia o sufrimiento psicológico



Daño a la Salud

Afectación a la integridad física o psíquica



Alteración Grave a las Condiciones de Existencia

Cambio negativo en las condiciones habituales de vida



Afectación a Bienes o Derechos Constitucionales

Lesión de derechos fundamentales específicos

Medidas de Reparación No Pecuniarias



Actos de Reconocimiento

Ceremonias públicas donde el Estado reconoce su responsabilidad por los hechos dañosos.



Publicaciones

Difusión de la sentencia en medios de comunicación para conocimiento público.



Actos Conmemorativos

Creación de monumentos o espacios de memoria para las víctimas.



Investigaciones

Orden de adelantar investigaciones para esclarecer los hechos y sancionar responsables.



Programas de Formación

Implementación de programas educativos en derechos humanos para prevenir futuras violaciones.

Legitimación en la Causa

Concepto de Legitimación

La legitimación en la causa es un presupuesto procesal esencial para que el juez pueda emitir una decisión de fondo sobre las pretensiones de la demanda. Se distingue entre la *legitimación de hecho*, que se presume inicialmente con la simple afirmación del demandante de ser titular del derecho reclamado o del demandado de ser el obligado, y la *legitimación material*, que debe ser demostrada durante el proceso a través de las pruebas y que confirma si las partes son realmente las titulares de la relación jurídica sustancial debatida.

La ausencia de legitimación material, ya sea por activa o por pasiva, conduce a una sentencia desestimatoria de las pretensiones, impidiendo un pronunciamiento sobre el mérito del asunto.

Legitimación por Activa (Demandantes)

- Víctima Directa: La persona que sufre de manera inmediata y personal el daño antijurídico.
- Víctimas Indirectas o Damnificados: Personas que sufren un perjuicio como consecuencia refleja del daño causado a la víctima directa.
- Terceros Afectados: Cualquier otra persona que demuestre un interés jurídico legítimo.
- El Estado: Las propias entidades públicas cuando han sufrido un daño antijurídico.

Legitimación por Pasiva (Demandados)



Entidades Estatales

Son los demandados por excelencia. La acción se dirige contra la entidad pública a la cual pertenecía el agente que causó el daño, o cuya omisión o funcionamiento defectuoso generó el perjuicio. La representación judicial de la Nación o de las entidades varía según su naturaleza jurídica (p. ej., Ministro del ramo, Director de Departamento Administrativo, Gerente de empresa industrial y comercial del Estado, etc.).



Particulares

La ley y la jurisprudencia contemplan escenarios específicos donde los particulares pueden ser demandados en reparación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como cuando ejercen funciones públicas, actúan bajo instrucción estatal, concurren causalmente con una entidad pública, o causan daño al Estado.



Ampliación de la Legitimación Pasiva a Particulares

Ejercicio de Funciones Públicas

Cuando un particular ejerce funciones administrativas por delegación o mandato legal y causa un daño en ejercicio de dichas funciones. Esto incluye, por ejemplo, a ciertas empresas de servicios públicos domiciliarios en el marco de la Ley 142 de 1994, aunque su régimen contractual sea de derecho privado.

Actuación bajo Instrucción Estatal

Cuando un particular causa un daño obrando "siguiendo una expresa instrucción" de una entidad pública (Art. 140 CPACA).

Concurrencia Causal con Entidad Pública

Cuando el daño es producto de la acción u omisión concurrente de una entidad estatal y un particular. En virtud del fuero de atracción, la jurisdicción contencioso-administrativa puede conocer de la totalidad de la controversia, determinando la proporción de responsabilidad de cada uno (Art. 140, inciso final CPACA).

Daño Causado al Estado

Cuando un particular causa un daño antijurídico a una entidad pública o al patrimonio público, la entidad perjudicada puede demandarlo en reparación directa (Art. 140, inciso 3 CPACA).

Requisito de Procedibilidad: Conciliación Extrajudicial Previa

Obligatoriedad

Antes de poder presentar una demanda de reparación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, es indispensable agotar el trámite de la conciliación extrajudicial.

Así lo exige expresamente el artículo 161, numeral 1, del CPACA, que lo establece como un requisito de procedibilidad.

Efecto sobre la Caducidad

La presentación de la solicitud de conciliación tiene un efecto crucial: suspende el término de caducidad de la acción. Esta suspensión se mantiene hasta que se logre un acuerdo conciliatorio, se expida la constancia de que la audiencia no se realizó por inasistencia, se declare fallida por falta de acuerdo, o se indique que el asunto no era conciliable.



Trámite

La solicitud de conciliación debe presentarse ante los Procuradores Judiciales para Asuntos Administrativos. Dicha solicitud debe cumplir ciertos requisitos, como la identificación de las partes, la descripción de los hechos, las pretensiones (estimando la cuantía), las pruebas que se pretenden hacer valer y la constancia de agotamiento de la vía gubernativa si fuera necesaria. El Procurador citará a las partes a una audiencia.

Resultado y Habilitación para Demandar

Si no se llega a un acuerdo total, el Procurador expedirá una constancia que acredita el cumplimiento del requisito de procedibilidad, habilitando al interesado para presentar la demanda. Si hay acuerdo, este, una vez aprobado por el juez administrativo competente, adquiere fuerza de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

Término de Caducidad

Concepto y Finalidad

La caducidad es una figura procesal que extingue el derecho a ejercer una acción judicial por el simple transcurso del tiempo fijado en la ley. Opera de pleno derecho, es irrenunciable por las partes y debe ser declarada de oficio por el juez si la encuentra probada. Su principal finalidad es garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad de las situaciones jurídicas, evitando la indefinición perpetua de los conflictos.

Regla General

Para la acción de reparación directa, el término de caducidad es de dos (2) años, según el Art. 164(2)(i) CPACA.

Cómputo del Término

La forma de contar estos dos años varía según las circunstancias del daño:

- Regla General (Daño Instantáneo): Desde el día siguiente a la ocurrencia del hecho dañoso.
- Regla del Conocimiento (Daño Oculto): Desde el día siguiente al conocimiento del daño.
- Regla del Daño Continuado: Desde el día siguiente a la cesación del daño.

Reglas Especiales de Caducidad

Desaparición Forzada

Dada la naturaleza continuada de este delito mientras no se conozca la suerte o paradero de la víctima, el CPACA (Art. 164(2)(i)), recogiendo jurisprudencia anterior, establece una regla especial: el término de dos años se cuenta a partir de la fecha en que aparezca la víctima (viva o muerta) o, en su defecto, desde la ejecutoria del fallo penal definitivo. Esto sin perjuicio de que se pueda demandar antes si se desea.

Crímenes de Lesa Humanidad y Crímenes de Guerra

Aquí la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado una excepción significativa a la regla general de caducidad. Aplicando el control de convencionalidad y reconociendo la imprescriptibilidad de la acción penal para estos crímenes bajo el derecho internacional, así como las obligaciones estatales reforzadas de investigar, juzgar y reparar, se ha sostenido que el término de caducidad de dos años no opera de forma automática.

El cómputo del término se flexibiliza y debe analizarse caso por caso, considerando el momento en que las víctimas tuvieron conocimiento efectivo de la participación del Estado y estuvieron en condiciones materiales reales de acceder a la justicia.

Tensión entre Caducidad y Acceso a la Justicia

Seguridad Jurídica

La caducidad busca proteger la estabilidad de las situaciones jurídicas y evitar la indefinición perpetua de los conflictos.

Acceso a la Justicia

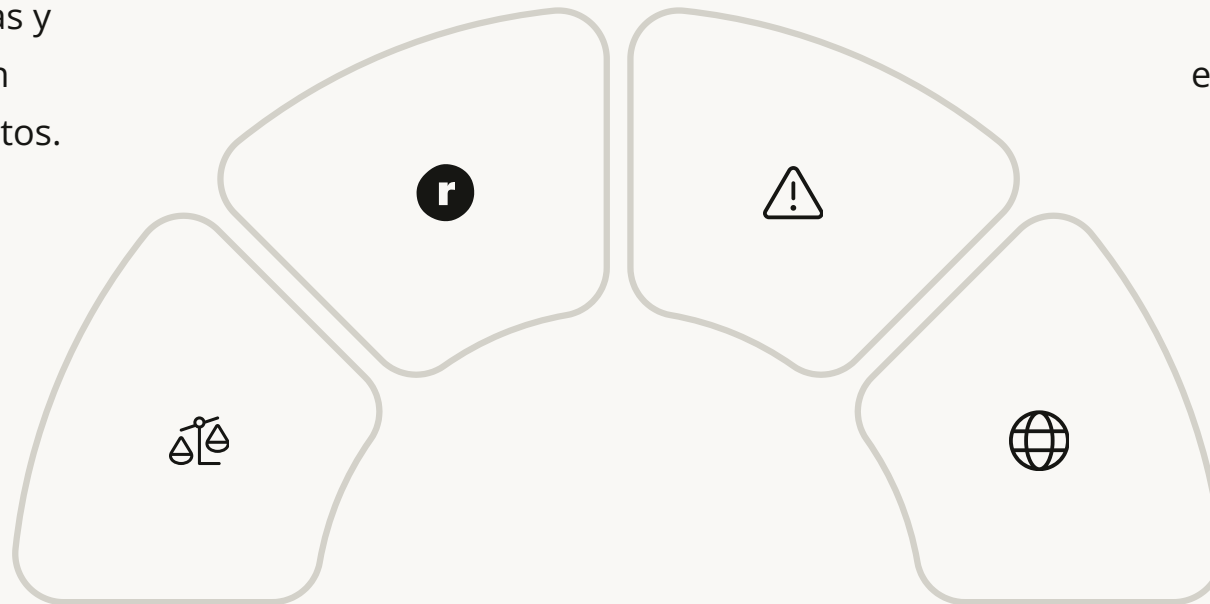
Derecho fundamental de las víctimas consagrado en la Constitución y en tratados internacionales.

Graves Violaciones

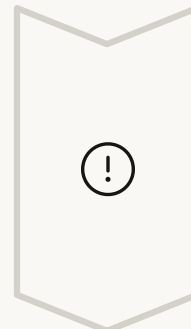
Los crímenes atroces a menudo involucran ocultamiento estatal, intimidación a las víctimas y obstáculos fácticos para demandar.

Estándares Internacionales

La imprescriptibilidad de la acción penal para estos delitos en el ámbito internacional refuerza la idea de que la obligación de reparar no debería extinguirse por el simple paso del tiempo.

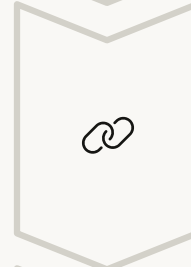


Elementos Esenciales para la Prosperidad de la Acción



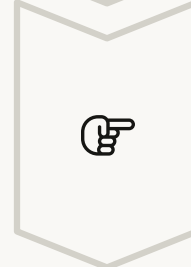
Daño Antijurídico

Lesión o afectación a un bien o interés jurídicamente protegido que la víctima no tiene el deber jurídico de soportar.



Nexo de Causalidad

Relación fáctica de causa a efecto entre la conducta imputada al Estado y el daño antijurídico.



Imputación

Atribución jurídica y fáctica del daño al Estado a través de títulos específicos.

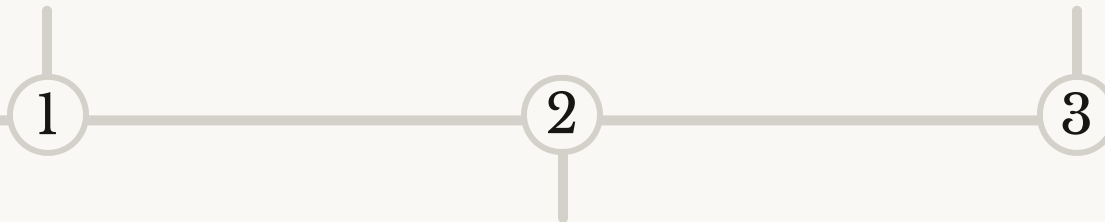
Títulos Jurídicos de Imputación

Falla del Servicio

Título de imputación tradicional y más frecuente. Se enmarca en un régimen de responsabilidad subjetiva, donde la obligación de reparar surge porque el daño es consecuencia del funcionamiento anormal, defectuoso, irregular, tardío o de la omisión en la prestación de un servicio o función a cargo del Estado.

Daño Especial

Título de responsabilidad objetiva, fundamentado en la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas. Procede cuando una actuación legítima y regular del Estado, realizada en beneficio del interés general, impone a un particular o a un grupo reducido un sacrificio o gravamen especial, anormal y desproporcionado.



Riesgo Excepcional

Título de responsabilidad objetiva. Se configura cuando el Estado, para el cumplimiento de sus fines, utiliza actividades, instrumentos o medios que entrañan un peligro significativo y anormal, que excede las cargas que comúnmente deben soportar los ciudadanos.

Jurisprudencia Relevante del Consejo de Estado

Tipo de Perjuicio	Criterio de Indemnización	Tope Máximo
Perjuicio Moral (Nivel 1: Cónyuge, Hijos, Padres)	Presunción de aflicción por parentesco cercano	100 SMLMV
Perjuicio Moral (Nivel 2: Hermanos, Abuelos, Nietos)	Registro Civil	50 SMLMV
Perjuicio Moral (Nivel 3: Tíos, Sobrinos)	Registro Civil + Prueba Afecto	35 SMLMV
Daño a la Salud (Incapacidad \geq 50%)	Dictamen médico-legal	100 SMLMV
Daño a la Salud (Incapacidad 40-49%)	Dictamen médico-legal	80 SMLMV

El Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desempeña un papel protagónico en la configuración y evolución del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado y, en particular, de la acción de reparación directa. Sus pronunciamientos no solo resuelven casos concretos, sino que interpretan las normas constitucionales y legales, fijan el alcance de los conceptos jurídicos y establecen criterios para la valoración de los elementos de la responsabilidad y la cuantificación de los perjuicios.

Tasación y Liquidación de Perjuicios

100%

Reparación Integral

Principio rector de la indemnización

25%

Deducción Gastos Personales

En cálculo de lucro cesante

6%

Interés Técnico

Histórico para cálculos actuariales

100

SMLMV

Tope máximo común para perjuicios morales

La determinación del monto de la indemnización en los procesos de reparación directa se rige por el principio de reparación integral, buscando compensar a la víctima por todos los perjuicios sufridos, tanto materiales como inmateriales, como consecuencia del daño antijurídico imputable al Estado. La metodología empleada por el Consejo de Estado para tasar los perjuicios, particularmente los inmateriales, revela una tensión inherente entre la búsqueda de estandarización y la necesidad de discrecionalidad judicial.