

## DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

### PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

#### 1. Nombre del proyecto de investigación

Responsabilidad nacional e internacional del Estado por omisión del legislador.

#### 2. Introducción proyecto de investigación

Desde la creación de la Constitución Política de 1991 la doctrina ha adelantado múltiples estudios que han servido como fundamento para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado colombiano por el hecho del legislador, específicamente por la expedición de leyes que ocasionan daños a los ciudadanos. En este mismo sentido, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha aceptado, sin mayores problemas, que la responsabilidad del Estado no solamente se configura en las actuaciones llevadas a cabo por la administración pública o en los eventos en los cuales el ordenamiento jurídico establece expresamente la obligación de reparar sino también en los casos en los cuales el ejercicio de la función legislativa causa a los ciudadanos un daño que no están en el deber jurídico de soportar.<sup>1</sup> En un principio la jurisprudencia apuntaba a la declaratoria de responsabilidad con fundamento únicamente en el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, es decir, cuando se configuraba un daño especial o se ponía en un riesgo excepcional a los ciudadanos como consecuencia del ejercicio de la actividad legislativa. Posteriormente, se dio cabida al título de imputación de la falla del servicio en la actividad legislativa, cuando se declaraba inconstitucional una ley que causaba perjuicios a los administrados.<sup>2</sup>

No obstante, hasta el momento la doctrina no se ha detenido a analizar en detalle las diversas aristas del problema consistente en determinar si es procedente la declaratoria de responsabilidad del Estado por una omisión absoluta o relativa del legislador. Así mismo, los desarrollos jurisprudenciales

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, Bogotá D.C., 9 de octubre de 2013, radicación número: 25000-23-26-000-2001-02689-01(32737), Actor: Clemente Vargas Bernal y otro.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., Veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014), radicación número: 25000-23-26-000-2003-00175-01(28741), actor: Goodyear de Colombia S.A.

no han estudiando con profundidad el tema. La Sección Tercera del Consejo de Estado en un pronunciamiento sostuvo que no es procedente declarar responsable al Estado por una omisión legislativa, dado que no existe una norma constitucional que obligue expresamente al legislador a proferir leyes en un tiempo determinado y que ello derive en la responsabilidad patrimonial del Estado.<sup>3</sup> En cambio, autores como Cecilia González Noriega<sup>4</sup> han sostenido que sí hay lugar a declarar la responsabilidad del Estado por omisión del legislador, con fundamento en el régimen objetivo, cuya base se encuentra en el rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

En este contexto, surgen una serie de preguntas que la doctrina y la jurisprudencia todavía no han analizado en detalle, por ejemplo, ¿es posible predicar la responsabilidad internacional del Estado por la falta de regulación legislativa de una materia?; ¿hay lugar a declarar responsable al Estado cuando la Corte Constitucional exhorta al Congreso a regular un tema y este no lo hace, por ejemplo, la práctica de la eutanasia o el matrimonio entre parejas del mismo sexo?; ¿a la luz de los desarrollos legales y jurisprudenciales es procedente declarar la responsabilidad del Estado por omisión legislativa con fundamento en el rompimiento del principio de igualdad frente a la cargas públicas?, ¿a partir de una interpretación sistemática de la Constitución es posible inferir un contenido obligacional claro a cargo del legislador para que expida leyes en determinado temas, por ejemplo en relación con el derecho a la salud?, ¿la libertad de configuración legislativa es una autorización absoluta para que el Congreso no regule materias de trascendencia constitucional en el marco de un Estado social de Derecho?

Estos y otros interrogantes ponen de presente la tensión existente entre la libertad de configuración legislativa y los límites que ha trazado el ordenamiento jurídico nacional e internacional en relación con la responsabilidad civil extracontractual del Estado, aspectos en los cuales la doctrina y la jurisprudencia colombiana todavía no han ahondado lo suficiente para determinar cuáles son aquellas situaciones en las cuales es procedente declarar responsable al Estado por la omisión del legislador.

### **3. Objetivos generales**

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 13002, 1º de noviembre de 2001, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

<sup>4</sup> GONZÁLEZ NORIEGA, Olga Cecilia. La omisión legislativa como hecho generador de la responsabilidad patrimonial del Estado, *Revista verba iuris*, 11(35), pp. 41-63, 2016.

Identificar los casos en los cuales es procedente declarar la responsabilidad del Estado por omisión del legislador en Colombia.

Determinar qué títulos de imputación de responsabilidad del Estado son los adecuados para exigir su responsabilidad por la inactividad del poder legislativo.

Dar cuenta de los límites fijados por la Constitución Política de 1991 y el derecho de daños para el desarrollo de la actividad legislativa en Colombia.

#### **4. Objetivos específicos**

Explicar el contexto fáctico e histórico que dio lugar al establecimiento de la responsabilidad civil extracontractual del Estado por omisión del legislador en otros países.

Examinar las diversas fuentes del derecho internacional, las normas constitucionales y legales de las cuales se desprende un contenido obligacional claro a cargo del legislador para regular determinadas materias.

Analizar el papel que las cortes nacionales han jugado en la materia, específicamente la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

#### **5. Integrantes del proyecto**

El grupo de trabajo está conformado por el profesor responsable del proyecto y los estudiantes de maestría que se vinculen a él.

#### **6. Resultados específicos**

El proyecto tiene como meta la publicación de una obra colectiva, resultado de los análisis y debates adelantados a lo largo de los años 2020-2021.

El grupo se dividirá por ejes temáticos, cada uno se encargará de la elaboración de un capítulo de la obra. Los capítulos editados por cada equipo de trabajo les servirán, en caso de ser aprobados por el responsable del proyecto y por los jurados asignados por la dirección de la Maestría, como trabajo de investigación para obtener el título de Máster. Ningún capítulo podrá tener más de 22.000 palabras.

La publicación de estos trabajos dependerá del aval del jurado evaluador. En caso de que los jurados sugieran modificaciones al texto original para que este pueda ser editado, los ajustes serán responsabilidad del/los autor(es). Dichos cambios deberán realizarse en un plazo de dos meses contados a partir de la fecha de la defensa de la tesis.

Para que los trabajos puedan ser sometidos a la defensa ante un jurado, los estudiantes deben contar con la nota aprobatoria del seminario de proyecto de investigación. Esta evaluación es semestral y la misma depende de la participación y el cumplimiento de las entregas fijadas en el calendario mes a mes.

## **7. Evaluación del trabajo.**

La aprobación del texto final dependerá de la calidad del mismo, de la entrega en la fecha acordada por el director del proyecto, y de la aprobación por los jurados evaluadores.

No puede olvidarse que se trata de un trabajo colectivo en el que todos debemos ayudar en la investigación, por lo tanto la información que cada uno de los ejes temáticos encuentre deberá ser compartida con los compañeros que integren los demás equipos de trabajo.

Para la publicación de la tesis del estudiante en la obra colectiva se requerirá de la aprobación del director de la obra y el visto bueno de pares académicos.

## **8. Metodología general del trabajo.**

Los estudiantes trabajarán en ejes temáticos bajo la dirección del encargado del proyecto, con el acompañamiento del docente en cada una de las reuniones programadas para cada mes durante los años 2020-2021.

Durante el segundo semestre del año 2020 los estudiantes deberán adelantar gran parte de la investigación, siguiendo los lineamientos fijados por el director según cada temática, antes de cada visita y según el cronograma acordado.

Los grupos de trabajo se reunirán cada mes con el profesor director del proyecto para socializar los avances individuales y grupales. Estas reuniones servirán para debatir y construir conjuntamente el análisis de cada uno de los temas bajo estudio y para determinar el perfil de cada capítulo.

El primer semestre del año 2021 estará dedicado a la elaboración y discusión de los borradores de trabajo de cada capítulo y a la entrega del trabajo final.

## **9. Desarrollo del trabajo.**

Durante el segundo semestre del año 2020, el grupo se organizará temáticamente por equipos, cada uno de los cuáles estará a cargo de

investigar y presentar la temática asignada en el cronograma de trabajo que se expone más adelante.

Pese a que habrá un equipo de trabajo responsable de cada eje temático, todos los miembros del proyecto deben estudiar los temas asignados para cada visita. El objetivo de estas sesiones es que entre todos adelantemos el análisis temático y construyamos las bases de los documentos que integrarán el libro a publicar.

Durante el primer semestre del año 2021, se debatirán los documentos presentados por cada equipo de trabajo según los temas asignados. La dinámica se explica en el cronograma fijado.

Al finalizar el primer semestre del año 2021, cada equipo de trabajo deberá entregar el documento final para el visto bueno del director del proyecto.

#### **10. Lista de temas a estudiar y cronograma de trabajo.**

Cada uno de los equipos de trabajo se encargará de investigar y elaborar su trabajo de investigación sobre uno de los ejes temáticos que se exponen a continuación.

##### **Ejes temáticos a abordar:**

- Responsabilidad internacional del Estado por omisión legislativa absoluta o relativa en una materia determinada.
- Exhortos proferidos por la Corte Constitucional para que el Congreso regule una materia y este no lo hace.
- Rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas (daño especial y riesgo excepcional) como fundamento para la declaratoria de responsabilidad del Estado por omisión del legislador.
- Régimen subjetivo de responsabilidad del Estado (falla del servicio) como fundamento para la declaratoria de responsabilidad del Estado por omisión del legislador. (Interpretación sistemática de la Constitución para precisar el contenido obligacional)

(Visita 1) Clase sobre fundamentos teóricos. Análisis de los fundamentos de la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado y la función legislativa (libertad de configuración legislativa). En esta visita, el profesor a cargo de la línea

de investigación realizará una contextualización sobre las teorías en comento. También expondrá cómo en cada uno de los ejes temáticos objeto de estudio en la línea se presenta una tensión entre la libertad de configuración legislativa del Estado y la responsabilidad extracontractual del Estado. Al culminar esta clase, se conformarán los grupos que trabajarán en cada uno de los ejes temáticos.

**(Visita 2) Marco teórico.** En esta visita, cada uno de los equipos se encargará de construir, desde las normas, la literatura y la jurisprudencia el marco teórico de su respectivo eje temático.

**(Visita 3) Análisis histórico y de contexto:** En esta visita cada uno de los grupos se encargará de exponer y explicar los casos de derecho nacional o comparado en los cuales, de acuerdo con su eje temático, se ha declarado o negado la responsabilidad del Estado por omisión del legislador.

**(Visita 4) Análisis de jurisprudencia nacional.** Cada equipo de trabajo deberá exponer y explicar cómo la Corte Constitucional colombiana y el Consejo de Estado han abordado la responsabilidad extracontractual del Estado por omisión del legislador. En esta visita el profesor explicará los parámetros metodológicos para la elaboración de cada uno de los borradores del trabajo final. Finalizada la clase, los grupos de trabajo iniciarán con la redacción del borrador del trabajo final.

**(Visita 5) Presentación del primer avance sobre la elaboración del trabajo final.** Este avance deberá contener tema, título, estado del arte, problema, pregunta, hipótesis, objetivos, índice del texto y bibliografía.

**(Visita 6) Presentación del borrador del trabajo final.** Este borrador debe contener tema, título, problema, pregunta, hipótesis, marco teórico, objetivos, desarrollo de los capítulos, conclusiones y bibliografía.

**(Visita 7) Entrega y socialización de las observaciones a los borradores del trabajo final por parte del profesor.**

**(Visita 8) Entrega del trabajo final para revisión y visto bueno del profesor que dirige la línea de investigación.**

## **11. Bibliografía**

BÁEZ SILVA, Carlos. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México, CDMX, Boletín comparado de derecho mexicano, 2002.

BAZÁN, Víctor. "Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales: una visión de derecho comparado" CARBONELL, Miguel

(coord.), en busca de las normas ausentes, Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión, México, UNAM, 2003.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 13002, 1º primero de noviembre de 2001, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, Bogotá D.C., 9 de octubre de 2013, radicación número: 25000-23-26-000-2001-02689-01(32737).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil catorce (2014), radicación número: 25000-23-26-000-2003-00175-01(28741).

Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-038 del 5 de febrero de 2006, Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

GONZÁLEZ NORIEGA, Olga Cecilia. La omisión legislativa como hecho generador de la responsabilidad patrimonial del Estado, Revista verba iuris, 11(35), pp. 41-63, 2016.

HENAO PÉREZ, Juan Carlos. El Daño análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho colombiano y francés, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso Jaime; CUBIDES CÁRDENAS, Jaime y MORENO TORRES, María Camila. Análisis comparativo de los mecanismos de protección de derechos humanos en la omisión legislativa dentro el ordenamiento jurídico de México y Colombia, Estudios constitucionales vol.15 no.2 Santiago dic. 2017.

RUÍZ OREJUELA, Wilson. Responsabilidad del Estado social de Derecho por los actos del poder constituyente, ECOE ediciones, SIL Sistema de Información en Línea, Bogotá, 2017.

SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo. Responsabilidad patrimonial del Estado por omisión legislativa, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2010.

SARMIENTO ERAZO, Juan Pablo. La modulación de sentencias como medio para articular la oportunidad política de la Corte Constitucional colombiana. El caso de las parejas del mismo sexo, Universidad del norte, revista de Derecho no 37, 2012.