

Publicación Especial

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN RÁZÓN DE LEYES INCONSTITUCIONALES, UN RECURSO SUBEXPLOTADO.¹

Théo Ducharme.²

La introducción de un control *a posteriori* de la ley por el Consejo Constitucional³ ha sido el punto de partida para el reconocimiento de una acción de responsabilidad del Estado, derivada de leyes declaradas contrarias a la Constitución. En la continuidad de la jurisprudencia Gardedieu,⁴ por la que un juez administrativo admitió que la aplicación de una ley contraria a las obligaciones internacionales de Francia justifica la obligatoriedad de la responsabilidad del Estado, debía resolverse sobre una eventual responsabilidad del Estado en virtud de la aplicación de una ley inconstitucional.

Lo anterior adquirió firmeza por las decisiones de la Asamblea del 24 de diciembre de 2019,⁵ en las que el Consejo de Estado⁶ reconoció el principio de responsabilidad del Estado «en razón de las exigencias inherentes a la jerarquía de las normas, para reparar el conjunto de perjuicios que resultan de la aplicación de una ley contraria a la

¹ Este artículo se publicó en la *Revista de Actualidad de la Cuestión Prioritaria de Constitucionalidad*, en la página electrónica del Consejo Constitucional Francés, con el título *La responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles*, [La responsabilité de l'État du fait des lois inconstitutionnelles](https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-responsabilite-de-l-etat-du-fait-des-lois-inconstitutionnelles) | QPC360 ([conseil-constitutionnel.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr/)), traducción: José Antonio González Pedroza.

² Conferencista en derecho público

³ N.T. El Consejo Constitucional es una institución que tiene entre sus principales atribuciones el control de la constitucionalidad de leyes en Francia, a través de dos mecanismos principales, que son la cuestión prioritaria de constitucionalidad, que lleva a cabo dicho control de manera posterior a la expedición de la norma, es decir, sobre legislación que ya ha sido aprobada por el Poder Legislativo, y se puede iniciar por la Corte de Casación o por el Consejo de Estado; en tanto que el segundo mecanismo tiene lugar *a priori* y es iniciado a instancia del Presidente de la República, del Primer Ministro, por el Presidente de una de las asambleas del Poder Legislativo, o por sesenta senadores o sesenta diputados.

⁴ CE, Ass., 8 febrero 2007, n° 279522, *Gardedieu*.

⁵ CE, Ass., 24 diciembre 2019, n° 425981, 425983, 428162.

⁶ N. T. El Consejo de Estado es un organismo que tiene dos atribuciones esenciales: emitir una opinión u orientación al Gobierno, principalmente tratándose de proyectos de ley, y llevar a cabo el control jurisdiccional de las resoluciones que se emiten por la justicia administrativa.

Constitución o a los tratados internacionales de Francia»; jurisprudencia que fue retomada y confirmada por el Consejo Constitucional al poco tiempo.⁷

El nuevo régimen de responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales se fundamenta en la trilogía clásica : un hecho dañoso identificado en la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por el Consejo Constitucional ; un perjuicio indemnizable y, en fin, un nexo de causalidad entre los dos. Se trata de una responsabilidad por culpa aunque no se le reconozca con este nombre.⁸

Si las sentencias del Consejo de Estado ameritan innegablemente su ingreso a las *Grandes sentencias administrativas* desde 2019, es necesario aceptar que la responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales no ha hecho mucho ruido. Este régimen de responsabilidad ha sido olvidado tan rápido como ha sido reconocido.

Hay varias razones por la que se explica lo anterior. En primer lugar, la abrogación de una ley al momento de presentarse una cuestión prioritaria de constitucionalidad constituye generalmente satisfacción suficiente para los requirentes. En este caso, obtienen aquello que buscan al presentar una cuestión prioritaria de constitucionalidad: la salida de la ley litigiosa del orden jurídico.

En segundo lugar, las particularidades del contencioso constitucional no son siempre conocidas por los practicantes, en primer lugar entre los abogados, ya que la difusión de la cultura de la cuestión prioritaria constitucional tiene aún sus límites.⁹ En fin, la responsabilidad del Estado en razón de leyes declaradas contrarias a la Constitución es, en sí, una herramienta sujeta a limitantes. En efecto, las condiciones de obligatoriedad de la responsabilidad son relativamente

⁷ CC, n° 2019-828/829 QPC du 28 février 2020, https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2019828_829QPC.htm

⁸ Marie Sirinelli, concl. sur CE, Ass., 24 diciembre 2019, n° 425981, 425983, 428162

⁹ Julien Bonnet, "El potencial de la CPC", Revista de actualidad de la CPC, 2024, n° 2..

restrictivas. A pesar de estas reservas, este régimen de responsabilidad tiene un aspecto práctico. Además del hecho de que permite eventualmente obtener una reparación, constituye un medio de acceso a la jurisdicción constitucional.

1) Una herramienta limitada

Obtener una reparación del Estado en razón de la aplicación de una ley declarada contraria a la Constitución no es un camino largo y tranquilo. Para iniciar, el requirente debe apoyarse en una decisión del Consejo Constitucional, pero no necesariamente haber planteado la cuestión prioritaria de constitucionalidad, y reunir las condiciones que habiliten el derecho a la indemnización.

Por lo demás, hay algo que llama la atención en cuanto a las sentencias del 24 de diciembre de 2019, que sin bien son grandes resoluciones, no han generado ninguna aplicación positiva. Si el Consejo de Estado establece un principio, rápidamente viene a limitarlo bajo condiciones restrictivas. Una situación parecida puede verse en lo que el autor René Chapus a dicho a propósito de la responsabilidad sin culpa del Estado en razón de leyes,¹⁰ «la responsabilidad sin culpa del Estado en razón de leyes [...] aparece bien como un producto de lujo, que no sirve para todos los días».¹¹ Lo mismo ocurre con la responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales.

Antes que todo, las reglas de la prescripción son particularmente restrictivas. Si lógicamente la prescripción de cuatro años¹² se aplica, no comienza a correr sino « una vez que el perjuicio que resulta de la aplicación de la ley a la situación puede ser conocido en su realidad y comprendido por la víctima, sin que pueda ser legítimamente

¹⁰ CE, Ass., 14 enero 1938, n° 51704, SA de productor lácteos «*La Fleurette*».

¹¹ René Chapus R., *Derecho administrativo general*, t. 1, Montchrestien, coll. «Domat derecho público», 15e éd., 2001, 2 vol.t.1, p. 1380.

¹² Ley n° 68-1250 del 31 de diciembre 1968 relativa a la prescripción de créditos sobre el Estado, los departamentos, las comunidades y los establecimientos públicos.

considerada como ignorante de su existencia hasta la intervención de la declaración de inconstitucionalidad ». Bajo el modelo de las reglas de prescripción aplicables a la responsabilidad en razón de una norma ilegal,¹³ el Consejo de Estado establece como punto de partida del plazo, el día en el que el daño se constituye y es conocido. La declaración de inconstitucionalidad no puede, por tanto, por sí misma, constituir un acontecimiento que justifique reiniciar el plazo para la prescripción.

Además, no toda inconstitucionalidad es necesariamente de tal naturaleza que obligue a la responsabilidad del Estado. En efecto, la apreciación del nexo de causalidad conduce a descartar la reparación en caso de una abrogación que se fundamente en una incompetencia negativa del legislador. En la decisión del 24 de diciembre de 2019, el Consejo de Estado estimó, en ese sentido, que la abstención de adopción de una disposición legislativa por el legislador no puede ser considerada como el origen de los prejuicios invocados. El juez administrativo estudia entonces si la misma decisión habría podido, legalmente, tomarse en cuenta por la autoridad competente para rechazar la aceptación del nexo de causalidad entre la inconstitucionalidad y los prejuicios invocados.

En fin, además de la determinación del nexo de causalidad, el Consejo Constitucional dispone de la capacidad de oponerse a la obligatoriedad de la responsabilidad del Estado, cuando determina los efectos de sus decisiones, con fundamento en el artículo 62, párrafo segundo de la Constitución. Después de haberle sido solicitado por el Consejo de Estado, el Consejo Constitucional vino a precisar que a éste le pertenece la facultad de «oponerse a la obligatoriedad de la responsabilidad del Estado en razón de disposiciones declaradas inconstitucionales o de determinar sus condiciones o los límites particulares».

¹³ CE, 31 janvier 1996, n°152553, Fournier.

El riesgo es que entonces, conforme al modelo de revisión de los efectos prácticos de las declaraciones de inconstitucionalidad, el Consejo Constitucional ha venido a descartar la posibilidad de hacer obligatoria para el Estado la responsabilidad bajo la sola óptica de proteger las finanzas públicas.

Así, en lo que concierne a la responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales, aquello que la jurisdicción ha dado con una mano, lo ha quitado con la otra. A pesar de estos límites, la responsabilidad del Estado en razón de leyes declaradas contrarias a la Constitución es una herramienta práctica para los justiciables y sus abogados.

2) Una herramienta práctica

En primer lugar, la responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales tiene un interés por crear «una instancia», en el sentido de la ley orgánica relativa a la aplicación del artículo 61-1 de la Constitución.¹⁴ En efecto, la cuestión prioritaria de constitucionalidad tendría que suscitarse a partir de un procedimiento jurisdiccional preexistente y la disposición legislativa debe ser «aplicable al litigio o al procedimiento, o constituir el fundamento de los procedimientos que se sigan».¹⁵

Para reunir esas condiciones, nada más simple. Es suficiente, con motivo de un recurso indemnización, sostener que los perjuicios invocados derivan de la aplicación de una disposición legislativa que es contraria a la Constitución. El justiciable deberá entonces, para ligar el contencioso, presentar una demanda de indemnización contra la administración de que se trate¹⁶. En seguida, en relación con este

¹⁴ Ley orgánica n° 2009-1523 del 10 de diciembre de 2009 relativa a aplicación del artículo 61-1 de la Constitución.

¹⁵ Artículo 23-2 de la ley orgánica precitada

¹⁶ Artículo R. 421-1 del Código de Justicia Administrativa «La jurisdicción no puede ser extitada más que por la vía del recurso presentado contra una decisión, dentro de los dos meses siguientes a la

procedimiento, corresponde al justiciable presentar, en un escrito distinto y motivado,¹⁷ una cuestión prioritaria de constitucionalidad relativa a las disposiciones legislativas que originan los prejuicios. Ciertamente, en la mayoría de casos, el requirente puede llegar a los mismos fines reclamando la legalidad de los actos administrativos de aplicación de la ley, demandando a la administración la anulación de tales actos y, después, atacar el rechazo, explícito o implícito de la administración, ante un juez administrativo. La última etapa consiste ahora en presentar una cuestión prioritaria de constitucionalidad, sosteniendo que los decretos de aplicación son irregulares en cuanto se refiere a que en éstos se lleva a cabo la aplicación de una ley en sí misma irregular.

Junto a este procedimiento clásico, la responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales puede encontrar su vía. Ésta tiene el mérito de permitir reclamar las disposiciones legislativas y, por lo mismo, de demandar la indemnización por los prejuicios ocasionados por la aplicación de esas disposiciones.

La responsabilidad del Estado en razón de leyes inconstitucionales es así más útil en virtud de que las condiciones para la obligatoriedad de la responsabilidad son relativamente simples de reunir. La calificación del hecho dañoso, fuera de la hipótesis particular de incompetencia negativa, deriva de la decisión misma del Consejo Constitucional. En efecto, una simple inconstitucionalidad es necesaria y suficiente, el juez administrativo no se pronunciará sobre el alcance o la gravedad de la inconstitucionalidad. Sin embargo, este procedimiento es sobre todo útil para los requirentes individuales que pueden hacer valer un perjuicio, y lo será menos para las asociaciones que recurran a la cuestión prioritaria de constitucionalidad para hacer evolucionar el

notificación o la publicación de la decisión reclamada. Cuando la reclamación tienda al pago de una suma de dinero, no es admisible sino después de la revisión de la decisión tomada por la administración sobre una demanda previamente iniciada ante ella ».

¹⁷ Artículo 23-1 de la ley orgánica del 10 diciembre 2009 precitada.

derecho. En esta última hipótesis, la caracterización de un perjuicio indemnizable es más delicada de identificar, pero en nada les impide utilizar esta vía para acceder al Consejo Constitucional.

Efectivamente, dado el carácter de reenvío en el estudio que se realiza en la cuestión prioritaria de constitucionalidad, el juez no examina si la demanda de indemnización está bien fundada.¹⁸

La responsabilidad del Estado en razón de leyes declaradas contrarias a la Constitución puede por tanto encontrar su lugar en la organización contenciosa. Este régimen de responsabilidad, innegablemente tiene sus ventajas para los justiciables.

¹⁸ CE, 17 diciembre 2010, n° 343752.