

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LOS DAÑOS ANTIJURÍDICOS
CAUSADOS POR LOS EFECTOS RETROACTIVOS DE LAS SENTENCIAS DE
UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO¹**

SANDRA PATRICIA CONTRERAS TAMAYO²

**DIRECTOR
JORGE LEÓN ARANGO FRANCO
DOCTOR**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
MEDELLÍN
2020**

¹ Trabajo de investigación de la Maestría en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín.

² Abogada Universidad de Medellín, especialista en derecho de seguros y en derecho administrativo de la Universidad de Medellín, estudiante de la Maestría en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana. Identificada con CC: 1.128.415.861. Correo electrónico: sandrapato88@hotmail.com

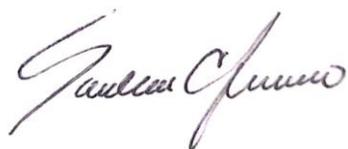
Declaración de originalidad

16 de septiembre de 2020

Sandra Patricia Contreras Tamayo

“Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Firma



RESUMEN

En el presente artículo, se pretende analizar la responsabilidad patrimonial del Estado por el daño antijurídico causado a los usuarios, por la actividad jurisdiccional, a causa de la aplicación retroactiva de la variación del precedente, cuando éste es modificado por el órgano de cierre de la respectiva jurisdicción.

Atendiendo a criterios hermenéuticos y acudiendo a un enfoque analítico, se hará un recuento de los diferentes conceptos teóricos que se tienen sobre daño antijurídico, precedente judicial, sentencia de unificación, responsabilidad estatal, principio de legalidad, título de imputación, entre otras variables que hacen parte del problema de investigación, seguido de un recorrido jurisprudencial sobre las variadas posiciones que han adoptado los órganos de cierre, en especial el Consejo de Estado, última instancia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, énfasis de este artículo, ante la aplicación retroactiva de la jurisprudencia y la responsabilidad que se puede derivar de los daños antijurídicos que se ocasionen con las mismas a los usuarios del servicio.

Palabras claves: Responsabilidad Estatal, daño antijurídico, títulos de imputación, seguridad jurídica, retroactividad de los efectos de la sentencia de unificación, principio de legalidad.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico en Colombia ha pasado de un sistema totalmente legislado, en donde los precedentes judiciales eran criterios auxiliares, como lo contempla nuestra Carta Magna, a un activismo judicial donde los protagonistas son los jueces, cuyas interpretaciones de las normas hoy en día entran a integrar con fuerza vinculante esa entidad normativa.

La Corte Constitucional ha justificado la obligación prima fase de seguir el precedente judicial, manifestando a través de sus providencias, la posición especial que éste tiene en el sistema de fuentes, en atención a su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas (Corte Constitucional, sentencia C – 284, 2015), esto hace que los jueces deban aplicarla en procura de guardar la uniformidad y coherencia con lo decidido por sus respectivas jurisdicciones.

Sin embargo, surge la siguiente inquietud: ¿qué sucede cuando dicha uniformidad se pierde ante los cambios de reglas de interpretación y aplicación introducidos por los jueces en sus decisiones?, se está logrando ese fin último - la seguridad jurídica y respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos - o por el contrario, ¿se está creando una incertidumbre y desconfianza por parte de los usuarios del sistema judicial, al que llegan esperanzados en una justicia acorde con sus lineamientos legales y jurisprudenciales vigentes al momento en que acuden a reclamar su derecho, basado en el principio de legalidad que gobierna las decisiones de los diferentes entes públicos?.

Desde la sentencia C- 836 de 2001, la Corte Constitucional le dio al precedente judicial un valor normativo, lo que cambio su visión como criterio auxiliar utilizado solo para interpretar la ley en caso de vacíos o normas ambiguas, a considerarlo fuente formal del derecho e integrador del ordenamiento jurídico. Dicho

reconocimiento era solo jurisprudencial, sin embargo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es reconocido por el legislador el carácter vinculante de los pronunciamientos de las Altas Cortes, no solo en sede judicial, sino también en sede administrativa, bajo la figura de sentencia de unificación (2011, art. 10).

Esta modificación, tiene un impacto tanto en el particular como en las autoridades públicas llamadas a cumplirlo, dado que las decisiones por éstas adoptadas al momento de acceder o no a las solicitudes sobre el reconocimiento de derechos también están sujetas a los parámetros allí indicados (Segura, 2019), bajo el procedimiento de la extensión de la jurisprudencia a terceras personas, el cual se basa en el deber de la administración de aplicar de manera uniforme las normas, con fundamento en las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado (Ley 1437, 2011, art. 102).

En su desarrollo, se podrá advertir como esta problemática ha sido planteada desde diferentes posturas, dentro de las cuales se resaltan las discusiones presentadas sobre el criterio meramente orientador de las posiciones de las Altas Cortes, sin que las mismas sean vinculantes, abogando por el respeto al principio de legalidad basado en normas preexistentes, cuyo origen emerge del legislador y, las de aquellos que defienden el rol protagónico del Juez en la creación del derecho (López, D. 2002)., aceptando a la jurisprudencia como una fuente integradora del mismo.

Entendiendo que en la actualidad la obligatoriedad de las decisiones uniformes de las Altas Cortes no se encuentra en discusión, ya que la propia ley la acepta como fuente formal del derecho, como se observa en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto a las sentencias de unificación (Ley 1437, 2011, art. 10), la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades (Ley 1437, 2011, art.

102), y el reconocimiento que se hace en el Código General del Proceso a la figura de la doctrina probable, como expresión de precedente vinculante (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 57259, 2017), nos lleva a concluir que es deber del juez acatarlas, y solo le es posible apartarse expresando los fundamentos jurídicos que justifiquen su decisión (Código General del Proceso, 2012, art. 7).

Por otra parte, las sentencias proferidas por las Altas Cortes y su afectación a los particulares ha sido analizada por diferentes autores, de cuyos estudios se advierte que, si bien contemplan la posibilidad de imputar responsabilidad al Estado a través del error jurisdiccional, lo hacen resaltando su dificultad al provenir el daño de sus propias decisiones, partiendo de los eventos de responsabilidad establecidos en la Ley 270 de 1996 (Catilla Rojas. 2017. p. 185) y sin extenderse al análisis del daño cuyo origen no es la providencia en sí, sino su aplicación retroactiva.

Daño que se centra en la afectación de los derechos fundamentales de los usuarios que acuden a la administración de justicia en busca de solución a sus conflictos, y el que se puede causar al patrimonio público, ya que para las entidades públicas al igual que para los particulares, al momento de cumplir con su deber de aplicar el precedente judicial, se presenta la disyuntiva de cual jurisprudencia acatar, si la vigente al momento de tomar la decisión o la vigente al momento de la reclamación del derecho, temas centrales del presente artículo.

Por consiguiente, el problema jurídico a tratar no está referido a la labor unificadora de la jurisprudencia en cabeza de nuestras Altas Cortes, ni el carácter obligatorio de ella, sino a la responsabilidad que el Estado pueda asumir por la actividad jurisdiccional, como consecuencia del daño antijurídico ocasionado a los usuarios del sistema, con la aplicación retroactiva del nuevo precedente, ya que con ello se desconocen valores, principios y derechos protegidos en nuestra constitución y en instrumentos suscritos por el Estado Colombiano como la

Convención Americana de Derechos Humanos, tales como los principios de legalidad (art. 9 CIDH), garantías judiciales (Art 8 CIDH), confianza legítima, debido proceso, igualdad ante la ley (art. 24 CIDH), protección judicial efectiva (Art 25 CIDH) y el derecho a la propiedad privada (art 58 const y art. 21 CIDH), entre otros.

Con el fin de dar respuesta al problema antes planteado, y con base en un método hermenéutico, utilizando como fuentes la jurisprudencia y la doctrina, se pretende, en primer lugar, establecer las diferentes posiciones de las Altas Cortes sobre los efectos retroactivos de sus decisiones y la responsabilidad que las cubren frente a ello y, en segundo lugar, determinar los daños antijurídicos que se causan al patrimonio de los usuarios del servicio de administración de justicia, con la aplicación retroactiva de la jurisprudencia, que no se encontraba vigente al momento de reclamar el reconocimiento de su derecho.

Una vez establecido el daño causado a los usuarios como antijurídico, se analizarán los diferentes mecanismos de protección patrimonial que tiene previsto el ordenamiento jurídico, por los cuales se puede accionar el aparato judicial, basado en la responsabilidad estatal por la actividad jurisdiccional, y si los mismos son idóneos para reclamar la reparación de dicho daño.

Lo anterior cobra importancia en razón a que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones cumplen una función de unificación jurisprudencial, con lo que se pretende que haya uniformidad en las decisiones, en búsqueda de un trato igualitario en la aplicación de la ley, por lo que sus providencias pasan a integrar el ordenamiento jurídico, marcando los parámetros de decisión no solo de los jueces sino también de las entidades públicas, que a partir de la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ya no están sujetas solo al imperio de la ley en sentido formal, como lo establecía el Decreto 01 de 1984, y lo establece actualmente el artículo 230 de la Constitución de 1991, sino que, conforme a una interpretación amplia de este último mandato, están sometidas

a la totalidad del ordenamiento jurídico del cual hacen parte las sentencias de unificación, debiendo acatarlas con base en los principios de legalidad y debido proceso, a los que se encuentran sujetas las autoridades administrativas (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia Rad: 2177, 2013), razón por la cual y dado los efectos jurídicos que sus decisiones conllevan, las mismas deben tener una vocación de permanencia y hacia el futuro, evitando violentar principios de rango constitucional.

En consecuencia, en el presente trabajo se pretende establecer, si existe una real afectación a los sujetos cuyos litigios son decididos con base en sentencias de unificación con efectos retroactivos, no sólo en lo patrimonial, sino en cuanto a la vulneración del principio de confianza legítima en las decisiones judiciales, daño que puede alcanzar la categoría de antijurídico, ya que aquellos no estarían en el deber jurídico de soportarlo, al haber reclamado su derecho conforme a una jurisprudencia vigente, esto es, la que se debía obedecer el momento de la ocurrencia de los hechos, respetando el principio de legalidad y acatando el carácter vinculante que la ley le otorga.

1. EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL, FRENTE A LOS EFECTOS RETROACTIVOS DE LAS DECISIONES JUDICIALES Y LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.

El activismo judicial, movimiento propio de Estados Unidos, país regido por el precedente judicial (Dworkin, R. 1995), gana cada vez más protagonismo en nuestro sistema jurídico, de tal suerte que la función de los jueces ya no es sólo la de interpretar leyes, fijando sus alcances y efectos, sino que sus decisiones y la fuerza vinculante de las mismas las modifican o las alteran, razón que lleva a la consideración de que el derecho no son sólo las normas generales sino las decisiones concretas de los jueces en las que se establece un precedente y, en consecuencia, la responsabilidad que recae sobre ellos, debería ser la misma que

asume el legislador cuando con sus decisiones causa algún daño antijurídico a quienes cumplen con sus disposiciones (Garzón Martínez, 2014, p.697).

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia del año 1996, estableció tres eventos en los cuales es posible endilgar responsabilidad al estado por la actividad jurisdiccional, a saber: el error jurisdiccional, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y la privación injusta de la libertad (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Rad: 34577, 2017). Según los elementos que estructuran cada uno de los eventos de responsabilidad citados, se puede establecer el error jurisdiccional como el evento adecuado para analizar la responsabilidad de los jueces en las decisiones judiciales cuando se demuestra la ocurrencia de un daño antijurídico y una relación de causalidad entre el error y la afectación (Piedrahita, A. L. (s.f.,. Sin embargo, se hace referencia a los jueces y tribunales, pero respecto a las Altas Corporaciones, la misma Corte Constitucional ha indicado en diferentes providencias, que sus decisiones no pueden estar inmersas en un error judicial, ya que al ser un máximo tribunal sus decisiones solo pueden ser analizadas por acción de tutela bajo el supuesto de una vía de hecho, lo cual es difícil, ya que ellas fijan los lineamientos en cada jurisdicción (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-037, 1996), criterio que ha ido evolucionando con el tiempo.

Por consiguiente, se aclara que el estudio sobre la jurisprudencia consultada obedece a un proceso evolutivo, cuyo análisis remonta a los inicios de la aceptación en nuestro ordenamiento jurídico del precedente judicial como fuente formal del derecho (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-836, 2001), entre las que se encuentran las posiciones asumidas por las mismas Altas Cortes sobre la viabilidad de la aplicación retroactiva de la jurisprudencia (Consejo de Estado, Sala Plena, Sentencia Rad: 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ), 2007) y la responsabilidad que se debe asumir si con ello se causa un daño antijurídico (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T- 416, 2016), evidenciándose

posiciones contradictorias entre las mismas, puesto que, por un lado, señala el Consejo de Estado:

“(..)

En definitiva, el acceso efectivo a la justicia no puede asegurarse sobre la base de criterios inciertos acerca de la manera como se pueden hacer valer las pretensiones. De ahí que si la jurisprudencia de un órgano de cierre, en un momento determinado señaló un derrotero y este es seguido por el usuario de la administración de justicia en materia de la acción pertinente para demandar, no puede luego sorprenderse a éste último como (sic) abruptos cambios jurisprudenciales, que en últimas comprometan el núcleo esencial de su derecho fundamental de libre acceso a la jurisdicción. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 19957, 2011).

(..)”

Y, por otro lado, en la revisión constitucional del proyecto de ley sobre la “*Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*”, realizada por la Corte Constitucional, (Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-037, 1996), al analizar el artículo 66 *Ibídem*, sobre el error jurisdiccional, dispuso:

“(..)

En virtud de lo anterior, la Corte juzga que la exequibilidad del presente artículo debe condicionarse a que no es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la rama judicial, una responsabilidad del Estado a propósito del error jurisdiccional, pues ello equivaldría a reconocer que por encima de los órganos límite se encuentran otros órganos superiores, con lo cual, se insiste, se comprometería en forma grave uno de los pilares esenciales de todo Estado de derecho, cual es la seguridad jurídica.

(...)”.

Así las cosas, para la Corte Constitucional no es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la Rama Judicial, a menos de que se configure una vía de hecho judicial. Por el contrario, el Consejo de Estado ha sido reiterativo en que no se vulneran los principios y valores que rigen la función jurisdiccional por la condena al Estado por el error judicial en que puedan incurrir los órganos de cierre, afirmando que el artículo 90 de la Constitución no hace distinciones y que todas las autoridades que ejercen función pública, pueden determinar con sus acciones u omisiones la responsabilidad del Estado (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 26693, 2015).

También aclara el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que el juicio de responsabilidad recae sobre la actuación del juez en ejercicio de sus funciones y sobre la configuración del daño, sin que ello conlleve al renacimiento de un proceso ya terminado. La decisión del juez contencioso administrativo no comprende la modificación o alteración de lo dispuesto en el juicio materia de la providencia acusada, sino que tiene por objeto la verificación del derecho o interés lesionado y de la imputación del mismo al Estado, con fundamento en lo cual habrá de declararse la misma y de disponerse la reparación de los perjuicios causados (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Exp: 10285, 1997), posición que ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores de este tribunal (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Nro. 22581 2012).

No obstante, el criterio de la Corte Constitucional respecto de la procedencia de un juicio de responsabilidad del Estado por las acciones u omisiones de sus altos dignatarios ha sido cambiante. Así, en sentencia C-038 del 1 de febrero de 2006,

se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, afirmando que:

“(..)

Tal como lo ha entendido el Consejo de Estado, la disposición constitucional que regula la materia establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de cualquier autoridad pública. En efecto, como se ha reiterado el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinciones en cuanto al causante del daño.

(..)”

Es decir que, para la Corte en esta ocasión, nada se opone a que la responsabilidad patrimonial del Estado pueda declararse con fundamento en el error jurisdiccional de las altas corporaciones de la Rama Judicial, por lo que en el supuesto analizado bastaría simplemente acreditar la ocurrencia de un daño antijurídico y su relación causal o de imputabilidad al Estado.

Ahora bien, partiendo de la premisa de que las decisiones judiciales proferidas por las Altas Cortes pueden generar responsabilidad patrimonial del Estado, siempre y cuando se cumplan los presupuestos para ello, es necesario determinar la postura asumida por el Consejo de Estado frente a la aplicación retroactiva de la jurisprudencia y su implicación como hecho generador de un daño antijurídico, que puede ser reclamado tanto por el particular como por la administración pública.

Ha indicado dicha Corporación, que si bien el derecho es progresivo, por lo que necesita que la jurisprudencia cambie, ello no justifica que a costa de tal

evolución sea legítimo y proporcional el sacrificio de los derechos de quienes confiaron en el antiguo precedente, por lo que todo cambio de jurisprudencia que altera de manera sustantiva el contenido y alcance de las competencias estatales, de los derechos de las personas o los mecanismos de protección de los mismos, necesariamente debe ser adoptado e interpretado con efecto prospectivo o a futuro, lo que excluye cualquier suerte de aplicación retroactiva (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 57279, 2017).

Igualmente, indicó:

“(..)

Y es que si la ley y en general cualquier precepto o criterio jurídico normalmente no puede regular de manera retroactiva hechos anteriores a su vigencia, a esa elemental consideración no escapa la jurisprudencia, pues si de esta se predica su carácter de fuente de derecho vinculante, claro resulta que sus enunciados (ratio decidendi), que son auténticas normas o directrices jurídicas, están llamadas a correr esa misma suerte. Con otras palabras, si la aspiración más elemental del orden jurídico es la de pretender autoridad y orientar el comportamiento humano conforme al derecho, va de suyo que la preexistencia de la exigencia de conducta jurídicamente relevante, es presupuesto elemental de racionalidad del sistema jurídico.

(...).”

La anterior posición había sido adoptada por la misma Corporación, en sentencia del 27 de marzo de 2007, radicado 76001-23-31-000-2000-02513-01, en la que se discutió la acción procedente para reclamar el reconocimiento y pago de cesantías y la sanción moratoria, determinando en dicha oportunidad que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es procedente para controvertir el acto de reconocimiento de sanción moratoria; si hay acuerdo sobre su contenido y no se ha

realizado el pago, la acción idónea es la ejecutiva; y si existe discusión sobre los elementos que conforman el título ejecutivo, debe acudirse a la jurisdicción contenciosa para que defina el tema, de lo contrario la ejecución puede ser adelantada ante la jurisdicción ordinaria, siendo lo relevante de dicha providencia no solo la resolución del caso concreto, sino el efecto con que se debe aplicar la nueva postura jurisprudencial, al indicar que los demandantes que hubieren iniciado la acción de reparación directa con anterioridad a la fecha de emisión de ese fallo *“deben continuar con el trámite iniciado hasta su culminación, conforme a las tesis jurisprudenciales correspondientes. Por lo tanto la presente sentencia ha de ser criterio jurisprudencial a partir de su ejecutoria”*.

Como se observa, la posición del Consejo de Estado, en cuanto a la irretroactividad de la jurisprudencia, se inclinaba en su mayoría a que ello afectaba derechos fundamentales como el debido proceso y la seguridad jurídica, por la necesidad de preexistencia de la misma a los hechos que se van a enjuiciar, sosteniendo que los cambios jurisprudenciales introducidos no tienen la entidad suficiente como para hacer desaparecer *ipso iure* los efectos jurídicos de la jurisprudencia superada (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 57279, 2017).

Sin embargo, actualmente y ante las múltiples sentencias de unificación que se han proferido, desde el carácter vinculante que se les dio por parte del legislador con la expedición de Ley 1437 de 2011, el cual antes era solo un criterio auxiliar, esa posición ha variado, como se observa en providencia con Rad: 50892 del 25 de septiembre de 2017, del Consejo de Estado, en la que al referirse a los cambios jurisprudenciales, dicha Corporación explica que los mismos en principio debían ser de aplicación inmediata, es decir efecto prospectivo, salvo que, *“a la luz de un juicio de ponderación de los derechos y principios constitucionales en pugna, se concluya que la misma, contraria principios, valores y derechos consagrados por el ordenamiento jurídico”*, en el caso en particular habló sobre cuando impiden el

acceso a la administración de justicia, caso en el cual se hace necesario modular en el tiempo sus efectos.

El carácter vinculante que se desprende de las sentencias de unificación, cobija situaciones que no se encuentran consolidadas como derecho, lo cual se da atendiendo a la norma y jurisprudencia vigente al momento de ocurrencia de los hechos que lo constituyen y no con el pronunciamiento del juez, ya que el análisis realizado por éste se debe hacer con base en esa normatividad, respetando el principio de legalidad.

Lo anterior es aceptado por la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia del 5 de febrero de 2019, en la que se resuelve un recurso extraordinario de revisión, en contra de una sentencia proferida por la Subsección B Sección Segunda de ese mismo cuerpo colegiado, en la que se indicó:

“(…)

Resulta claro para la Sala que para el momento en que se produjeron las providencias objeto de recurso extraordinario de revisión (21 de junio de 2011 y 28 de junio de 2012), no se había fijado por parte de la Corte la tesis que sustenta la demanda bajo estudio.

De hecho, para ese momento la tesis vigente era aquella según la cual el IBL sí hacía parte del régimen de transición, la cual fue adoptada el 4 de agosto de 2010, por una sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Segunda de esta Corporación.

(…)

Por lo tanto, para el momento en que se profirió la sentencia objeto de recurso extraordinario de revisión no existía el precedente de la Corte

Constitucional invocado por el recurrente (C-258/13 y SU-230/15), el cual sólo tiene aplicación hacia futuro, es claro que la pretensión dirigida a que se infirmen las providencias de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de esta Corporación del 21 de julio de 2011 y 28 de junio de 2012, respectivamente, con el fin que se ordene la reliquidación de la pensión de la señora María Teresa Sierra Cortes, con base en la tesis de la Corte Constitucional sobre IBL y régimen de transición, no tiene vocación de prosperidad.

Además, es claro que no es posible aplicar de manera retroactiva la tesis de la Corte Constitucional, toda vez que ello afectaría el debido proceso y la autonomía judicial, por cuanto no es exigible a una autoridad judicial adoptar una tesis inexistente para el momento en que profiere una sentencia, sencillamente porque en ese momento, no existe el precedente.

Adicionalmente, se insiste, para el momento en que se profirieron las providencias que ordenaron la reliquidación de la pensión de la señora María Teresa Sierra Cortes estaba vigente la tesis jurisprudencial del 4 de agosto de 2010, que aceptaba la inclusión de todos los factores salariales, razón por la cual no se evidencia que la pensión haya sido reconocida con abuso del derecho o por sumas diferentes a las autorizadas por la ley, a la luz de lo expuesto por el pleno de la Sección Segunda de esta Corporación en ese momento.

(...)" (Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad: 2018-1943, 2019).

De lo expuesto se evidencia que los nuevos precedentes deben aplicar hacia futuro, es decir, a casos nuevos, a hechos que surjan a partir del mismo, pero no respecto de los hechos consolidados como derechos bajo los anteriores precedentes.

Lo anterior pone de presente las dificultades que la aplicación retroactiva del cambio de jurisprudencia generan, especialmente cuando vía recurso de extensión de la jurisprudencia se acude ante el Consejo de Estado, pero al tomar la decisión, la variación del precedente implica una regla distinta a la vigente al momento de invocarlo; lo mismo sucede cuando en el curso de un proceso ordinario, encontramos que el acto administrativo fue expedido con base en un precedente distinto al existente en el momento de la causación del derecho.

Por consiguiente, si se resolviera un recurso de extensión de jurisprudencia aplicando los efectos retroactivos de un nuevo precedente contenido en una sentencia de unificación, haría que dicho mecanismo perdiera todo sentido, pues en realidad no se estaría dando aplicación al mismo.

Sin embargo, del análisis efectuado, se evidencia que los órganos de cierre coinciden al afirmar que para que haya responsabilidad del Estado es necesario la existencia de un daño antijurídico, que cause un detrimento patrimonial que carezca de título jurídico válido (Henaó, 1996), razón por la cual en el siguiente capítulo se hará un análisis de la afectación patrimonial que conllevan los cambios retroactivos de jurisprudencia en los usuarios del servicio público de justicia, y si el mismo se le puede catalogar como daño antijurídico o por el contrario los individuos están en el deber jurídico de soportar los efectos patrimoniales que esto pueda causar.

Lo anterior, partiendo de la evolución del principio de legalidad, que gobierna las decisiones de las autoridades administrativas, el cual se basaba en la sujeción formal a la ley y exige la observancia de la totalidad del ordenamiento jurídico, lo cual según lo manifestado por el Consejo de Estado, indica que la administración

también debe acatar la interpretación que de las normas aplicables al caso hacen los órganos de cierre de cada jurisdicción, dentro de lo cual no está la aplicación retroactiva de las mismas, pues ello contradice todo el sistema de derechos y, especialmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual asegura la validez de sus decisiones y la plena efectividad de los derechos a la igualdad y la seguridad jurídica.

No obstante, si en acatamiento de una sentencia de unificación que obliga a la Administración a aplicar un precedente a los casos pendientes de resolver, sin importar que se trate de derechos consolidados bajo un precedente anterior, y ello trae como consecuencia que la entidad deba asumir una carga indemnizatoria como consecuencia de una condena internacional, derivada de la aplicación retroactiva del precedente, se podría asumir que para este caso se configuraría un daño a la entidad pública cuyo responsable sería el órgano de cierre que ordenó la aplicación retroactiva del nuevo.

Lo anterior aunado a que las entidades públicas no puedan invocar el principio de autonomía judicial del artículo 230 de la Constitución Política, ya que en su caso la vinculación a las sentencias de las Altas Corporaciones de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa es aún más estricta de lo que es para los propios jueces (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia Rad: 2177, 2013).

De ello, se deriva la importancia de las decisiones proferidas por los órganos de cierre, al no ser solo los jueces los llamados a cumplir sus lineamientos, sino también todos los sujetos que acudan al litigio, entre ellos las entidades públicas, las cuales necesitan de una estabilidad jurídica para la toma de sus decisiones, con una vocación de permanencia en el tiempo, ya que sus actos se encuentran revestidos del principio de legalidad.

2. AFECTACIÓN PATRIMONIAL COMO DAÑO CAUSADO POR EL EFECTO RETROACTIVO DE LA JURISPRUDENCIA.

Desde la Constitución Política de 1991, se consagró expresamente en el artículo 90 que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-286, 2017).

Es decir, que bajo el artículo 90 constitucional, la responsabilidad patrimonial del Estado se deriva de tres presupuestos: **i)** que el daño sufrido por la víctima haya sido causado por acción u omisión de autoridad pública, **ii)** que le sea imputable a dicha entidad, y **iii)** que tenga el carácter de antijurídico; que jurisprudencialmente se han resumido en dos: la imputabilidad (fáctica y jurídica) y el daño antijurídico (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 20097, 2011).

Tamayo Jaramillo, se refiere al daño antijurídico, como aquel que *“el Estado, en ejercicio de su soberanía y de sus funciones, no tiene derecho a causar, o lo que es lo mismo: cuando el Estado causa un daño que no tenía derecho a causar, es responsable”* (1997, p. 33).

Se entiende entonces, que existe daño antijurídico cuando se está frente a un detrimento patrimonial que carece de título jurídico válido y que excede el conjunto de cargas que normalmente debe soportar el individuo en su vida social (Henoa, 1996).

Por lo tanto, el Estado debe reparar los daños y perjuicios que irroque a los usuarios, siempre y cuando aquellos no estén obligados a soportarlos por imperativo explícito u otro vínculo jurídico, como consecuencia de una acción u omisión de una autoridad pública. (Consejo de Estado, Sentencia 13233, 2001)

Abordamos ahora el análisis del daño causado a los particulares derivados de las sentencias de unificación cuando con ellas se pretende darle un efecto retroactivo a sus decisiones, para determinar si el mismo puede ser considerado como antijurídico.

La entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, generó cambios no solo en el procedimiento contencioso administrativo, con la implementación de la oralidad, sino que materializó la obligatoriedad del precedente judicial, con la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, obligando en él a la administración a adoptar como decisión las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada (2011, art. 102), es decir, la vigente al momento de elevar la solicitud.

Lo expuesto, no debería generar una dificultad para la administración, ni para los particulares, ya que los órganos estatales siempre han contado con una competencia reglada, sujeta al conjunto de normas que conforman el ordenamiento jurídico y dado que las decisiones judiciales forman parte de éste, también están en la obligación de cumplirlas (Cuello, 2013).

No obstante, el anterior precepto está basado en un principio que rige las decisiones de las autoridades administrativas, como es la legalidad, que prevé la aplicación *prima facie* de las normas vigentes al momento de la consolidación de una situación jurídica particular (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-043, 2007), tanto es así, que se presume que sus decisiones están revestidas de dicho principio, razón por la cual quien afirma lo contrario, tiene la carga de desvirtuarlo.

Por consiguiente, el problema se presenta cuando el interesado o afectado interpone una demanda reclamando un derecho bajo la vigencia de una posición jurisprudencial, pero al momento de resolver la petición la posición vigente es contraria a sus pretensiones, ¿qué decisión debe tomar la administración?, ¿Cuál providencia debe aplicar?, de conceder el derecho aplicando el precedente vigente al momento de la solicitud: ¿se vulnera el principio de legalidad al no proferir la decisión con base en la nueva posición jurisprudencial, a pesar de que el órgano de cierre haya dispuesto su aplicación retroactiva?, ¿el particular podría demandar esa decisión si le es desfavorable?, ¿la aplicación retroactiva del nuevo precedente desconoce derechos fundamentales de los usuarios del sistema judicial, tales como la confianza legítima, entre otros derechos?.

En las respuestas a los interrogantes planteados, reposa el daño antijurídico objeto de análisis, ya que el mismo no es aquel que proviene de una vía de hecho, por no respetar un precedente judicial, sino la afectación de los principios de confianza legítima, igualdad, seguridad jurídica, entre otros, que se ven quebrantados con el efecto retroactivo de esas decisiones con carácter vinculante, es decir, la aplicación de reglas o subreglas jurisprudenciales que no se encontraban vigentes al momento en que acaecieron los hechos objeto de controversia y que trajeron como efecto la consolidación de un derecho, en los términos de la ley o de la interpretación vigente en dicha ocasión.

El Consejo de Estado, ha justificado la retroactividad de los efectos de las sentencias de unificación bajo la aplicación del principio de favorabilidad, o de primacía de otros derechos fundamentales de mayor rango (Consejo de Estado – Sección Segunda, SU-001-CE-S2, 2018), cuando ello no tiene ningún asidero, ya que precisamente el principio de favorabilidad es aquel que se aplica cuando exista un conflicto entre normas vigentes y que regulen idénticas situaciones, o en materia jurisprudencial, cuando exista una duda entre dos o más interpretaciones respecto

a una misma norma, o que las mismas sean concurrentes (Ojeda Aurelio, Ortega Yohon, 2017), lo que confirma la irretroactividad de la ley y la jurisprudencia.

Si bien los órganos de cierre están legitimados para cumplir una función de unificación de jurisprudencia (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Sentencia Rad: 2177, 2013), eso no los habilita para darle una aplicación retroactiva a sus decisiones en perjuicio de derechos consolidados de los usuarios del sistema, ya que como se ha señalado en el desarrollo de este artículo el problema no es la labor unificadora de la jurisprudencia, sino los efectos en el tiempo de esas sentencias de unificación.

Para una mejor comprensión sobre la repercusión que tienen las decisiones basilares de la administración en los particulares, se resalta el debate jurisprudencial que por algún tiempo sostuvieron el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, referente a la interpretación que se le debía dar al monto de la pensión de los beneficiarios del régimen de transición del sector público, contemplado en el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, puesto que no existía claridad respecto a si dicho concepto aludía únicamente al porcentaje de la pensión contemplado en el régimen anterior o si, por el contrario, incluía también el Ingreso Base de Liquidación (IBL) previsto en dicho régimen.

Fue así como el Consejo de Estado sostuvo la segunda posición, en virtud de la cual aplicaba el IBL previsto en el artículo primero de la ley 33 de 1985 y todos los factores salariales devengados en el último año de servicios y no el IBL señalado en el inciso 3º del artículo 36 de la Ley 100, pues consideraba que dichos factores tenían una incidencia directa en la determinación del monto de la pensión que, junto con la edad y el tiempo de servicio, constituían la esencia del régimen de transición, posición que había sido compartida por la Corte Constitucional (Auto 144, 2012)

Como soporte de su tesis, en sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, el máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, efectuó las siguientes precisiones en Sentencia con Radicado: 0112-09.

“(..)

De acuerdo con el anterior marco interpretativo y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.

(..)”

Sin embargo, con la emisión de la sentencia C-258 de 2013 por parte de la Corte Constitucional se empezó a consolidar una línea jurisprudencial cuya *ratio decidendi* era manifiestamente opuesta a la que empleaba en sus fallos el Consejo de Estado, con lo cual se generó una colisión entre ambas cortes. Y es que, si bien el pronunciamiento de la Corte Constitucional se contraía a un supuesto normativo diferente a la Ley 33 de 1985, como era el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, lo cierto es que, como finalmente lo va a entender la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, hacía un análisis general del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, que sí le era extensible a casos como los analizados por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación de agosto de 2010 citada, del cual se extraían unas conclusiones contrarias a los argumentos antes sentados por el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

al interpretar el concepto de monto, el cual para ese momento no se podía aplicar a casos regidos por normas diferentes al artículo 17 de la Ley 4 de 1992, en virtud al alcance rogado del control constitucional de las leyes, como se explica en el numeral 4.1.1, de la sentencia C-258 de 2013.

No obstante, esta línea jurisprudencial se conservó en la sentencia de Unificación-230 de 2015, en la que la Corte Constitucional reiteró que el IBL no era un elemento del régimen de transición y que esta interpretación autorizada que realizaba como guardiana de la Carta Política y del principio de solidaridad en la seguridad social en ella consagrado, le era extensible a otros regímenes de transición diferentes al establecido por el artículo 17 de la Ley 4 de 1993, posición reproducida por la Corte en la SU-427 de 2016 donde señaló, expresamente, que el reconocimiento de una pensión de vejez con ocasión del régimen de transición, sin tener en cuenta la hermenéutica autorizada del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, podría derivar en un abuso del derecho, que ponía en peligro las metas de cobertura y universalidad del sistema pensional y en una infracción directa de la Constitución Política, que tornaba viable la acción de tutela por violación del precedente constitucional, posición que se hizo extensible a casos sometidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la sentencia SU-395 de 2017.

No obstante esta advertencia, el Consejo de Estado mantuvo por varios años una interpretación de ese artículo que resultaba contraria a las orientaciones dadas por la Corte, en tanto entendía que el precedente jurisprudencial contenido en la SU-230 de 2015 no era vinculante para los asuntos sometidos a su jurisdicción (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia Ref: 2013-01541/4683-2013, 2016).

Solo hasta el 28 de agosto de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación de Jurisprudencia de esa fecha, aceptó modificar la línea jurisprudencial que hasta el

momento venía sosteniendo y, bajo las mismas razones expuestas por la Corte Constitucional desde la SU-230 de 2015, como son: (i) se garantiza que la pensión de los beneficiarios de la transición se liquide conforme a los factores sobre los cuales se ha cotizado; (ii) se respeta la debida correspondencia que en un sistema de contribución bipartita debe existir entre lo aportado y lo que el sistema retorna al afiliado y (iii) se asegura la viabilidad financiera del sistema.

Y como efectos de esa decisión dispuso:

“(…)

La Sala Plena de esta Corporación, por regla general, ha dado aplicación al precedente en forma retrospectiva, método al que se acudirá en esta sentencia, disponiendo que las reglas jurisprudenciales que se fijaron en este pronunciamiento se aplican a todos los casos pendientes de solución tanto en vía administrativa como en vía judicial a través de acciones ordinarias; salvo los casos en los que ha operado la cosa juzgada que, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Para la Sala, los efectos que se dan a esta decisión garantizan la seguridad jurídica y dan prevalencia a los principios fundamentales de la Seguridad Social, por ello no puede invocarse el principio de igualdad, so pretexto de solicitar la no aplicación de esta sentencia.

(…)”.

Decisiones como la expuesta tienen un impacto directo sobre la confianza legítima de los usuarios en el sistema judicial, ya que se basan en cambios bruscos e intempestivos que alteran el fundamento jurídico de su reclamación, cuando ya el Estado, tanto jueces como administración, habían fundado con decisiones

repetitivas sobre casos similares una expectativa legítima sobre su derecho, que lo llevan a la interposición de acciones judiciales para su reclamación.

Claro está, no siempre que exista un cambio de jurisprudencia de forma repentina, se puede hablar de quebrantamiento de la confianza legítima, como lo expresa Valbuena Hernández, para quien se deben presentar ciertas condiciones, como son:

“1. Que las expectativas se encuentren fundadas en unos hechos o circunstancias objetivas atribuibles al Estado, capaces de proporcionar el surgimiento de la confianza; 2. Que esta pueda ser catalogada de legítima; 3. Que el administrado haya tomado algunas decisiones o realizado determinados comportamientos demostrativos de ella. 4. Que las autoridades hayan defraudado dicha confianza, al modificar de manera subida o inesperada la situación jurídica del administrado, desconociendo de esta manera sus deberes de lealtad, probidad, y coherencia. 5. Que el Estado haya permitido la adopción de medidas encaminadas a conjurar, moderar o evitar los efectos lesivos derivados de su conducta impidiendo que el administrado se pueda adaptar a la nueva situación creada y 6. Que la protección de la confianza sea considerada prioritaria frente a la protección de otros principio y valores constitucionales, lo que implica la ponderación de todos ellos frente al principio de confianza legítima”. (2008, p. 516).

Valga mencionar cómo en la Sentencia de Unificación proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 28 de agosto de 2018, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa cambió su interpretación jurisprudencial de una forma súbita, sin que ello obedezca a una modificación de la realidad histórica o jurídica del país, sino, a un cambio de parecer, que trae grandes repercusiones para los sujetos sobre los que recae por su efecto retroactivo para los casos que se encuentran en trámite, tanto en vía judicial como

administrativa, salvo en los que haya operado la cosa juzgada, sin permitirle al administrado adaptarse a esta nueva posición.

Ello aunado a que dicho Tribunal por más de 20 años sostuvo que el IBL de las pensiones del régimen de transición del sector público se liquidaba conforme a lo dispuesto al respecto en el régimen anterior, toda vez que en estos casos no resultaba aplicable el inciso 3 del artículo 36 de la ley 100 de 1993, posición que mantuvo incluso luego de expedida la sentencia C-258 de mayo de 2013 y la SU-230 de 2015, esto es, por más de cinco años, pues el cambio de posición se dio a partir del fallo del 28 de agosto de 2018, por considerar que no era aplicable a los casos sometidos a su jurisdicción, y al cambiar su posición no analizó ningún argumento diferente a los expuestos por la Corte Constitucional, dejando indemnes los que dicho tribunal había defendido durante todo ese tiempo, con fundamento en los cuales los beneficiarios del régimen de transición habían consolidado una expectativa legítima de que su derecho sería liquidado de la misma manera que hasta ese momento se les había liquidado a los demás beneficiarios de dicho régimen.

Si la nueva jurisprudencia se aplicara con efecto hacia el futuro, como lo ha hecho el Consejo de Estado en otras sentencias de unificación, no sería necesario ponderar la afectación de la confianza legítima con otros derechos de rango constitucional, pues es posible cambiar la jurisprudencia sin dañar al ciudadano y de no respetarse este principio, su perjuicio puede ser reclamado vía judicial, como lo aceptó la Corte Constitucional, en la SU-120 del 13 de febrero de 2003:

De ese modo no todas las decisiones de los jueces tienen la misma fuerza normativa, y la sujeción de éstos a la doctrina probable no implica que la interpretación de la ley deba permanecer inmutable, lo que acontece es que en el Estado social de derecho a los asociados los debe acompañar la certidumbre (1) que las mutaciones jurisprudenciales no serán arbitrarias, (2) que la modificación en

el entendimiento de las normas no podrá obedecer a un hecho propio del fallador, (3) que de presentarse un cambio intempestivo en la interpretación de las normas tendrá derecho a invocar en su favor el principio de la confianza legítima, que lo impulsó a obrar en el anterior sentido (...)”.

Posición reiterada en sentencia C-131 de 2004³:

“(...) De igual manera, la Corte ha insistido en que la garantía de la confianza legítima, de forma alguna se opone a que el Congreso de la República modifique las leyes existentes, lo cual iría en contra del principio democrático. No se trata, por tanto, de petrificar el sistema jurídico.

(...)

El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.

Igual afectación se puede observar en los casos en los que un proceso judicial se encuentra en curso y previo a proferir sentencia cambia la línea

³ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de M. P. Clara Inés Vargas Hernández

jurisprudencial que le servía de fundamento, la cual es aplicada de forma inmediata, teniendo una implicación no solo en el usuario sino también en la defensa de la parte demandada, en razón a que las dos partes del proceso están amparadas en el debido proceso y la seguridad jurídica, por lo que no solo se debe buscar proteger el derecho al acceso a la administración pública (Consejo de Estado, Auto 50892 de 2017) (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Ref: 2013-00044/50892, 2017), (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 53392, 2018), sino también el de contradicción de las entidades estatales o de quien funja como contraparte, como lo manifestó el propio Consejo de Estado en sentencia de unificación 33945 del 27 de junio de 2017, en la que señaló:

“(..)

Ahora bien, comoquiera que esta sentencia de unificación comporta una modificación jurisprudencial que tendría efectos en la tasación y liquidación de nuevos perjuicios frente a los cuales no operó el principio de contradicción, la Sala empleará la figura de la jurisprudencia anunciada y, por tal motivo, esta alteración del precedente solo será aplicable a los procesos que se inicien con posterioridad a esta providencia, en aras de garantizar los principios constitucionales al debido proceso y a la defensa de las entidades y sujetos demandados ante esta jurisdicción.

(..)”

Es dicente el hecho de la ponderación para la aplicación retroactiva, que se hace en algunas providencias del Consejo de Estado que justifican la aplicación retroactiva del precedente en la protección de derechos fundamentales de los usuarios, por cuanto ello lleva implícito el reconocimiento de que las situaciones resueltas con anterioridad resultan lesivas o sacrifican un derecho superior y por ello su aplicación retroactiva.

De lo analizado, se evidencia que el daño causado al patrimonio y a la confianza legítima de los usuarios en el sistema judicial no se deriva de un título jurídico válido, ya que no existe una disposición legal que legitime el detrimento que se le puede causar a los usuarios del servicio de justicia con estos cambios jurisprudenciales, ni tampoco que los justifique por el beneficio que ese nuevo criterio jurisprudencial pueda conllevar, ya que no se origina en la función unificadora del Consejo de Estado como máximo tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, sino de los efectos retroactivos que se les imprime a dichas decisiones, sin consideración alguna por los derechos adquiridos por las personas que tienen en curso sus reclamaciones administrativas o judiciales, máxime cuando provienen de decisiones de unificación basilaes, configurándose de esta forma un daño antijurídico que sería reparable.

Ahora bien, como se indicó en capítulo precedente, no basta con que un daño sea antijurídico para que surja el deber de indemnizarlo, es necesario que el mismo le sea imputable al Estado, para lo cual es forzoso analizar la conducta que lo origina, bajo los diferentes títulos de imputación contemplados en el ordenamiento jurídico y así determinar si existe o no responsabilidad del Estado en el perjuicio causado, asuntos que se abordaran a continuación.

3. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN PROFERIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO CON EFECTO RETROACTIVO- IMPUTACIÓN

La Constitución Política de 1991, estableció en el artículo 90, la fórmula general de responsabilidad del Estado, al señalar que éste responderá por los daños antijurídicos que le fueran imputables, como consecuencia de la acción o la omisión de las autoridades públicas, sin depender de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración, (Consejo de Estado, Sentencia 42721, 2018),

como se advirtió en capítulo precedente en el que se determinó que la afectación al patrimonio y la vulneración al principio de la confianza legítima de los usuarios en el sistema judicial, causada por los efectos retroactivos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, es un daño antijurídico, el cual no está en el deber de soportar, quedando por establecer si el mismo es atribuible al Estado.

Respecto de los daños derivados de la administración de justicia, por la acción u omisión de sus agentes judiciales, la Ley 270 de 1996, estableció en el artículo 65 tres eventos de responsabilidad diferenciados, que identificó como: i) error jurisdiccional, ii) privación injusta de la libertad y iii) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia.

Por sustracción de materia, en el presente capítulo no se abordará el evento de responsabilidad de privación injusta de la libertad, dado que el daño antijurídico objeto de análisis, no se basa en la vulneración de ese derecho fundamental, sino que es causado por los efectos retroactivos de las decisiones proferidas por las sentencias de unificación del Consejo de Estado, en ejercicio de la potestad de administrar justicia.

Igualmente se descarta, el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, en tanto, según lo consagrado en el artículo 69 de la Ley 270 de 1996, el mismo se configura frente a actuaciones u omisiones diferentes a las decisiones judiciales, necesarias para adelantar un proceso o ejecutar una orden judicial (Consejo de Estado, Sentencia Ref, 2014-01097/55999, 2017), por lo que si el daño causado proviene de una providencia judicial, por sustracción de materia, la eventual responsabilidad en este caso deberá ser abordada bajo el título de error jurisdiccional.

Según el precepto 66 de la citada ley, el error jurisdiccional es:

“(…)

Aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley.

(…)”.

De lo anterior, se logra identificar que los elementos principales para la responsabilidad del Estado por error judicial son: i) que la decisión que se pregona causante del daño, debe haber sido dictada por una autoridad investida de facultad jurisdiccional; ii) en uso de la potestad de administrar justicia; iii) en el curso de un proceso; iv) que haya cobrado firmeza; v) en contra de la cual se hubiesen interpuesto los recursos ordinarios; y vi) debe ser una providencia contraria a la ley (Torres, P. 46, 2016).

En consecuencia, se evidencia que en el supuesto analizado, el daño causado al usuario del servicio de justicia es cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional – Consejo de Estado - en el uso de la potestad de administrar justicia, y en el curso de un proceso, a través de una providencia que se encuentra en firme – sentencia de unificación-, quedando por establecer si la misma es contraria a la ley.

El Consejo de Estado ha dicho que una “providencia contraria a la ley” es aquella que surge de un error de interpretación, cuando los supuestos de hecho del caso no corresponden a las previsiones de la norma analizada; de un error de hecho por una indebida apreciación de las pruebas en las cuales ella se fundamenta, de la falta de aplicación de la norma que corresponde o de la indebida aplicación de la misma. Hay que entender incluida en la definición de error jurisdiccional, además las providencias contrarias a la Constitución, que de acuerdo con el artículo 4º es norma de normas (Consejo de Estado, Sentencia Rad: 24841, 2013).

Igualmente, la Corte Constitucional, aclaró que una interpretación adecuada del término “imperio de la ley” a que se refiere el artículo 230 constitucional, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse dirigida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual hace parte integral del ordenamiento jurídico (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-539, 2011).

En consecuencia, y teniendo en cuenta que el órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa ha sostenido que el Estado, a través de las acciones y omisiones de sus Altas Cortes, también incurren en error judicial determinante de responsabilidad patrimonial, en razón a que el artículo 90 no excluye a ninguna autoridad pública como agente del daño, pues si así fuera se suprimiría el derecho a la indemnización de todas las víctimas de hechos imputables a las altas corporaciones de la administración de justicia (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad: 24841, 2013), es necesario determinar, si el Consejo de Estado al darle un efecto retroactivo a las sentencias de unificación por él proferidas, está actuando en contra del precedente judicial, es decir, si dichas providencias son contrarias a la ley.

Problema que ha evidenciado el propio Consejo de Estado, ya que en sentencia número 58890, del 25 de abril de 2018, el Alto Tribunal, realizó las siguientes preguntas:

“(..)

Entonces, si ya se tiene averiguado que una Alta Corte puede cambiar la orientación de su jurisprudencia y que, en ocasiones, ello es necesario, lo que debe indagarse es el efecto que debe reconocerse a esa situación de transición jurídica o, dicho de otra manera, ¿cómo debe ser el trato

que la Autoridad debe dispensar a quienes acuden a la justicia en un contexto histórico en el cual han seguido una directriz jurídica que luego resulta modificada por esa misma autoridad judicial?, ¿Habrá lugar a predicar alguna protección a quien actuó amparado por un criterio jurisprudencial ya revaluado por el Juez al momento de desatar el litigio? o acaso el interés de actualizar y dinamizar el derecho impone hacer abstracción de esas situaciones jurídicas particulares que han caído en esa etapa de transición.

(...)”

En esa misma providencia, la máxima autoridad contenciosa administrativa, concluyó:

“(...)

Es deber del Juez y la Administración, al momento de identificar y construir la norma de conducta y de juicio, aplicar los criterios jurisprudenciales vigentes para la fecha de los hechos que fundan la controversia, pues éstos hacen parte del marco de legalidad histórica a ser observado, (ii) Es criterio general, no limitado a expresos y singulares casos puntuales, que todo cambio de precedente jurisprudencial, referido a competencias estatales, derechos o mecanismos de protección, debe ser adoptado e interpretado con efecto prospectivo o a futuro, (iii) Siempre que se alegue por uno de los sujetos procesales una situación de tránsito jurisprudencial, ello debe ser considerado expresamente por tales autoridades a los fines de verificar tal situación y determinar cuál era el criterio jurídico fijado para entonces, sin perjuicio del deber oficioso de la autoridad de aplicar el derecho vigente, (iv) la misma naturaleza de lo que se viene de decir impone precisar que esa protección a la confianza legítima sólo se puede atribuir a la existencia de un criterio jurídico bien formado en la jurisprudencia, ora por su reiteración o por

*estar fundado en una decisión de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, de ahí que no se pueda predicar esa misma certeza cuando se advierten tesis imprecisas o contradictorias en la Corporación y (v) la retroactividad del precedente viola la cláusula de Estado de Derecho y el deber general del Estado de respeto a las garantías judiciales, debido proceso, libertad e igualdad y, por contera, a la confianza legítima creada de manera objetiva por las autoridades estatales en el desarrollo de sus actos.
(...)”*

Posición que ha sido asumida de atañe por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, como se referenció en el primer capítulo del presente escrito.

De lo anterior se deriva que, si bien el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, están revestidos de la facultad para unificar la jurisprudencia, lo que puede conllevar a la modificación de las decisiones allí adoptadas atendiendo al dinamismo del derecho, es necesario recordar que *“el poder sólo es legítimo si actúa conforme a un modelo jurídico preconstituído”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia Rad.57279, 2017), es decir, dichos cambios no pueden ser retroactivos, sino, prospectivos, dando la posibilidad para que los destinatarios de las decisiones adopten las estrategias sustanciales y procesales adecuadas para la defensa de sus derechos frente a la nueva posición jurisprudencial.

El desconocimiento de su propio precedente por parte del Consejo de Estado conlleva a la deslegitimación de las decisiones judiciales, dado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas y los administrados se fundamenta en el hecho de que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado legítimamente por las Altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; por lo que no pueden ser

arbitrarias, ni en cuanto a su contenido material como tampoco respecto de su aplicación en el tiempo, pues ello conllevaría el desconocimiento grave de los derechos de los asociados, por lo que su fundamentación debe evidenciar objetividad y razonabilidad (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-539, 2011).

Posición que también ha sido asumida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en providencia que resolvía el caso No. 1.194 del Tribunal Argentino que denegó las pretensiones de una demanda al aplicar retroactivamente un cambio de jurisprudencia que imponía el deber de interponer previamente el recurso de revocatoria para considerar agotada la vía gubernativa. En esa oportunidad la CIDH, sostuvo:

“(…)

En conclusión, estima esta Comisión que al peticionario se le vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, consagrado en el artículo 25 de la Convención, cuando se le sorprendió con la exigencia retroactiva de un requisito de admisibilidad a la jurisdicción que no se encontraba vigente en el momento de la interposición de su demanda. La seguridad jurídica y el principio de claridad y certidumbre respecto de la jurisdicción competente imponen un mayor rigor a la hora de impedir el acceso a la justicia.

66. El peticionario en el presente caso se vio impedido --tanto en sede administrativa como judicial-- de acceder a la justicia, y en consecuencia, controlar la legalidad del Decreto administrativo que impuso su cesantía, en virtud de un drástico y retroactivo cambio en la interpretación de los requisitos de admisibilidad de las demandas contencioso-administrativas. Esta situación atenta contra el derecho a la tutela judicial efectiva y se constituye en una manifiesta desigualdad

(...)”. (Comision Interamericana de Derechos Humanos, Informe: 105-99. Caso 10.194, 1999).

Por consiguiente, es posible imputar responsabilidad patrimonial al Estado, a través del evento de responsabilidad de error jurisdiccional, cuando el Consejo de Estado causa daño antijurídico a los usuarios del sistema de administración de justicia al revestir las sentencias de unificación por ellos proferidas de efectos retroactivos o retrospectivos, sin reparar en las normas o en los precedentes vigentes al momento de la causación del derecho o, cuando menos, en la fecha de presentación de la reclamación administrativa o de la demanda judicial.

Lo anterior en virtud a que esa decisión, conlleva el desconocimiento de un conjunto de derechos convencional y constitucionalmente protegidos, tales como, los principios de legalidad, garantías judiciales, confianza legítima, debido proceso, igualdad ante la ley, protección judicial efectiva, entre otros.

4. CONCLUSIONES

Según lo analizado, en el desarrollo del presente artículo, se puede concluir que el Consejo de Estado al proferir sentencias de unificación con efecto retroactivo, desconoce un conjunto de derechos que conllevan a la afectación grave del acceso a la administración de justicia, por lo que no solo desconoce sus propios precedentes en la materia, sino también las obligaciones internacionales adoptadas por el Estado Colombiano, como las contempladas en la Convención Americana de Derechos Humanos. Por ello, sin duda alguna, puede concluirse que con tales decisiones se ocasiona un daño antijurídico a los usuarios del sistema de administración de justicia, daño que deviene imputable al Estado a título de falla del servicio por error jurisdiccional, cuya reparación puede reclamarse internamente, así como de forma subsidiaria a través de las instancias internacionales como la

Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en tanto con tales decisiones se vulneran derechos humanos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos.

No admite duda que las sentencias de unificación, proferidas por el Consejo de Estado con efectos retroactivos, desconocen el principio de confianza legítima, al imponer al particular una regla de conducta inexistente al momento de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la controversia judicial, los cuales vienen a ser juzgados con una regla posterior, deslegitimando las decisiones judiciales y dejando sin asidero instrumentos jurídicos como el recurso de extensión de jurisprudencia, sin prever períodos de transición para que los ciudadanos ajusten su mecanismo de defensa a una nueva situación jurídica.

De donde, la decisión de aplicar retroactivamente las sentencias de unificación proferidas por los órganos de cierre del sistema de administración de justicia, quebranta la confianza legítima y la buena fe de los administrados, al mismo tiempo que desconoce el debido proceso y el derecho a la igualdad, todo lo cual les ocasiona un daño que no tiene origen en un título jurídico válido, por lo que deviene en un daño antijurídico, al no estar el administrado en el deber jurídico de soportarlo y, por lo tanto, surge para los afectados el derecho a solicitar por vía judicial la reparación del mismo.

Por la misma razón, la aplicación retroactiva del cambio de precedente afecta de manera significativa el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, cuyo objeto es velar porque se respete el precedente judicial, lo que pierde eficacia, pues la solicitud se instaura solicitando la aplicación del precedente vigente en ese momento, pero se resuelve con el nuevo precedente, lo que conlleva que en realidad no se de aplicación a dicha figura, con su consecuente desnaturalización, situación que pone de presente la importancia y trascendencia de determinar la aplicación adecuada en el tiempo de las sentencias de unificación y la

responsabilidad que recae en el Consejo de Estado, de contribuir a través de las decisiones judiciales a la construcción de un orden político, económico y social justos (preámbulo de la constitución de 1991), como pilares de nuestro estado social y democrático de derecho.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ojeda, A. & Ortega, Y. (Febrero de 2017). El principio de favorabilidad y su aplicación a las pensiones de vejez. Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña, Colombia

Castilla Rojas, C. (2017). La responsabilidad del estado juez en torno al derecho de los ciudadanos a la indemnidad. (tesis maestría). Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Comision Interamericana de Derechos Humanos. (29 de septiembre de 1999). Informe N° 105/99. Caso 10.194.

Congreso de la República de Colombia. (18 de Enero de 2011). Ley 1437 de 2011, *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá , Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (7 de Marzo de 1996). Ley 270 de 1996. *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia. (2 de Enero de 1984). Decreto 01 de 1984, *Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo* .

Congreso de la República de Colombia. (20 de Julio de 1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (23 de Diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones* . Bogotá, Colombia.

Congreso de la República. (29 de Enero de 1985). Ley 33 de 1985, *Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (12 de Julio de 2012). Ley 1464 de 2012, Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala Plena. (27 de Marzo de 2007). Sentencia Rad; 76001-23-31-000-2000-02513-01(IJ). Magistrado Ponente, Jesús María Lemos Bustamante. Bogotá, Colombia.

Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, (25 de abril de 2018). Sentencia Rad: 05001-23-31-000-2010-00463-01 (58890). Magistrado Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá D.C., Colombia.

Radicación número:

Consejo de Estado, Sala Plena (5 de febrero de 2019). Sentencia Rad: 11001-03-15-000-2018-01943-00(REV). Magistrado Ponente, Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá, D.C., Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de Mayo de 2011). Sentencia Rad: 19001-23-31-000-1998-2300-01 (19.957). Consejera Pontente, Ruth Stella Correa Palacio.

Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Sentencia de unificación por Importancia jurídica. (1 de Mayo de 2018). Sentencia SUJ-001-CE-S2 (3760-2016)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de Septiembre de 1997). Sentencia Exp: 10285. Consejero Ponente, Ricardo Hoyos Duque. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (26 de Julio de 2012). Sentencia Nro. 25000-23-26-000-1999-02010-01(22581). Consejero Ponente, Danilo Rojas Betancourth. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (4 de Septiembre de 2017). Sentencia Rad: 68001-23-31-000-2009-00295-01 (57279). Consejero Ponente, Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, Colombia..

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (25 de Septiembre de 2017). Sentencia Rad: 08001-23-33-000-2013-00044-01(50892). Consejero Ponente, Danilo Rojas Betancourth. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (26 de Mayo de 2011). Sentencia Rad: 19001-23-31-000-1998-03400-01(20097). Consejero Ponente, Hernán Andrade Rincon. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (22 de Junio de 2001). Sentencia Rad: 05001-23-25-000-1992-3233-01(13233). Consejera Ponente, María Elena Giraldo Gómez. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (10 de Diciembre de 2013). Sentencia Rad: 11001-03-06-000-2013-00502-00 (2177). Consejero Ponente, William Zambrano Cetina.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (4 de Agosto de 2010). Sentencia Rad: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09). Consejero Ponente, Victor Hernando Alvarado. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (25 de Febrero de 2016). Sentencia Ref: 4683-2013. Consejero Ponente, Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (28 de Agosto de 2018). Sentencia Ref: 2012 - 00143. Consejero Ponente, César Palomino Cortés. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (14 de Septiembre de 2018). Sentencia Rad: 13001-23-31-000-2009-00164-01(53392). Consejero Ponente, Guillermo Sánchez Luque. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (27 de Junio de 2017). Sentencia Rad: 50001-23-31-000-2000-30072 01(33945). Consejero Ponente, Hernan Andrade Rincon. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (21 de Septiembre de 2017). Sentencia Ref: 2014-01097/55999. Consejero Ponente, Ramiro Pazos Guerrero. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (6 de Marzo de 2013). Sentencia Rad: 73001-23-31-000-2000-00639-01(24841). Consejero Ponente, Jaime Orlando Santofimio.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (20 de Noviembre de 2017). Sentencia Rad: 34577. Consejero Ponente, Jaime Enrique Rodriguez Nava. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (28 de Mayo de 2015). Sentencia Rad: 25000-23-26-000-2002-02226-01(26693). Consejero ponente, Danilo Rojas Betancourth. Bogotá, Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (26 de marzo de 2014). Sentencia Rad: 44001-23-31-000-2001-00282-01(28864). Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (9 de Agosto de 2001). Sentencia C - 836, Magistrado Ponente, Rodrigo Escobar Gil .

Corte Constitucional, Sala Plena. (5 de Febrero de 1996). Sentencia C - 037. Magistrado Ponente, Vladimiro Naranjo. Bogotá.

Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión. (9 de Agosto de 2016). Sentencia T-416. Magistrado ponente, Jorge Iván Palacio Palacio. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. (1 de Febrero de 2007). Sentencia T-043. Magistrado Ponente, Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional. (6 de Julio de 1999). Sentencia T-470. Magistrado Ponente, Jose Gregorio Hernández. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de Mayo de 2013). Sentencia C-258, Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (29 de Abril de 2015). Sentencia SU-230. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (11 de Agosto de 2016). Sentencia SU-427. Magistrado Ponente, Luis Guillermo Guerrero. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (22 de Junio de 2017). Sentencia SU-395. Magistrado Ponente, Luis Guillermo Guerrero. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de Julio de 2011). Sentencia C-539. Magistrado Ponente, Luis Ernesto Vargas.

Corte Constitucional. (13 de Mayo de 2015). Sentencia C-284. Magistrado Ponente, Mauricio González Cuervo. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (16 de Agosto de 2013). Sentencia T-540. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional, Sala Plena. (3 de Mayo de 2017). Sentencia C-286. Magistrada Ponente, Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, Colombia.

Cuello, C. M. (13 de Septiembre de 2013). La obligatoriedad del precedente judicial frente a las autoridades administrativas colombianas. *Revista Ius Iuris*.

Dworkin, R. (1995). Los derechos en serio. Editorial Ariel Derecho.

Garzón, J. C. (2014). *El nuevo proceso Contencioso Administrativo. Sistema Escrito - Sistema Oral*. Bogotá, Colombia : Ediciones Doctrina y Ley.

Henao, J. C. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: Hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. *Revista de derecho privado, Universidad Externado de Colombia* (28).

Henao, J. C. (1996). Presentación general de la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia.

Tamayo, J. (1997). *La responsabilidad del Estado: El riesgo excepcional y las actividades peligrosas. El daño antijurídico*. Bogotá, Colombia: Temis.

Segura, M. R. (s.f.). *Precedente Jurisprudencial VS Unificación jurisprudencial*. Recuperado el 5 de Julio de 2019, de Revista Verba Iuris: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/component/content/article/2-noticias/noticias/477-verba-iuris-estudiantil-vol-1-articulos-sobre-ciencias-forenses-y-tecnica-probatoria>

Senado de la República y Cámara de Representantes. (1995). Proyecto de Ley Senado Nro: 058 de 1994 y Cámara de Representantes Nro. 264 de 1995. *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*. Bogotá, Colombia.

Torres, K. L. (2016). La responsabilidad del Estado por error judicial. Análisis de la legalidad de la providencia como presupuesto esencial. *Tesis con el propósito de obtener el título de Magíster en Derecho Público*. Bogotá, Colombia.

Piedrahita, A. L. (s.f.). La Responsabilidad del Estado por el error judicial. Artículo para optar al título de especialista en Derecho Administrativo. Bogotá. Colombia

Valvuen, G. (2008) *La Defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la Responsabilidad del Estado.* Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia

6. BIBLIOGRAFÍA

Bermudez, M. (1998). *Responsabilidad de los jueces y del Estado. la reparación de los daños antijurídicos causados por el funcionamiento de la administración y por el error judicial.* Bogotá, Colombia: Librería profesional.

Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. Zamora, J. F. (2013). *La filosofía de la responsabilidad civil. Estudios sobre los fundamentos filosófico - jurídicos de la Responsabilidad Civil extracontractual.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Bernal, C. (2015). *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial.* Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Castilla, C. (Abril de 2017). La responsabilidad del estado juez en torno al derecho de los ciudadanos a la indemnidad. *Trabajo de grado para obtener el título de Magister en Derecho Administrativo.* Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Contreras, J. A. (2011). El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana* , 41 (115).

Contreras, R. L. (Agosto de 2015). Precedente Contencioso Administrativo a partir de la Ley 1437 de 2011. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, Colombia.

Dueñas, R. (2008). *La responsabilidad del Estado por las actuaciones jurisdiccionales.* Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Echeverri, C. M. (13 de Septiembre de 2013). La obligatoriedad del precedente judicial frente a las autoridades administrativas colombianas. *Revista Ius Iuris.*

Escobar López, E. (1996). *Responsabilidad del Estado por fallas de la administración de justicia.* Leyer. Bogotá D.C.

García, E. (2007). *La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho Español*. Madrid, España: Civitas.

Gil, E. (2013). *La teoría de la imputación objetiva en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia, en La filosofía de la responsabilidad civil. Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Gil, E. (2011). *Temas de responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá, Colombia: Temis.

Henao, J. C. (1998). *El daño*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Hernández, G. (2008). *La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Lopez, D. E. (2002). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia: Legis.

Molina, C. M. (s.f.). *La responsabilidad extracontractual del Estado por error judicial en Colombia*.

Rojas, F. A. (2015). *El papel de la dogmática en la concepción del precedente jurisprudencial*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Ruiz, W. (2010). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. ECOE Ediciones. Bogotá D.C.

Ruiz, W. (2011). *Responsabilidad del Estado Legislador*. Universidad Libre. Bogotá.

Suárez, D. (1995). *Responsabilidad patrimonial del Estado derivada del error judicial y del funcionamiento anormal del servicio público de justicia*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia.

Santofimio, J. (2016). *Responsabilidad del Estado por la Actividad Judicial*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia

Tamayo, J. (2007). *Tratado de responsabilidad civil (2 ed.)*. Legis. Bogotá, Colombia.