

BOLETÍN OBSERVATORIO JURISPRUDENCIAL

FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

RESPONSABILIDAD
DEL ESTADO POR
ERROR JUDICIAL EN
FALLOS DE TUTELA



NTCGP
1000



ISO 9001



IQNet
MANAGEMENT SYSTEM



Editorial

En la administración pública colombiana, el paradigma de actual aceptación, en cuanto a sentencias judiciales adversas se refiere, es el cumplimiento de la decisión allí contenida dentro de los términos previstos...

Página 3

Análisis Jurisprudencial: Responsabilidad del Estado por error judicial en fallos de Tutela

El artículo 17 de la Ley 4 de 1992, ordenó la creación de un régimen especial de pensiones y reajustes para los Congresistas estableciendo algunos privilegios en materia de liquidación...

Página 5

Lecciones aprendidas

Sin perjuicio de la obligatoriedad de las sentencias, la entidad debe realizar el análisis de la legalidad, afectación del patrimonio público y respeto del precedente judicial con el fin de determinar...

Página 11

Consejos prácticos

Aunque la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha variado sobre el valor probatorio de las copias, es preferible aportar copia auténtica de la sentencia generadora del daño...

Página 13

Comunidad de práctica

La Comunidad de Práctica es un componente del Sistema de Gestión del Conocimiento que vitaliza la esencia del que hacer de una organización, en procura de multiplicar y expandir el saber específico ...

Página 14

EDITORIAL

En la administración pública colombiana, el paradigma de actual aceptación, en cuanto a sentencias judiciales adversas se refiere, es el cumplimiento de la decisión allí contenida dentro de los términos previstos para ello sin mayores análisis o profundización del caso, salvo cuando se trata de sentencias que reparan un daño antijurídico a la luz de la ley 678 de 2001, en cuyo caso se hace mandatorio el análisis de procedencia de la acción de repetición por parte del comité de conciliación judicial que opera en todas las entidades del Estado.

No obstante lo anterior, resulta de primordial importancia analizar los contenidos de los fallos y determinar, si ello es posible, las diferencias entre dicha decisión y las tesis o proposición de la entidad en el caso sometido a litigio, para encontrar los errores inmersos en la postulación institucional, y con ello examinar si los criterios, conceptos y basamento fáctico – normativo y de jurisprudencia esgrimidos por la administración deben ser modificados, ajustados o reemplazados o, si por el contrario, este análisis arroja una total consistencia y solidez de los elementos antes mencionados, lo cual necesariamente nos conducirá a un escenario totalmente distinto al paradigma descrito, y frente al cual la administración debe evaluar la posibilidad de actuar, si es procedente, haciendo uso de los instrumentos judiciales y legales dispuestos para ello, a examinar ante los jueces naturales, las decisiones que en su concepto claro objetivo e imparcial deben ser objeto de una nueva valoración.

Y no es que se pretenda con ello revivir discusiones o términos agotados dentro del curso normal del proceso fallado, es que tras un análisis riguroso se puede encontrar que la decisión analizada presenta deficiencias que no le permiten ajustarse en un todo a derecho, lo que implica necesariamente un nuevo despliegue de actividad por parte de la entidad afectada, en busca de acceder a un pronunciamiento, sin ningún tipo de cuestionamiento o crítica de orden legal.

Es aquí en donde encontramos la esencia del que hacer jurídico de FONPRECON a partir de la cabal comprensión del deber de protección del patrimonio público, el conocimiento y la experiencia de sus

EDITORIAL

servidores, aunque este que hacer no ha sido documentado y gestionado de forma que garantice su comunicación y apropiación de manera que trascienda más allá de la circunstancia de cada episodio.

Esta carencia ha impulsado la implementación de un modelo de Gestión del Conocimiento que haga explícito todo el conocimiento y la experticia corporativa a través de crear, adquirir, compartir y documentar el saber desde el ámbito individual de sus servidores hasta la conciencia y pensamiento colectivo institucional, para la adopción de mejores prácticas y métodos en su gestión jurídica, lo que incide en la conservación e incremento de la tasa de éxito procesal y la protección efectiva del erario.

Debe quedar claro que nuestro propósito es proponer una modificación al paradigma vigente ampliando la visión y gestión frente a los fallos y sus emisores, como lo son las autoridades judiciales y, que, con todo el debido respeto, señalar que la autonomía de los jueces no es ni puede ser absoluta, y que la misma puede ser contrastada cuando la razón y el derecho sustentan la inconformidad razonable de los entes públicos.

En esta primera entrega documentaremos la forma como se materializaron varios casos de éxito, como una muestra de la posibilidad de cambio de paradigma para la recuperación de los recursos de la entidad afectados por decisiones judiciales generadoras de daño antijurídico.

En estos casos mediante el ejercicio de acciones de reparación directa se obtuvo la indemnización de los daños causados por jueces de tutela que ordenaron reconocimiento de cuantiosas sumas de dinero sin que hubiere lugar a ello.

Director General
FONPRECON

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

CONTEXTO

El artículo 17 de la Ley 4 de 1992, ordenó la creación de un régimen especial de pensiones y reajustes para los Congresistas estableciendo algunos privilegios en materia de liquidación del monto pensional, al tratarse de una Ley marco, el régimen fue desarrollado por el Decreto 1359 de 1993.

Pese a que la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 608 de 1999 dispuso que la liquidación de las pensiones de los Congresistas debía efectuarse con base en lo devengado por cada Congresista individualmente considerado y no con base en lo devengado por un Congresista en ejercicio, múltiples fueron los debates judiciales que tuvo que afrontar el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República sobre el alcance de esta interpretación, así como la aplicabilidad del régimen pensional.

Las diversas interpretaciones contrarias a la Constitución denominadas por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 258 de 2013 como “derecho viviente”, generaron todo tipo de sentencias que implicaron el reconocimiento de millonarios retroactivos pensionales, entre ellos, varios fallos de tutela que después de haber ordenado la reliquidación de las pensiones de algunos afiliados, fueron revocados bien en sede de revisión por parte de la Corte Constitucional o al desatarse la respectiva impugnación.

En relación con estos fallos de tutela, al haberse efectuado el pago de cuantiosas sumas de dinero, FONPRECON consideró que sufrió un daño antijurídico y procedió a demandar la indemnización del mismo mediante el ejercicio de acciones de reparación directa.

En las tres sentencias analizadas los fallos de primera instancia negaron las pretensiones de la demanda, por lo cual los pronunciamientos de la Sección Tercera son de especial relevancia y contienen conocimiento jurídico clave que será reseñado en la sección de lecciones aprendidas.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

Del análisis jurisprudencial realizado en esta edición sobre el error jurisdiccional, se destaca la interpretación realizada por el Consejo de Estado del artículo 67 de la Ley 270 de 1996 en relación con el requisito de existencia de un fallo en firme, ya que concluye que una sentencia judicial revocada, es decir, de la cual ya no se predica su existencia jurídica, puede dar lugar a la declaratoria de responsabilidad por error judicial.

Los presupuestos para que proceda la acción de reparación directa por error judicial de la administración de justicia son aquellos establecidos en el artículo 67 de la ley 270 de 1996 esto es, el agotamiento de los recursos procedentes y la existencia de un fallo condenatorio en firme. En esta edición analizamos tres casos que fueron fallados a favor de FONPRECON declarando la responsabilidad del Estado (Nación - Rama Judicial) bajo el título de imputación, resaltado que en ellos la importancia de la interpretación de la firmeza de la sentencia.

Caso No. 1 - Sentencia 2005-02325

“Se demostró la existencia de error judicial pues los fallos de tutela constituyeron una vía de hecho que desconoció los estándares normativos relativos a la improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones. “

El primer caso es la Acción de Reparación Directa con radicación 2005-02325, ponencia del Consejero Hernán Andrade Rincón, en la cual FONPRECON demandó a la Nación -Rama Judicial con el fin de recuperar los dineros que la Entidad canceló a un ex parlamentario en cumplimiento de un fallo de tutela proferido por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bogotá, confirmado por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá y que posteriormente fue revocado por la Corte Constitucional en sentencia T-781 de 2005, por ser contrario al precedente obligatorio. En éste proceso se predica la existencia de fallo en firme. En este caso el Consejo de Estado planteó como **problema jurídico** definir si existió una falla en el servicio público de administración de justicia por configurarse el error jurisdiccional en sede de tutela, y si dicho error cumple los requisitos del artículo 67 de la Ley 270 de 1996.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

El estudio efectuado por la alta corte determinó en primer lugar que existió error judicial en la sentencia de tutela de primera y segunda instancia por no acoger el precedente obligatorio al amparar un reconocimiento prestacional de contenido económico pese a que no se demostró un perjuicio inminente al actor, asumiendo decisiones que corresponden a la jurisdicción ordinaria, lo que derivó en una decisión ilegal y al respecto, aclaró que la ilegalidad no requiere ser manifiesta o grosera.

En cuanto a los presupuestos del error judicial, encontró que consta en una providencia judicial contra la cual se agotaron los recursos procedentes y respecto de su firmeza, efectuó una interpretación teleológica o finalista, al determinar que si bien el fallo de tutela del cual se predica el error judicial ya no existe por haber sido revocado por la H. Corte Constitucional en instancia de revisión, si había cobrado firmeza con el fallo de segunda instancia, lo que produjo efectos jurídicos dado que la revisión que es de carácter eventual no es un recurso.

Caso No. 2 - Sentencia 2007-00376

“La actual inexistencia del fallo ocasionada por la decisión de la Corte Constitucional en sede de revisión, no invalida el título de imputación de error judicial, pues se acreditó el ejercicio de los recursos de ley y la existencia de un fallo en firme.”

Este caso que se identifica con la radicación 2007-00376, y cuyo ponente fue el Consejero Danilo Rojas Betancourth, FONPRECON demandó a la Nación - Rama Judicial por cuanto mediante sentencia de acción de tutela ordenó la conmutación, reliquidación y pago de prestaciones periódicas. En esta ocasión la orden provino del Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Bogotá y fue confirmada por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Laboral, para posteriormente ser revocada por la Corte Constitucional en sentencia T-623 de 2006. La Sala en su análisis determinó como **problemas jurídicos** los siguientes: a) presupuestos del error judicial indemnizable dados por el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, deteniéndose en la exigencia de existir una sentencia en contra de quien pretenda ser indemnizado y que se encuentre en firme y se hayan agotado los recursos de ley, analizando si es correcto el título de imputación de responsabilidad por error judicial; y, b) La

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

existencia de error judicial por desconocimiento del precedente constitucional en los fallos de tutela y si es necesario que dicho error sea constitutivo de una vía de hecho por arbitrariedad o notoria ilegalidad. La Sala concluyó respecto del error judicial indemnizable, que la actual inexistencia del fallo contentivo del error en virtud de la decisión de la Corte Constitucional, no invalida el título de imputación pues, de un lado, el demandante ejerció los recursos de ley y de otro existió un fallo en firme, teniendo en cuenta que los fallos de primera instancia y además, la revisión de los fallos de instancia por la Corte Constitucional es eventual, no previsible por las partes y no retrotrae la situación, dado su cumplimiento y sus efectos permanecen. Además, el recurso contra la sentencia de primera instancia en tutela es otorgable en efecto devolutivo, lo que no difiere el cumplimiento de la misma con el eventual perjuicio que cause dicha decisión. De igual forma estima la Sala que el desconocimiento del precedente es constitutivo de error judicial, y en este caso la abundante interpretación del Decreto 2591 de 1991 indica la improcedencia de la tutela para reclamar prestaciones de contenido puramente económico, salvo para evitar un perjuicio irremediable, sin que se requiera que la sentencia incurra en vía de hecho, pues basta con la demostración del error, como producto del análisis de la razonabilidad y racionalidad de la decisión examinada.

Caso No. 3 - Sentencia 2007-00132

“El Consejo de Estado declara la existencia de error judicial pese a la inexistencia de fallo en firme.”

El tercer caso, corresponde a la Acción de Reparación Directa con radicación 2007-00132, con ponencia del Consejero Danilo Rojas Bescancourth, en donde FONPRECON en calidad de demandante, pretendía la recuperación de los dineros cancelados a un ex parlamentario, ordenados por vía de tutela por el Juez 31 Penal del Circuito de Bogotá. En este asunto el juzgado ordenó la reliquidación pensional al accionante sin que hubiere derecho a la misma y ordenó el pago inmediato acudiendo incluso al incidente de desacato. Posteriormente dicho fallo fue revocado por la Sala Penal del Tribunal Superior de

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

Bogotá. Este fallo se diferencia de los anteriores en la inexistencia formal de fallo en firme, pues el fallo de tutela del cual se predica el daño, no cobró firmeza por haberse interpuesto recurso en su contra, a la postre concedido por el Tribunal Superior de Bogotá, que revocó la protección. El Consejo de Estado definió como **problema jurídico** que si de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, el hecho de que la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en sede de impugnación hubiese revocado el fallo del juez de primera instancia en el trámite de tutela, significa que dicho pronunciamiento, que es aquel del que se predica el error jurisdiccional en el caso de análisis, pierda firmeza y que, por tanto, no se cumpla con los presupuestos que establece el artículo 67 de la Ley 270 de 1996 para que sea aplicable el título de imputación de error judicial. Como segundo punto planteó si resulta necesario analizar si el desconocimiento del precedente constitucional relacionado con el uso de la tutela para el reconocimiento y reliquidación de pensiones de jubilación, configura un error judicial, en el sentido en que este título de imputación ha sido definido por el Consejo de Estado y, como tercer interrogante, se planteó si con la aplicación de las reglas de la sana crítica, se debe analizar si el hecho de que no se cumpla con el requisito que establece el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, que dispone que “*la providencia contentiva de error deberá estar en firme*”, es una circunstancia que trae como consecuencia que no se configure el error jurisdiccional; o si por el contrario, en los casos de acciones de tutela estudiadas en impugnación, teniendo en cuenta que ésta es un mecanismo procesal de control concedido en el efecto devolutivo, es posible estudiar el error cometido por los jueces de amparo, y analizar si mientras era sometida al mecanismo aludido, la providencia del juez de tutela de primera instancia produjo efectos posiblemente dañosos y antijurídicos que deberían ser reparados. Para resolver, la sección tercera realizó un estudio de los elementos que conforman la responsabilidad, como son el daño profenido a FONPRECON por acción u omisión de la Nación – Rama Judicial y, el nexo de causalidad entre ambos, calificando la conducta del funcionario judicial, para formular el análisis de la imputación del daño y determinar el valor de la indemnización a favor del FONPRECON.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR ERROR JUDICIAL EN FALLOS DE TUTELA

Para arribar a la conclusión que ordenó el pago de la indemnización a FONPRECON la Sala realizó un estudio de los elementos de la responsabilidad del estado por error judicial contemplados en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996, y concluyó que debe efectuarse una interpretación teleológica al armonizar esta disposición normativa con lo establecido en el artículo 31 y 35 del Decreto 2591 de 1991, determinando que se incurre en un error judicial cuando -como ocurrió en el caso de la referencia- los jueces se apartan de la doctrina constitucional vinculante confeccionada por la Corte Constitucional, sin el cumplimiento de los requisitos que han sido fijados por ese alto tribunal para que sea legítimo el cambio jurisprudencial, que procede la imputación de responsabilidad con la sola verificación de la equivocación contenida en la sentencia de primera instancia de tutela del 15 de diciembre de 2006 proferida por el Juzgado 31 Penal del Circuito de Bogotá, así como también con la constatación de que dicha providencia produjo efectos antes de que fuera revocada en sede de impugnación.

Como consecuencia de estos procesos el Consejo de Estado decretó indemnizaciones a favor del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República FONPRECON por la suma de DOS MIL CIENTO DIECINUEVE MILLONES DE PESOS (\$2.119.000.000).

(...) el error en que incurrieron las autoridades judiciales fue haber desconocido la improcedencia de la acción de tutela en los casos concretos”.

LECCIONES APRENDIDAS

Comportamiento Institucional frente a las Sentencias Desfavorables.

Sin perjuicio de la obligatoriedad de las sentencias, la entidad debe realizar el análisis de la legalidad, afectación del patrimonio público y respeto del precedente judicial con el fin de determinar si se limita a su cumplimiento o ejerce otro tipo de acción.

En los casos reseñados, además del ejercicio de la defensa en los procesos de tutela, y teniendo en cuenta la producción temporal de efectos de las sentencias de dicho trámite, la entidad ante el daño antijurídico del que fue víctima, procedió a la interposición de las acciones de reparación directa para obtener la respectiva indemnización.

Interpretación del requisito de firmeza de las sentencias contemplado en el artículo 67 de la Ley 270 de 1996.

El artículo 67 de la Ley 270 de 1996 establece como presupuestos del error jurisdiccional, 1) que el afectado haya interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad y 2) que providencia contentiva de error se encuentre en firme.

En los casos que dieron lugar a las sentencias analizadas los fallos de tutela generadores del daño antijurídico fueron revocados en sede de revisión o en segunda instancia, en este sentido, prima facie el error judicial no sería el título de imputación de responsabilidad en tanto la Ley Estatutaria en su artículo 67 señala como presupuesto la firmeza de la sentencia.

En éste sentido, el Consejo de Estado consideró que una interpretación teleológica del requisito de firmeza de la sentencia indica que resulta procedente la imputación de la responsabilidad con la sola verificación del error judicial y la constatación de la producción de efectos de la sentencia antes de ser revocada.

LECCIONES APRENDIDAS

Necesidad de agotamiento de recursos ordinarios para estructurar el título de imputación de error judicial.

El ejercicio de los recursos ordinarios es un presupuesto de la responsabilidad del Estado por error jurisdiccional, sobre este requisito el Consejo de Estado no realizó una interpretación que permita establecer excepciones, en éste sentido ante un fallo de tutela generador de daño antijurídico si la entidad pretende la reparación del mismo debe acreditar haber interpuesto los recursos ordinarios, por lo cual, aun cuando el fallo sea revocado en sede de revisión por la Corte Constitucional, no podría estructurarse el título de imputación sin haber interpuesto los mecanismos ordinarios de impugnación, so pena de considerarse como culpa exclusiva de la víctima, que según el artículo 70 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia se presenta cuando se ha actuado con culpa grave o dolo o no se interpusieron los recursos de ley generándose exoneración de responsabilidad del estado.

Improcedencia de la Acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones.

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, así como la Jurisprudencia uniforme de la Corte Constitucional, la acción de tutela por regla general resulta improcedente para el reconocimiento de prestaciones económicas, en éste sentido, en los casos analizados más allá de la existencia del derecho a las reliquidaciones pretendidas, el error en que incurrieron las autoridades judiciales fue haber desconocido la improcedencia de la acción de tutela en los casos concretos.

“(...) la entidad ante el daño antijurídico del que fue víctima, procedió a la interposición de las acciones de reparación directa”.

CONSEJOS PRACTICOS

1. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS

Aunque la Jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha variado sobre el valor probatorio de las copias, es preferible aportar copia autentica de la sentencia generadora del daño.

2. DEMOSTRACIÓN DEL DAÑO

Resulta fundamental la demostración del pago de los valores ordenados por la sentencia contentiva de error jurisdiccional, para el efecto debe aportarse la prueba documental que acredite el pago al beneficiario de la sentencia.

3. ESTRUCTURACIÓN DEL TÍTULO DE IMPUTACIÓN

Ante la falta de uno de los presupuestos del título de imputación de error jurisdiccional, resulta posible la imputación a título de defectuoso funcionamiento de la administración de justicia establecido en el artículo 65 de la Ley 270 de 1996.

COMUNIDAD DE PRÁCTICA

La Comunidad de Práctica es un componente del Sistema de Gestión del Conocimiento que vitaliza la esencia del que hacer de una organización, en procura de multiplicar y expandir el saber específico y necesario para obtener los resultados propuestos y, garantizar de forma eficaz que dicho conocimiento trascienda en el tiempo. Considerar la Comunidad de Práctica como una reunión de personas dentro de un escenario de debate o intercambio de opiniones no es adecuado, pues este concepto se proyecta más allá de lo meramente formal para constituirse en un agregado de buenas prácticas, innovación, intercambio de experiencia y conocimiento clave, sobre aspectos o materias que revisten especial importancia dentro de la envolvente operación de una Entidad.

Consolidar una Comunidad de Práctica incluye una altísima dosis de voluntad por parte de sus integrantes, quienes, en procura de un superior ejercicio profesional, aportan su saber, su trayectoria e ideas, sin asomo de limitaciones egoístas respecto del conocimiento, constituyendo una dinámica entre pares donde los criterios jerárquicos no campean, a efectos de garantizar una participación permanente y libre de todos sus integrantes, no obstante, sus diferencias de experiencia y formación.

Es un laboratorio de ideas y conceptos en permanente evolución, que permite un enfoque libre de marcos o modelos evitando fijar límites a las posibilidades que cada tema pueda ofrecer.

Los resultados exitosos obtenidos por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República en la práctica litigiosa, demuestra la validez de éste modelo.



*“La probabilidad de perder en la lucha
no debe disuadirnos de apoyar una
causa que consideramos que es justa.”
Abraham Lincoln*

FONDO DE PREVISIÓN SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Francisco Álvaro Ramírez Rivera

Director General

COMUNIDAD DE PRÁCTICA

Lydia Edith Rivas Niño

Vilma Leonor García Pabón

Rogelio Andrés Giraldo González

Alberto García Cifuentes

Aarón Alfonso Florez Hernandez

Diego Alberto Viracacha Ávila

Diana Carolina Ramírez Palacios

María Consuelo González Pinto

José Armando Rondón Reyes

Andrés Felipe López González

DIRECCIÓN

Carrera 10 No. 24– 55 Piso 2 y 3

Edificio World Service

Bogotá D.C., Colombia

TELÉFONOS:

571 3 41 55 66 - 571 3 41 55 56 – 571 3 41 56 96

FAX:

571 2 86 18 53 - 571 3 41 54 37

CORREO ELECTRÓNICO

comunidadjuridica@fonprecon.gov.co

Visítenos en

www.fonprecon.gov.co

