



COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Arenas-Mendoza, H. A. (2021). La constitucionalización de la responsabilidad y su proyección en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano. *Revista Jurídicas*, 18(1), 139-161. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.9>

Recibido el 16 de junio de 2020
Aprobado el 23 de octubre de 2020

La constitucionalización de la responsabilidad y su proyección en la jurisprudencia del Consejo de Estado colombiano*

HUGO ANDRÉS ARENAS-MENDOZA** |

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene por objetivo demostrar que a partir del artículo 90 de la Constitución se ha producido el fenómeno de la constitucionalización de la responsabilidad estatal y, concretamente, la modificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado. La metodología aplicada es la inductiva y se parte del análisis histórico para demostrar como el Consejo de Estado introdujo la figura de la constitucionalización en sus decisiones, su argumentación y su aplicación en sus sentencias. A partir de esto, se evidenció que el Consejo de Estado aplica las directrices de la norma fundamental, en cuatro ámbitos principales: 1. El impacto de la constitucionalización en los elementos configuradores de la responsabilidad; 2. La importancia de la introducción del control de convencionalidad; 3. La clasificación de los daños inmateriales y la creación de la de los daños a bienes constitucional o convencionalmente protegidos y 4. La reparación integral del daño.

PALABRAS CLAVE: constitucionalización, responsabilidad estatal, jurisprudencia, reparación

* Artículo de investigación.

** Abogado, Sociólogo y Maestro en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario. Doctor en Derecho de la Universidad de Salamanca y Doctor en Estudios Jurídicos Comparados y Europeos por la Università degli Studi di Trento. Posdoctor en Derecho de la Escuela de Altos estudios de postdoctorado de la Universidad de Salamanca. Profesor Principal de Carrera, Coordinador del Área de Derecho Administrativo y miembro tanto del Grupo de Derecho Público como del Grupo Mutis de estudios socio-ambientales de la Universidad del Rosario de Bogotá, Colombia. E-mail: hugo.arenas@urosario.edu.co [Google Scholar](#). ORCID: 0000-0002-2832-5224.



The “Constitutionalization” of the state responsibility and its projection in the jurisprudence of the Colombian Council of State

ABSTRACT

The purpose of this research article is to demonstrate that the phenomenon of “constitutionalization” of state responsibility has occurred using Article 90 of the Constitution as the starting point and specifically through the modification of the jurisprudence of the Council of State. The methodology applied herein is inductive and starts with a historical analysis to demonstrate how the State Council has introduced the figure of “constitutionalization” into its decisions, its argumentation and its application of its decisions. From this, it is evident that the State Council applies the guidelines of fundamental norms, in four main areas: 1. The impact of “constitutionalization” on shaping elements of responsibility; 2. The importance of the introduction of control through convention; 3. The classification of non-pecuniary damages and the creation of that of constitutionally or conventionally protected damages to property, and 4. The comprehensive reparation of the damage.

KEY WORDS: “Constitutionalization”, State responsibility, jurisprudence, reparation

Introducción

La aproximación a la definición más adecuada para entender el fenómeno en estudio es la proporcionada por Schmidt-Assmann, para quien: “En sentido amplio, como ‘irradiación’, la constitucionalización es un concepto que tiene una amplia plausibilidad” (Schmidt-Assmann, 2014, p. 23). Entendido así, “(...) la constitucionalización del Derecho administrativo, como fenómeno de transformación, adaptación o modulación de este, gracias a la Constitución, opera de manera distinta en cada Estado y en grado diferente” (Ospina, 2014, p. 12).

En el caso colombiano, la constitucionalización del derecho administrativo se fortaleció radicalmente con la expedición de la Constitución de 1991. No obstante, para entender la constitucionalización del derecho, hay que tener presente que la relación entre derecho constitucional y administrativo no se puede reducir a una simple visión jerárquica o de arriba a abajo (Barnes, 2014, p. 514); al contrario, la constitucionalización del derecho administrativo no es un proceso en una única dirección, sino que existe un camino inverso de penetración e influencia del derecho administrativo hacia el derecho constitucional (Cassese, 2014, p. 305).

En lo concerniente al tema particular de la constitucionalización de la responsabilidad del Estado en Colombia, el artículo 90 de la Constitución eleva a rango constitucional la responsabilidad estatal por primera vez en nuestra historia jurídica, permitiendo a las personas solicitar la reparación de los daños causados por las entidades estatales o por los particulares que prestan función administrativa. Esta norma, ha hecho que todo el derecho de daños tenga que incluir tanto las nociones como lineamientos establecidos por el texto constitucional y la jurisprudencia de las Altas Cortes ha tenido que aplicarlos en sus providencias.

En este orden de ideas, una vez analizado el fenómeno de la constitucionalización de la responsabilidad estatal, es indispensable ver la manera en que ha influenciado la jurisprudencia del Consejo de Estado y así demostrar, que su consagración constitucional, tiene un reflejo real dentro de las decisiones que se han tomado en los últimos tiempos.

En cuanto a la metodología, para la primera parte de este artículo, que es una revisión teórica sobre el proceso de constitucionalización, se recogen los principales aportes tanto de la doctrina nacional como del derecho comparado, se analizan la normatividad y las principales sentencias de la Corte Constitucional sobre la materia; mientras, que para la segunda parte, conformada por los dos numerales siguientes, se realizó un estudio jurisprudencial en la relatoría del Consejo de Estado del que se seleccionaron 25 sentencias, teniendo en cuenta que mencionaran literalmente el término constitucionalización o que fueran de unificación, debido a su mayor jerarquía.

En este orden de ideas, es natural que la estructura del escrito esté subdividida en tres partes, que son: 1. El proceso de la constitucionalización de la responsabilidad del Estado en Colombia, 2. La jurisprudencia del Consejo de Estado que hace referencia textual a la constitucionalización de la responsabilidad estatal y 3. La proyección de la constitucionalización de la responsabilidad estatal en las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

I. El proceso de la constitucionalización de la responsabilidad del Estado en Colombia

Siguiendo la definición de constitucionalización como irradiación de las normas constitucionales hacia el ordenamiento jurídico (Schmidt-Assmann, 2014, p. 27), se debe concluir,

(...) que la constitucionalización no es un fenómeno reciente y que, paradójicamente, no debería hablarse de constitucionalización del Derecho administrativo como de un fenómeno que se produce respecto a un Derecho administrativo maduro, bien desarrollado. De hecho, desde sus orígenes el Derecho administrativo ha tenido un lugar en la Constitución. (Cassese, 2014, p. 284)

Por su parte, el régimen de responsabilidad estatal en Colombia se construyó desde la segunda mitad del siglo XIX, consecuencia de las guerras civiles que se produjeron en vigencia de las constituciones liberales (Arenas, 2009, pp. 15-18). Al analizar la historia de la responsabilidad nacional, se puede encontrar que la búsqueda de un fundamento constitucional para las decisiones judiciales se presentó desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1886. Esto se puede constatar en la jurisprudencia emitida hasta 1990, tanto en las sentencias de la jurisdicción civil proferidas por la Corte Suprema de Justicia (Arenas, 2014, pp. 28-33) como en las de la jurisdicción contenciosa proferidas por el Consejo de Estado (Arenas, 2015, pp. 50-55).

Dentro del proceso de fortalecimiento de la responsabilidad estatal en Colombia, se destaca el fenómeno de la “constitucionalización del derecho de daños”, que se empezó a materializar en la segunda mitad del siglo XX, con el desarrollo del Estado Social de Derecho y requirió un abandono de las disposiciones legales hacia un fundamento constitucional (Gil, 2014, p. 1). Esta transformación continúa afianzándose en la actualidad (Santofimio, 2013, pp. 135-136).

En 1991, se expide la Constitución Política de Colombia, resultado de una Asamblea Nacional constituyente que buscaba integrar diversos representantes de la sociedad, hacer un texto que esté acorde con los nuevos lineamientos políticos mundiales y fortalecer la protección de los derechos de los ciudadanos (Gil, 2013, p. 2). De este modo, se produjo la constitucionalización en muchas áreas del derecho (Schmidt-

Assmann, 2014, p. 23), incluyendo el derecho administrativo (Ospina, 2014, pp. 11-16) y, por ende, en la responsabilidad estatal.

El Estado Social de Derecho será el marco de la constitucionalización (Henao, 2014, pp. 14-15), que incluye una serie de valores y principios contenidos en la norma fundamental (Zagrebelsky, 1995, p. 16), particularmente consagrados en la Constitución Política Colombiana de 1991. Sobre el tema del derecho de daños la Corte Constitucional ha reconocido que el artículo 90 es el pilar fundamental de la responsabilidad estatal (Corte Constitucional C-892 de 2001), aunque hay que señalar la fuerte relación con otros principios orientadores dirigidos a la Administración (Gil, 2013, p. 19). Así, resulta evidente que el objeto principal de estudio es el primer inciso del artículo 90 de la Constitución que establece: “Art. 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (...)” (1991).

A partir de lo enunciado en el párrafo anterior, “(...) debe anotarse cómo se va constitucionalizando el tema de la responsabilidad, antes era tema del derecho civil en los viejos principio del Código de la materia; la extensión que tiene la Constitución de 1991 favorece esta tendencia (...)”. (Vidal, 2009, p. 497) y como lo explica el profesor Orlando Santofimio, es evidente que:

Dicha cláusula, al desarrollarse por medio de la acción de reparación directa (art. 86. Dcto. 01 de 1984 y 140 Ley 1437 de 2011, nuevo Código de Procedimiento Administrativo, CPACA), permite que la persona que se crea lesionada o afectada por un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por hechos derivados de trabajos u obras públicas, o por cualquier otro hecho, que le hubiere ocasionado un daño antijurídico, promueva su imputación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, bien sea una entidad pública estatal o un particular que ejerza funciones públicas en los términos de la Constitución Política (...). (Santofimio, 2013, p. 142)

El Decreto 01 de 1984 estableció la acción de reparación directa en el primer inciso de su artículo 86, cuya redacción fue modificada por el artículo 31 de la Ley 446 de 1998, con lo que se buscaba acoplarla a los lineamientos constitucionales. La redacción final fue la siguiente:

Art. 86. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa. (Ley 446 de 1998)

La anterior norma fue reemplazada por la acción de reparación directa establecida en el artículo 140 de CPACA o Ley 1437 de 2011 (Arboleda, 2011, p. 219). Dicho

Código fue redactado por la Comisión a la Reforma a la Jurisdicción, que presentó el proyecto de ley que fue aprobado por el Congreso en sesiones de 2010 (Álvarez, 2011, p. xxxi). La redacción final fue la siguiente:

Art. 140. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

Tal es el grado de constitucionalización del régimen de responsabilidad estatal en Colombia, que empieza transcribiendo el propio artículo 90 de la Constitución, con lo que el legislador acepta la relación de estas dos normas jurídicas (Arenas, 2013, p. 137). Esta estrecha correlación, como lo precisa Devolvé, se traduce en que

(...) el derecho constitucional es el marco del Derecho administrativo. Él delimita los contornos, que son aquellos de la organización y de la acción administrativa. Pero deja una variedad de soluciones posibles cuanto al contenido; puede nutrirse de fuentes diversas, constitucionales solamente algunas de ellas. (Devolvé, 2014, p. 59)

Finalmente, se debe destacar que la Corte Constitucional ha jugado papel primordial en la constitucionalización de la responsabilidad, afirmando que: “Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado” (Corte Constitucional C-333 de 1996); del mismo modo ha sostenido que:

La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente. (Corte Constitucional C-832 de 2001)

Finalmente, ha determinado en cuanto a los elementos de la responsabilidad que: “Esta protección constitucional al patrimonio de los particulares se configura,

entonces, cuando concurren tres presupuestos fácticos a saber: un daño antijurídico o lesión, una acción u omisión imputable al Estado y una relación de causalidad” (Corte Constitucional C-892 de 2001).

2. La jurisprudencia del Consejo de Estado que hace referencia textual a la constitucionalización de la responsabilidad estatal

Es preciso analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado, puesto que “(...) la constitucionalización no es solo una tarea de los tribunales constitucionales. Más aún, depende en gran parte de los tribunales administrativos que tienen que considerar en todas sus decisiones sus implicaciones constitucionales” (Schmitd-Assmann, 2014, p. 13). Así, se seleccionaron las sentencias que hacen mención expresa al término constitucionalización, presentando su contenido y se agruparon en cuatro modelos argumentativos, la manera en que hacían referencia al tema.

Se debe advertir que, de las 13 sentencias seleccionadas en este aparte, 11 tienen ponencia de Orlando Santofimio (incluyendo una de unificación) y tan sólo 2, que son las famosas sentencias gemelas sobre el daño a la salud, provienen de la iniciativa de Enrique Gil.

2.1. Primer modelo argumentativo

A continuación, se presenta el primer esquema argumentativo utilizado por Consejo de Estado en el que hace mención textual al tema de la constitucionalización de la responsabilidad. Para el primer párrafo se basó en fuentes jurisprudenciales y doctrinales; entre las primeras, recurre a las sentencias de la Corte Constitucional C-133 de 1996 y C-892 de 2001, y para las dogmáticas hace referencia al trabajo de Robert Alexy (2007) y de Boris Starck (1947). En el segundo, incluye las ideas de Mir Puigpelat (2001). La redacción final es:

Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización” de la responsabilidad del Estado y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados (...), sin distinguir su condición, situación e interés (...)

La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad (...); los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público (...). (Consejo de Estado, Exp. 20220, 19976, 20123, 19195 de 2011 y 22532 de 2012)

2.1.1. Muerte de una persona en un hospital público por no recibir tratamiento a tiempo.

Una señora que tenía problemas de los riñones se dirigió a un hospital estatal y fue internada, desafortunadamente murió debido a que en la institución no se le realizó un tratamiento adecuado, al no realizarle los exámenes requeridos ni darle las medicinas necesarias. La entidad es condenada por falla del servicio al dilatar la atención, recurriendo a demoras administrativas o burocráticas que impidieron dar un servicio médico a tiempo (Consejo de Estado Exp. 20220 de 2011).

2.1.2. Herida causada por arma de dotación oficial.

Se condena, bajo el título de riesgo excepcional, por la actuación de un Policía que acciona su arma de dotación contra una casa en que se encontraba un particular hiriéndolo. El privado había realizado unos disparos al aire, con el fin de ahuyentar a unos presuntos delincuentes (Consejo de Estado Exp. 19976 de 2011).

2.1.3. Caída de una persona en un hospital.

Una señora fue a urgencias por presentar un malestar general, por lo que fue colocada en una camilla. La paciente se encontraba muy inquieta, por lo que a pesar de que la baranda de la camilla se encontraba arriba, la paciente se cayó partiéndose la cadera. El Consejo de Estado encontró una falla del servicio al desconocerle los derechos a recibir una atención segura y eficaz (Consejo de Estado Exp. 20123 de 2011).

2.1.4. Toma a estación de Policía.

Se produce la toma a una estación de policía en el Departamento de Nariño, por parte de las FARC, se reconoce que la actuación es un incumplimiento a los Derechos Humanos por el tipo de armamento, el maltrato al combatiente y por los secuestros. El Tribunal condenó por falla del servicio, por el incumplimiento de las funciones estatales al ser garante de los derechos fundamentales de los oficiales (Consejo de Estado Exp. 19195 de 2011).

2.1.5. Accidente de tránsito en que muere un Policía.

Se presentó una colisión entre un furgón de un particular y un camión de la Policía que transportaba varios agentes; desafortunadamente, en el incidente murieron agentes policiales. El tribunal consideró que se presentó una falla del servicio, al transportar al personal en un vehículo de carga, haciéndolos gravemente vulnerables en caso de un accidente de tránsito (Consejo de Estado Exp. 22537 de 2012).

2.2. Segundo modelo argumentativo

La segunda manera en que el Consejo de Estado aborda el tema de la constitucionalización del derecho de daños mantiene los dos primeros párrafos del modelo 1 y adiciona uno, quedando así:

Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización” de la responsabilidad del Estado y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados (...), sin distinguir su condición, situación e interés (...)

La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad (...); los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público (...).

Desde esa perspectiva, es claro que el derecho de daños ha tenido transformaciones de diversa índole que han significado que se ajuste a las nuevas perspectivas, desarrollos, riesgos y avances de la sociedad. De otro lado, lo que podría denominarse como la “constitucionalización del derecho de daños”, lleva de la mano que se presente una fuerte y arraigada imbricación entre los principios constitucionales y aquellos que, en el caso colombiano, se encuentran contenidos de antaño en el código civil. (Consejo de Estado Exp. 20480, 215838 y 18747 de 2011)

2.2.1. Amputación de una pierna a causa del mal servicio.

Una señora acudió a un hospital para una operación de alto riesgo por tener un tumor en el ovario, los médicos practicaron la cirugía sin tener en cuenta las condiciones particulares de la paciente que tenía una grave enfermedad vascular. Después de la operación, sufrió de un fuerte dolor en su pierna derecha, por lo que fue remitida a otra ciudad y allí solamente fue atendida al día siguiente. Así, el Tribunal condenó al evidenciar una falla del servicio, por el mal servicio proporcionado y la atención tardía prestada complicó su situación de salud (Consejo de Estado Exp. 20480 de 2011).

2.2.2. Muerte de soldado en toma a base militar.

Las FARC atacaron la base, secuestraron 60 soldados y masacraron otros 30, incluyendo al familiar de los demandantes. En este caso, violatorio del Derecho Internacional Humanitario, el Consejo de Estado condena por una falla del servicio, entre otras cosas, por la ubicación de la base, el cambio de personal, el defectuoso armamento, la falta de entrenamiento, la falta de mecanismos de defensa y el no cumplimiento de los patrullajes de la zona (Consejo de Estado Exp. 15838 de 2011).

2.2.3. Lesiones sufridas por soldado en toma a base militar.

En la toma de las FARC a la base militar, muchos soldados resultaron lesionados, incluyendo a un militar que al ser alcanzado por una esquirla durante el combate perdió más del 80% de su capacidad laboral al ver afectada tanto su capacidad auditiva como su memoria y, en consecuencia, quedó incapacitado o no apto para la realización de su trabajo habitual. En el caso objeto de estudio, el Consejo de

Estado condenó con base en el título de falla del servicio (Consejo de Estado Exp. 18747 de 2011).

2.3. Tercer modelo argumentativo

Las dos sentencias que desarrollan el tercer modelo tienen ponencia de Enrique Gil, fueron emitidas el 14 de septiembre de 2011 y han sido denominadas como sentencias gemelas, son de gran importancia al unificar la jurisprudencia sobre el daño a la salud (Gil, 2012, pp. 542-543). Sobre el tema de la argumentación de la constitucionalización, las dos sentencias suprimen dos característicos párrafos, pero mantiene el siguiente aparte:

Desde esa perspectiva, es claro que el derecho de daños ha tenido transformaciones de diversa índole que han significado que se ajuste a las nuevas perspectivas, desarrollos, riesgos y avances de la sociedad. De otro lado, lo que podría denominarse como la “constitucionalización del derecho de daños”, lleva de la mano que se presente una fuerte y arraigada imbricación entre los principios constitucionales y aquellos que, en el caso colombiano, se encuentran contenidos de antaño en el código civil. (Consejo de Estado Exp. 19031 y 38222 de 2011)

2.3.1. Herida por una mina antipersonal.

Un soldado que prestaba su servicio militar en una base militar se lesiona gravemente, incluyendo la pérdida de su pierna derecha, cuando se dirigía a una de las letrinas, al entrar en contacto con una mina antipersonal ubicada para la defensa del lugar. El Consejo de Estado condenó por falla del servicio, al hacer una incorrecta demarcación de las zonas peligrosas de la base (Consejo de Estado, Exp. 19031, 2011).

2.3.2. Soldado que sufrió un accidente en operaciones antiguerrilleras.

Un soldado estaba patrullando cerca de su Base, cuando al esconderse, pisó una piedra y cayó por un barranco por más de 10 metros sufriendo lesiones permanentes tanto en su espalda como en su rodilla. Para el Consejo de Estado, hay responsabilidad por daño especial, pues se ha producido un rompimiento en la igualdad en las cargas públicas (Consejo de Estado Exp. 38222 de 2011).

2.4. Cuarto modelo argumentativo

El esquema número cuatro desarrollado por el Máximo Tribunal Contencioso Administrativo hace referencia a la constitucionalización de la responsabilidad del Estado, en tres partes. En un primer momento, reproduce el tradicional párrafo; en una segunda instancia, le añade, a punto seguido, con base en las ideas de Jean Rivero (1984, p. 293) y Puigpelat (2001). El resultado final de la redacción fue:

Con la Carta Política de 1991 se produjo la “constitucionalización” de la responsabilidad del Estado y se erigió como garantía de los derechos e intereses de los administrados (...), sin distinguir su condición, situación e interés (...).

De esta forma se reivindica el sustento doctrinal según el cual la “acción administrativa se ejerce en interés de todos: si los daños que resultan de ella, para algunos, no fuesen reparados, éstos serían sacrificados por la colectividad, sin que nada pueda justificar tal discriminación; la indemnización restablece el equilibrio roto en detrimento de ellos (...).

La responsabilidad de la Administración, en cambio, se articula como una garantía de los ciudadanos, pero no como una potestad (...); los daños cubiertos por la responsabilidad administrativa no son deliberadamente causados por la Administración por exigencia del interés general, no aparecen como un medio necesario para la consecución del fin público (...). (Consejo de Estado, Exp. 20241 de 2011; 26923 de 2013 y 26251, 2014)

2.4.1. Ejecución extrajudicial.

Un particular fue detenido bajo medida de aseguramiento y transportado al calabozo de la Estación de Policía; posteriormente, aparece muerto en el predio de otro ciudadano. Al hacer el análisis se condena al Estado, puesto que no considera que se haya probado que el particular hubiera salido del lugar por lo que se entiende que la persona estaba bajo la custodia de entidad estatal y, por ende, se encuentra en una situación de especial relación jurídica de sujeción (Consejo de Estado Exp. 20241 de 2011).

2.4.2. Cirugía a una mujer.

Una mujer entra a una entidad estatal para practicarse una cirugía en buenas condiciones de salud. A los cuatro días la señora acudió a urgencias presentando problemas de movilidad y pérdida de la visión; a pesar de ser atendida, la paciente presentó una asimetría facial, pérdida de la visión y fuertes cambios en su personalidad. Ante esto, el Tribunal condenó por falla del servicio, al encontrar un incumplimiento a los deberes de llevar la historia clínica, no realizar la intervención más adecuada para la paciente y porque la lesión al globo ocular izquierdo es secundaria a la operación (Consejo de Estado Exp. 26923 de 2013).

2.4.3. Menor internado en un establecimiento estatal se escapa y se ahoga.

En la sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014 con ponencia de Orlando Santofimio se mantiene este mismo esquema de argumentación, es decir, se hace referencia textual al tema de la constitucionalización (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014). Los hechos de esta sentencia se desarrollarán más adelante, por lo que se remite a ese apartado.

3. La proyección de la constitucionalización de la responsabilidad estatal en las sentencias de unificación del Consejo de Estado

La constitucionalización de la jurisprudencia sobre responsabilidad del Estado se ha realizado paralelamente de una forma mucho más prolífera en sentencias donde no se menciona explícitamente el término. Puesto que, “(...) son múltiples los cambios que ha obrado el Estado Social, y la concepción actual de los derechos fundamentales” (Henaó, 2014, p.197).

Al ser inabarcable el análisis de las sentencias del Tribunal donde se ha desarrollado, sin mención literal al tema de la constitucionalización del derecho de daños, se seleccionaron diez sentencias de unificación: en las dos primeras se aborda el tema de la imputación (Arenas, 2015, pp. 230-232) y las demás se ocupan de la tipología de los daños (Álvarez, 2014, pp. 539-545).

A partir de lo anterior, se debe hacer una presentación de las sentencias y en seguida, concentrarse en los principales ámbitos en que se evidencia el fenómeno de la constitucionalización. En consecuencia, este apartado se divide en: 3.1. Las principales sentencias de unificación del Consejo de Estado en materia de daños e imputación y 3.2. Los cuatro ámbitos principales en que se evidencia el fenómeno de la constitucionalización del derecho de daños.

3.1. Las principales sentencias de unificación del Consejo de Estado en materia de daños e imputación

A continuación, se presentan dos sentencias de unificación del Consejo de Estado, con ponencia de Hernán Andrade, correspondiente a los expedientes 21515 y 24392, emitidas en el año 2012 en materia de imputación, que hacen referencia a los títulos de imputación como herramienta argumentativa:

3.1.1. Destrucción de casa en ofensiva de las FARC contra una Estación de Policía.

La demanda se originó a partir de la ofensiva de las FARC a una Estación de Policía en el departamento del Cauca, puesto que en el ataque resultaron afectados bienes cercanos al edificio estatal y concretamente fue destruida la casa de una señora. En esta sentencia se condena el Estado bajo el título de daño especial (Consejo de Estado Exp. 21515 de 2012).

3.1.2. Lesiones personales a un particular durante un ataque guerrillero.

Se presentó un ataque a los Juzgados y Policía por parte de las FARC; durante la incursión, la guerrilla utilizó artefactos explosivos cuyas esquirlas alcanzaron al trabajador de una empresa de transporte causándole la muerte. Ante esto, se condena por daño especial (Consejo de Estado Exp. 24392 de 2012).

Ahora, corresponde hacer una breve presentación de las ocho sentencias de unificación en materia de daños inmateriales, que fueron expedidas el 28 de agosto de 2014, cuya ponencia corresponde a cada una de los magistrados del Consejo de Estado que estaban elegidos, en la época de la decisión.

3.1.3. Falla del servicio en un parto, que causó la muerte de un feto.

Una señora se encontraba en condiciones normales de embarazo, al considerar que había iniciado su parto, acudió al hospital a las 9:00. Fue atendida tan sólo a las 10:15, donde se valoró y se dejó en espera a pesar de su condición. Posteriormente, hacia las 17:00 fue valorada por un médico y a las 18:00 fue atendida por un ginecólogo que ordenó una cesárea inmediata, que tuvo como resultado la extracción de un feto sin vida (Consejo de Estado Exp. 28804 de 2014).

3.1.4. Lesión de un soldado por explosión de una granada en mal estado.

Un soldado de 20 años de edad, se encontraba en una base militar preparándose para su clase de manejo de armas, cuando al recoger su chaleco una granada se cayó y estalló. Las esquirlas lo hirieron gravemente haciendo necesario amputarle las piernas y esto se tradujo en una disminución del 100 % de su capacidad laboral (Consejo de Estado Exp. 31172 de 2014).

3.1.5. Privación injusta de la libertad a una persona a la que se probó su inocencia.

Un ciudadano fue privado de la libertad bajo la detención preventiva al ser sindicado de un delito, después se le sustituyó la medida a una caución prendaria. Finalmente, el Juzgado absolvió al sindicado al comprobar su inocencia (Consejo de Estado Exp. 36149 de 2014).

3.1.6. Muerte de un patrullero durante toma guerrillera.

En una toma a la Estación de Policía por las FARC, se produjo como resultado la muerte de algunos policías en combate y otros fueron acribillados. El daño se generó por la falta de apoyo efectivo de las fuerzas armadas (Consejo de Estado Exp. 27709 de 2014).

3.1.7. Menor internado en institución estatal, que se escapa y se ahoga

A un menor por presentar comportamientos delictivos y consumir drogas se le impuso la medida de protección de la libertad asistida, siendo internado en un centro de reeducación. Un día organizó un motín, se escapó y se ahogó en un río (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014).

3.1.8. Persona parapléjica que se enferma debido a las condiciones de la cárcel.

Un alemán con una paraplejía fue capturado en su silla de ruedas en el aeropuerto transportando cocaína. En la indagatoria aceptó los cargos y explicó que necesitaba un baño amplio y limpio. Con el tiempo se le generó una enfermedad infecciosa debido a las condiciones del recinto (Consejo de Estado Exp. 28832 de 2014).

3.1.9. Ciudadanos asesinados por las fuerzas armadas haciéndolos pasar por guerrilleros.

Dos jóvenes salieron de su casa, al llegar la tarde otras personas fueron a buscarlos y tampoco regresaron; al otro día, un grupo de familiares fueron a buscarlos y se encontraron con el Ejército, que les advirtió que había fuertes confrontaciones con la guerrilla por lo que debían volver a casa. Al día siguiente, los familiares regresaron al lugar de los posibles enfrentamientos y encontraron restos de ropa y documentos de los desaparecidos. Al final, se comprobó que los desaparecidos fueron reportados como casos de falsos positivos (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014).

3.1.10. Lesiones a un particular capturado por el Ejército Nacional que intentó escapar.

Un joven iba en motocicleta siendo detenido por miembros del Ejército, el muchacho era custodiado por un grupo de soldados quienes lo transportaban hacia el batallón. Al momento de ver la oportunidad el particular intentó escapar, lanzándose por una quebrada; los soldados, al verlo, le dispararon causándole una herida en el brazo (Consejo de Estado, Exp. 31170 de 2014).

3.2. Los cuatro ámbitos principales en que se evidencia el fenómeno de la constitucionalización del derecho de daños

3.2.1. El impacto de la constitucionalización en los elementos constitutivos de la responsabilidad.

La doctrina tradicional considera necesaria la confluencia de tres elementos para que se configuren la responsabilidad estatal, por ejemplo: existencia de un daño o perjuicio, la actuación de la Administración y el nexo causal entre el daño y la actuación administrativa (Saavedra, 2003, p. 201); o el daño, la imputación del mismo y el deber de reparar (Henao, 2007, p. 30); comportamiento activo u omisivo del demandado, que el demandante haya sufrido un perjuicio y un nexo causal, entre el comportamiento y el daño (Tamayo, 2007, p. 40); daño, hecho y relación de causalidad (Vidal, 2009, p. 477); una actuación de la administración, un daño o perjuicio y un nexo causal entre el daño y la actuación (Rodríguez, 2013, p. 601) y existencia del hecho, daño o perjuicio sufrido por el actor por ese hecho y relación de causalidad entre el primero y el segundo, o sea que el perjuicio sea una consecuencia cierta e inevitable del hecho perjudicial imputado a la administración (Younes, 2014, p. 312). Sin embargo, el Consejo de Estado se ha inclinado por una lectura del artículo 90 constitucional orientada hacia la

existencia de dos elementos de la responsabilidad que son: El daño antijurídico y la imputación (Patiño, 2015, p. 168), por lo que a continuación se deben abordar esas dos nociones.

3.2.1.1. El daño antijurídico.

Es el principal presupuesto, que debe acreditarse para que pueda predicarse la responsabilidad estatal (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014). El Consejo de Estado ha profundizado en esta noción afirmando que:

El artículo 90 constitucional dispone que el estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deviene antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación. (Consejo de Estado Exp. 31172 de 2014)

3.2.1.2. La imputación.

La imputación es el segundo elemento configurador de la responsabilidad que consiste en la atribución del daño a un agente que pueda generar la responsabilidad estatal. En este orden de ideas, "(...) la imputación, exige analizar dos esferas: a) el ámbito fáctico y b) la imputación jurídica, en la que se debe determinar la atribución conforme a un deber jurídico (...)" (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014).

En cuanto a la argumentación de los títulos de imputación por parte del juez en las sentencias del 19 de abril y del 23 de agosto, con ponencia de Hernán Andrade, se estableció:

En lo que refiere al derecho de daños, como se dijo previamente, se observa que el modelo de responsabilidad establecido en la Constitución de 1991 no privilegió ningún régimen en particular, sino que dejó en manos del juez la labor de definir, frente a cada caso en concreto, la construcción de una motivación que consulte razones, tanto fácticas como jurídicas que den sustento a la decisión que habrá de adoptar. Por ello, la jurisdicción contenciosa ha dado cabida a la adopción de diversos 'títulos de imputación' como una manera práctica de justificar y encuadrar la solución de los casos puesto a su consideración, desde una perspectiva constitucional y legal, sin que ello signifique que pueda entenderse que exista un mandato constitucional que imponga al juez la obligación de utilizar frente a determinadas situaciones fácticas un determinado y exclusivo título de imputación. (Consejo de Estado Exp. 21515 y 24392 de 2012)

3.3. La importancia de la introducción del control de convencionalidad a partir de la constitucionalización de la responsabilidad estatal

El control de convencionalidad propende por ir más allá del estudio de las normas internas, al entender que el ordenamiento jurídico está compuesto por criterios incluidos en el Derecho Internacional a los que remite la propia Constitución. Como lo explica Orlando Santofimio:

El punto de partida de la teoría del control de convencionalidad encuentra su asidero jurídico positivo en los artículos 4, 9 y 93 de la Constitución Política de 1991, en los cuales se encuentra consagrado, respectivamente, el principio de legalidad, los principios que rigen las relaciones internacionales del Estado colombiano y la integración de los tratados internacionales de Derechos Humanos debidamente ratificados por Colombia. (Santofimio, 2014, p. 645)

Tampoco se puede olvidar que los jueces, en sus providencias, deben tener en cuenta la jurisprudencia que interpreta el derecho internacional (Monroy, 1996, pp. 116-121).

En las sentencias de unificación estudiadas se establece la obligatoriedad de realizar un control de convencionalidad por parte del juez administrativo, con el fin de garantizar los derechos de los asociados, sobre todo, en los casos que tienen que ver con menores, población vulnerable y Derechos Humanos. Partiendo de esto, se presentarán tres sentencias sobre el tema.

3.3.1. Menor internado en institución estatal que escapa y se ahoga.

El Consejo de Estado precisa que para este caso se debe realizar un estudio de normatividad interna e internacional; de este modo, analiza la Constitución de 1991, el Código del Menor, la Ley de la Juventud y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y después, aplica un control de convencionalidad del deber de protección de los menores estudiando la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos de las Naciones Unidas y la Convención sobre los Derechos de los niños. De la lectura de las anteriores fuentes, concluye que existe un principio de interés superior del menor y cita cuatro decisiones en que la Corte Interamericana condena al Estado, que son: “Niños de la Calle vs. Guatemala” (1999), “Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay” (2004), “Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador” (2005) y “Niñas Yean y Boisco vs. República Dominicana” (2005). Finalmente, considera que las instituciones que tienen a cargo a menores tienen funciones de custodia, seguridad y vigilancia que buscan que el adolescente logre resocializarse. Así, condena al Estado por su posición de garante, fundamentado en normas y jurisprudencia internacionales (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014).

3.3.2. Persona parapléjica que se enferma debido a las condiciones de salubridad de la cárcel.

En esta ocasión el Consejo de Estado, paralelamente a la realización de un examen de normatividad y jurisprudencia interna, utiliza el control de convencionalidad para analizar las disposiciones sobre el tema de personas privadas de la libertad citando un donde se afirma que en los casos de personas privadas de la libertad en las Américas el Estado “(...) se constituye garante de todos aquellos derechos que no quedan restringidos por el acto mismo de la privación de la libertad” y del mismo modo, considerando las reglas mínimas de tratamiento de los reclusos investiga tanto los parámetros de la ONU como los de la comisión interamericana de Derechos Humanos. Por último, sostiene que el Estado es garante de las personas que se encuentran en detención y no se les pueden vulnerar otros derechos fundamentales, como la dignidad o la salud y en caso de presentarse esta anormal situación se producirá una falla del servicio (Consejo de Estado Exp. 28832 de 2014).

3.3.3. Ciudadanos asesinados por las fuerzas armadas haciéndolos pasar por guerrilleros.

El Consejo de Estado analizó el ordenamiento jurídico interno y realizó un control de convencionalidad ya que los hechos son violaciones de Derechos Humanos. Al respecto afirmó:

Los anteriores precedentes judiciales sobre falla del servicio por graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario de civiles víctimas del conflicto armado interno son aplicables al caso concreto, de conformidad con las situaciones que resultaron demostradas en el acápite de hechos probados, así: *i*) los campesinos dados de baja y los desaparecidos, fueron retenidos por el Ejército Nacional y vistos antes de morir por varios vecinos residentes de la vereda de Las Nieves, vestidos con ropa de civil, sin que se logre establecer por qué antes de su ejecución, portaban prendas privativas de la fuerza públicas; *ii*) las víctimas no pertenecían a ningún grupo organizado armado al margen de la ley; *iii*) no existió combate ni enfrentamiento alguno entre el Ejército y grupos armados al margen de la ley el día y hora de los hechos, por tanto, la muerte de los campesinos no ocurrió como consecuencia del mismo sino por la ejecución sumaria y extrajudicial por parte de los militares. (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014)

3.4. La clasificación de los daños inmateriales y la creación de la nueva categoría de daños a bienes constitucional o convencionalmente protegidos

Las ocho sentencias de unificación presentan una división tripartita en materia de daños inmateriales que son: daño moral, daño a la salud y daño a los bienes constitucionalmente o convencionalmente protegidos.

3.4.1. Daño moral.

Es “(...) el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico individual o colectivo” (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014). Así, se unifican perjuicios morales en privación injusta (Consejo de Estado Exp. 36149 de 2014); muerte (Consejo de Estado Exp. 27709 de 2014); lesiones personales (Consejo de Estado Exp. 31172 de 2014) y Derechos Humanos (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014).

3.4.2. Daño a la salud.

Es “(...) el daño inmaterial derivado de la alteración de la salud psicofísica es una categoría jurídica autónoma, no subsumible dentro del concepto de ‘daño a la vida en relación’ y comprensiva de diversos aspectos” (Consejo de Estado Exp. 28804 de 2014). En este sentido unifica en daño a la salud temporal (Consejo de Estado Exp. 28804 y 28832 de 2014) y permanente (Consejo de Estado Exp. 31170 de 2014).

3.4.3. Daños a los bienes constitucionales.

Son una nueva categoría que se deriva del fenómeno de la constitucionalización, al ser una interpretación garantista de los derechos, que intenta proteger otros bienes que la Constitución reconoce. Por esto, el Consejo de Estado decidió agruparlos en otra categoría que recoge los supuestos en que se afectan o vulneran bienes o derechos convencional o constitucionalmente protegidos. El Tribunal precisó que:

- i) Es un daño inmaterial que proviene de la vulneración o afectación a derechos contenidos en fuentes normativas diversas: sus causas emanan de vulneraciones o afectaciones a bienes o derechos constitucionales y convencionales. Por lo tanto, es una nueva categoría de daño inmaterial.
- ii) Se trata de vulneraciones o afectaciones relevantes, las cuales producen un efecto dañoso, negativo y antijurídico a bienes o derechos constitucionales y convencionales. (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014)

Algunos ejemplos, contenidos en las sentencias de unificación son: señora que pierde su bebé y le tienen que hacer una cesárea innecesaria, se le protege el derecho de las madres en gestación a una atención médico especial y un caso de discriminación de género (Consejo de Estado Exp. 28804 de 2014); al señor inválido en la cárcel se le reconoce los derechos que tiene al estar privado de la libertad y en especial, la dignidad humana (Consejo de Estado Exp. 28832 de 2014) y a los familiares de los ciudadanos asesinados por el Ejército, se les reconocen los derechos de buen nombre y conocer la verdad (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014).

3.5. La reparación integral del daño

En cuanto al resarcimiento del daño, existe un acuerdo tanto en vía doctrinaria como jurisprudencial consistente en que la reparación debe ser integral, es decir debe ser justa y cobijar el monto real del daño que ha padecido la víctima para dejarla en las condiciones más similares a las que se encontraba antes de la producción del hecho dañoso (Hinestrosa, 2005, pp. 15-16) En adición, siguiendo a Luis Medina: “El principio de reparación integral exige que se valore el daño atendiendo a la fecha en que se produjo (surgiendo, en consecuencia, la obligación resarcitoria), pero actualizando la cantidad a la fecha de la sentencia” (Medina, 2009, p. 78).

Estos lineamientos han sido recogidos en el ordenamiento jurídico por el artículo 16 de la Ley 446 de 1998: “Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de los daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”.

La reparación en el derecho colombiano puede ser en dinero o por equivalente, como lo explica Juan Carlos Henao

La jurisprudencia del Consejo de Estado en la cual ha ampliado sustancialmente la reparación por fuera de aquella monetaria, es otra muestra del esfuerzo del juez en una interpretación más favorable a los administrados sustentada en normas constitucionales y en general en el bloque de constitucionalidad. (Henao, 2014, p. 197)

Existen diversas formas de reparación que van más allá de la dineraria y la de especie, entre ellas se destacan la cesación del ilícito, las medidas simbólicas o de satisfacción, las de rehabilitación, las garantías de no repetición y las artísticas (Henao, 2015, pp. 89-104).

En la jurisprudencia se puede encontrar este cambio de perspectiva que se produce a partir de la constitucionalización de la responsabilidad estatal, que le permite al Consejo de Estado imponer otro tipo de medidas para conseguir una reparación integral, entre otras: 1. Ordenar al hospital que ofrezca excusas en una ceremonia, enviar copia de la decisión a la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, con el fin de promover políticas que optimicen la atención en gineco-obstetricia y mandar copia a la Comisión Nacional de Género, para que incluya la decisión en el observatorio de política de igualdad y no discriminación (Consejo de Estado Exp. 28804 de 2014); 2. Obligar al Municipio a que realice un acto público de reconocimiento de responsabilidad y a colocar una placa referente de la desgracia ocurrida en el establecimiento, por la muerte del menor (Consejo de Estado Exp. 26251 de 2014); 3. Como medidas de no repetición, en el caso del recluso que se enfermó por las condiciones de la cárcel, se ordena tener sitios especiales para las personas que tengan discapacidad y se tengan en cuenta las condiciones especiales de los internos para saber si se debe o no aplicar el régimen carcelario (Consejo de

Estado Exp. 28832 de 2014) y 4. En el caso de los falsos positivos, como medida de no repetición se ordenó a la Fiscalía que investigue si se trató de un delito de lesa humanidad, se busquen los desaparecidos y se haga un documental y, como medida de satisfacción, se ordenó una declaración por el periódico que diga que las personas no eran miembros de la guerrilla y costear el traslado de las víctimas, para que en la Asamblea de Antioquia, el Comandante del Ejército pida una disculpa pública en nombre del Estado (Consejo de Estado Exp. 32988 de 2014).

Conclusiones

La constitucionalización del derecho es un fenómeno que se presenta desde hace algunas décadas en todas las ramas del derecho, incluyendo el derecho administrativo y, por ende, se ha manifestado también en la responsabilidad estatal.

En el caso colombiano, el proceso de constitucionalización se ha visto impulsado por el artículo 90 de la Constitución que establece los requisitos para que el daño deba ser reparado por el Estado. Esta irradiación constitucional también se ha producido por medio de las sentencias de la Corte Constitucional y ha hecho que se tengan que adaptar las normas a los nuevos lineamientos.

El Consejo de Estado, como juez encargado de dilucidar las controversias entre los particulares y el Estado en materia de responsabilidad, ha tenido que adoptar las nociones y categorías propias del derecho constitucional en sus providencias para cumplir con los postulados establecidos en la norma fundamental. Para esto, ha utilizado dos estrategias. La primera, consiste en hacer referencia textual al término constitucionalización, utilizando cuatro tipos de construcciones argumentativas, para incorporar esta tendencia en sus decisiones. Aunque, como se demuestra, son pocas las providencias que eligen este camino. La segunda, en cambio, a pesar de no hacer referencia literal a la noción, es mucho más difundida y aparece implícita en la mayoría de las decisiones del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las sentencias de mayor jerárquica que son las de unificación.

En todo caso, resulta evidente que la constitucionalización de la responsabilidad del Estado se aprecia en cuatro ámbitos fundamentales que han sido desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado que son: 1. El impacto de la constitucionalización en los elementos constitutivos de la responsabilidad; 2. La importancia de la introducción del control de convencionalidad a partir de la constitucionalización de la responsabilidad estatal; 3. La clasificación de los daños inmateriales y la creación de la nueva categoría de daños a bienes constitucional o convencionalmente protegidos y 4. La reparación integral.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, L. (2011). Presentación. En E. J. Arboleda (ed.), *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (pp. XXVII-XXXIV). Bogotá: Legis.
- Álvarez, A. (2014). Análisis de las recientes sentencias de unificación jurisprudencial para la reparación de los perjuicios inmateriales, en consonancia con la evolución jurisprudencial. *Revista de Responsabilidad Civil y del Estado*, 35, 521-550.
- Arboleda, E. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis
- Arenas, H. (2009). *¿Estado irresponsable o responsable?* Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Arenas, H. (2013). *El régimen de responsabilidad objetiva*. Bogotá: Legis.
- Arenas, H. (2014). *El régimen de responsabilidad subjetiva*. Bogotá: Legis.
- Arenas, H. (2015). *Un siglo de jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Ibáñez.
- Barnes, J. (2014). La interacción entre la Constitución y el Derecho Administrativo: límites patologías. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 499-533). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cassese, S. (2014). Las tres etapas de la constitucionalización del derecho administrativo. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 281-305). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (8 de julio de 1998). Ley 446. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. *Diario Oficial* n.º 43.335. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html
- Colombia. Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* n.º 47.956. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991.
- Colombia. Constitución Política de Colombia. 1886.
- Colombia. Decreto Presidencial. (2 enero DE 1984). Decreto 01. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* n.º 36.439. http://secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html#1
- Colombia. Corte Constitucional. (1 de agosto de 1996). Sentencia C-333/96. [MP Alejandro Martínez]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-333-96.HTM>
- Colombia. Corte Constitucional. (8 de agosto de 2001). Sentencia C-832/01. [MP Rodrigo Escobar]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-832-01.htm>
- Colombia. Corte Constitucional. (22 de agosto de 2001). Sentencia C-892/01. [MP Rodrigo Escobar]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-892-01.htm>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 20220. [MP Orlando Santofimio]. [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1998-00626-01\(20220\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-1998-00626-01(20220).pdf)
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 19976. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 20123. [MP Hernán Andrade Rincón]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 19195. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2012). Exp. 22537. [MP Stella Conto]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 20480. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 15838. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 18747. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 19031. [MP Enrique Gil]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 38222. [MP Enrique Gil]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2011). Exp. 20241. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2013). Exp. 26923. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2012). Exp. 21515. [MP Hernán Andrade]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 28804. [MP Stella Conto]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 31172. [MP Olga Valle]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 36149. [MP Hernán Andrade]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014) Exp. 27709. [MP Carlos Zambrano]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 26251. [MP Orlando Santofimio]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 28832. [MP Danilo Rojas]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 32988. [MP Ramiro Pazos]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Colombia. Consejo de Estado. (2014). Exp. 31170. [MP Enrique Gil]. <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Devolvé, P. (2014). La actualidad de la teoría de las bases constitucionales del Derecho administrativo. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 41-59). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gil, E. (2012). El daño a la salud en Colombia- Retos frente a su delimitación, valoración y resarcimiento. *Revista de Responsabilidad Civil y del Estado* 31, 525-580.
- Gil, E. (2013). *Responsabilidad extracontractual del Estado*. Bogotá: Temis.
- Gil, E. (2014). *La constitucionalización del derecho de daños*. Bogotá: Temis.
- Henoa, J. (2007). *El daño*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henoa, J. (2014). Estado Social y Derecho Administrativo. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp.146-201). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Henao, J. (2015). Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: Hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. En J. C. Henao y A. F. Ospina (eds.), *La responsabilidad extracontractual del Estado* (pp. 31-117). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hinestrosa, F. (2007). Prólogo. En J. C. Henao (ed.), *El daño* (pp. 11-23). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Medina, L. (2009). La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (II), Elementos, factores de exoneración. En T. Cano Campos (ed.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* (pp. 69-133). Madrid: Iustel.
- Rodríguez, L. (2013). *Derecho Administrativo. General y colombiano*. Bogotá: Temis.
- Monroy, M. (1996). *Introducción al Derecho*. Bogotá: Temis.
- Ospina, A. (2014). Presentación. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 11-18). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Patiño, H. (2015). El trípode o bípode: la estructura de la responsabilidad. En J. C. Henao y A. F. Ospina (eds.), *La responsabilidad extracontractual del Estado* (pp. 165-180). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Saavedra, R. (2003). *La responsabilidad extracontractual de la Administración Pública*. Bogotá: Ibáñez.
- Santofimio, O. (2013). *Control de Convencionalidad y responsabilidad del Estado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santofimio, O. (2014). Convencionalidad y Derecho Administrativo: Interacciones sistémicas en el Estado Social de Derecho que procura la eficiencia de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho de gentes. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 613-656). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Schmidt-Assmann, E. (2014). El Concepto de constitucionalización del Derecho administrativo. En A. Montaña y A. F. Ospina (eds.), *La constitucionalización del Derecho Administrativo* (pp. 21-38). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Tamayo, J. (2007). *Tratado de Responsabilidad Civil. Tomo I*. Bogotá: Legis.
- Vidal, J. (2009). *Derecho Administrativo*. Bogotá: Legis.
- Younes, D. (2014). *Curso de Derecho Administrativo*. Bogotá: Temis.
- Zagrebelsky, G. (1995). *El derecho dúctil*. Madrid: Trotta.