



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

METODOLOGÍA PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

METHODOLOGY FOR EXTENSION OF JURISPRUDENCE

Narly Del Pilar Morales Morales

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Bogotá, Colombia
2014

METODOLOGÍA PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

METHODOLOGY FOR EXTENSION OF JURISPRUDENCE

Narly Del Pilar Morales Morales

Tesis presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Derecho

Director

Doctor Pablo J. Cáceres Corrales

Línea de Investigación:

Derecho Administrativo

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Bogotá, Colombia

2014

*Este trabajo es dedicado a **Mis Padres Cosme Morales Cifuentes y Yolanda María Morales**, a quienes agradezco por sus enseñanzas y sus esfuerzos que han dedicado su vida en pro de mi crecimiento personal y profesional a través de su ejemplo.*

*“Cumpliendo con mi oficio
piedra con piedra, pluma a pluma,
pasa el invierno y deja
sitios abandonados,
habitaciones muertas:
yo trabajo y trabajo,
debo substituir
tantos olvidos,
llenar de pan las tinieblas,
fundar otra vez la esperanza”.*

Pablo Neruda. Tomado de “A Mis Obligaciones”.

Agradecimientos

Agradezco especialmente al Maestro Pablo J. Cáceres Corrales por su gentileza en apoyar esta investigación y sus aportes profesionales y humanos para hacer posible este proyecto, así como por sus orientaciones y disertaciones en el mundo del derecho administrativo que han sido referentes necesarios en mi ejercicio profesional.

Adicionalmente, agradezco al Maestro Guillermo Angulo González por su ejemplo y enseñanzas a través de su vida, que me recuerda la necesaria relación del ejercicio de la Abogacía con el respeto por la dignidad humana y con un desempeño ético de la profesión.

Resumen

La Ley 1437 de 2011 introdujo al mundo jurídico colombiano una figura novedosa denominada Extensión de la Jurisprudencia, según la cual se puede extender los efectos de interpretación de una sentencia de unificación a terceros, hecha por el Consejo de Estado, cuando el caso estudiado guarde identidad fáctica y jurídica con la sentencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión. Este mecanismo presta unos especiales aportes a la Jurisdicción Contencioso Administrativa tales como reconocerle plena obligatoriedad al precedente judicial del Consejo de Estado, y la autoridad administrativa debe sujetarse a la obligatoriedad de dicho precedente al momento de resolver las solicitudes de extensión de jurisprudencia.

Conforme a su reciente surgimiento, se hace necesario reflexionar en torno a su regulación y aplicabilidad práctica, para lo cual se propone en esta investigación su estudio, respecto de las sentencias de unificación adoptadas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado relativas a la responsabilidad extracontractual del Estado por privación injusta de la libertad.

Palabras claves: Precedente Judicial, Sentencia de Unificación, Extensión de la Jurisprudencia, Identidad Fáctica, Identidad Jurídica, Consejo de Estado.

Abstract

The Law 1437 of 2011 introduced the Colombian legal world a new legal concept called Extension of Jurisprudence, according to which you can extend the effects of interpretation of a unification sentence to third parties, made by the Consejo de Estado, when the case study keep factual and legal identity unification sentence on which the extension is requested. This mechanism provides special contributions to the administrative jurisdiction such as full credit obligation to the judicial precedent of the Consejo de Estado and the administrative authority should be fastened to the obligation of that precedent when deciding requests for extension of jurisprudence.

According to its recent emergence, it is necessary to reflect on its regulation and practical applicability, for which it is proposed in this research study respect of the unification sentence issued of the “Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado” on state responsibility by unjust deprivation of the liberty.

Keywords: Judicial Precedent, Unification Sentence, Extension of Jurisprudence, Factual Identity, Legal Identity, Consejo de Estado.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de Abreviaturas	XIII
Introducción	1
1. Capítulo. Consideraciones previas	7
1.1 El Precedente jurisprudencial	7
1.2 Sentencias de unificación	21
1.3 Deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia y de las normas	30
1.4 Conclusiones parciales	33
2. Capítulo. La Extensión de la Jurisprudencia de Unificación del Consejo de Estado a Terceros	37
2.1 Noción	37
2.2 Finalidad	40
2.3 Principios	41
2.4 Características	44
2.5 Elementos y requisitos	47
2.6 Petición	54
2.7 Trámite según las modalidades de la extensión de la jurisprudencia a terceros y decisión	56
2.7.1 Extensión de la jurisprudencia por vía de autoridades administrativas o vía administrativa	56
2.7.2 Extensión de la jurisprudencia por vía judicial	61
2.8 Alcance de los efectos de la extensión de la jurisprudencia a terceros	65
2.9 Conclusiones parciales	68
3. Capítulo. Las Sentencias de Unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera Del Consejo de Estado en Materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado por Privación Injusta de la Libertad	71
3.1 Sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653	73
3.2 Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022	78
3.3 Sentencia de 17 de octubre de 2013, exp. 23354	82
3.4 Sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 36149	95
3.5 Verificación de requisitos legales	100
3.6 Conclusiones parciales	102

4. Capítulo. Pautas Metodológicas para la Extensión de la Jurisprudencia.....	107
4.1 La figura de acumulación de procesos como metodología de apoyo a la extensión	108
4.1.1 Noción	108
4.2 Características	111
4.3 La acumulación de procesos en la jurisdicción civil Y su aplicación en la jurisdicción contencioso administrativa	112
4.4 La acumulación de procesos aplicada a procesos contencioso- administrativos: acción de reparación directa	115
4.5 Conclusiones sobre la figura de acumulación	123
4.6 Pautas metodológicas para la extensión de la jurisprudencia	124
4.7 Conclusiones parciales	129
5. Conclusiones Finales	131
Bibliografía	141

Lista de Abreviaturas

Abreviatura Término

- | | |
|-----------------|---|
| 1. <i>CPACA</i> | Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo |
| 2. <i>CGP</i> | Código General del Proceso |
| 3. – (E)- | Despacho en Encargo |

Introducción

Esta investigación se centra en el estudio del *mecanismo legal de la Extensión de la Jurisprudencia incluido en la Ley 1437 de 2011*, mismo que resulta novedoso para el ordenamiento jurídico colombiano y según el cual se permite la extensión a terceros de los efectos de interpretación hechas por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación cuando el caso estudiado para la extensión guarde identidad fáctica y jurídica con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión¹.

Esta figura plantea un reto tanto para la Jurisdicción Contencioso Administrativa como para la Administración Pública. Respecto de la primera porque le exige la identificación de sus decisiones de unificación y publicitarlas con el propósito que todo aquel interesado en que se resuelvan favorablemente sus pretensiones pueda acudir a este mecanismo sin que requiera la realización de un proceso ordinario contencioso (vg. como el de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, entre otros) o de una acción constitucional (vg. acción de tutela). Y con relación a la segunda, porque la Administración es en principio la llamada a atender la solicitud de extensión de la jurisprudencia y deberá conocer de las sentencias de unificación así como de las interpretaciones que el Máximo Tribunal Contencioso hace en ellas para aplicarlas a un caso específico, sin olvidar la identidad fáctica y jurídica que debe existir en los casos para que ello sea posible.

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 46213, C.P. Enrique Gil Botero

Es precisamente en el punto de identificación de la similitud fáctica y jurídica de un caso con los antecedentes (hechos y regla de decisión) de la sentencia de unificación que se pretende extender, donde existe una gran dificultad ya que la norma no indica en qué debe consistir o como establecer dicha similitud o identidad, es por esto, que el presente estudio plantea como problema jurídico: ¿cuál es la metodología que se debe aplicar para la extensión de jurisprudencia de unificación en las decisiones emitidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en las que se define la responsabilidad extracontractual o patrimonial del estado, tomando como referente las sentencias de unificación actuales en materia de privación injusta de la libertad²?

² Se ha tomado como referente principal el estudio del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia respecto de las decisiones de una sola sección del Consejo de Estado ya que el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuenta con una lista amplia de temas que conocen cada una de sus Secciones y la Sala Plena Contenciosa, por especialidad, por lo que en aras de restringir y precisar la investigación para que ésta pueda ser útil y clara para el lector, se procedió a identificar un tema dentro de una sección.

Ahora bien, se determinó adoptar un tema de responsabilidad extracontractual del Estado del cual conoce la Sección Tercera de esa Corporación y la posibilidad de extender sus efectos, por la discusión que presta pensar y diseñar este mecanismo en situaciones donde la identidad fáctica es muy compleja dado que los casos aunque guarden relación por su naturaleza –ej. Privación injusta de la libertad, lesiones por falta de señalización de obra en la vía, etc- no necesariamente tienen una total similitud en los hechos y ello presta un ejemplo interesante de estudio para la presente investigación y siendo una de las secciones con alta demanda de atención de procesos, en donde este mecanismo podría adentrarse a solucionar la congestión judicial.

Además de lo anterior, es menester advertir que este mecanismo es viable de ser aplicado en los temas trabajados por la Sección Segunda –en temas de definición de asuntos laborales-, la Sección Tercera –temas de responsabilidad-, en algunos de la Sección Primera –temas mineros, ecológicos- y de la Sección Cuarta –asuntos mineros-, no así ocurre con los casos de la Sección Quinta donde se estudian situaciones de pérdida de investidura en las que se revisten problemáticas en torno a un derecho sancionatorio (asimilable a un régimen disciplinario) y bajo el entendido de que el elemento de culpabilidad no es el mismo para todos sino para cada agente, de ahí deviene una dificultad para que se pudiera hablar de extensión en esos casos. Así mismo, ocurre con los temas discutidos por vía de la acción y/o medio de control de repetición (de la Sección Tercera). Luego, idéntica situación se advierte en el caso de las discusiones jurídicas en torno a las acciones de controversias contractuales – Sección Tercera- ello lo hace aún más difícil encontrar la similitud dado que en la mayoría de los casos se analiza la nulidad de una cláusula particular dentro de un contrato, y las cuales difieren según el contrato estudiado. Y algo similar ocurre en los casos donde se estudia por parte de la Sección Cuarta la imposición de sanciones tributarias o de normas tributarias, en las que no habría lugar a extender efectos por su generalidad en la doctrina jurídica esbozada o por la situación concreta que difiere en cada caso.

Finalmente, respecto de todas aquellas decisiones sobre nulidad que conocen todas las secciones y la Sala Plena Contenciosa, sería aún más difícil hablar de extensión de la jurisprudencia ya que la regla de

Respecto a las sentencias de unificación en materia de privación injusta de la libertad³ que serán estudiadas en el presente trabajo, éstas son las comprendidas en el período de 2011 a 2014⁴, por ser éstas las decisiones actualmente vigentes en la jurisprudencia contenciosa sobre la materia. Así, las decisiones en mención son: sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; fallo de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero; providencia de 17 de octubre de 2013, exp. 23354, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; y decisión de 28 de agosto de 2014, exp. 36149, C.P. Hernán Andrade Rincón (Despacho en Encargo - E).

interpretación allí expresada es general y no contempla la solución de un caso específico sino corresponde a la interpretación de legalidad o no de una determinada norma, y recordemos que a la luz de la Ley 1437 de 2011, el mecanismo de extensión de jurisprudencia se aplica en torno a una sentencia de unificación en la que se haya resuelto favorablemente un caso particular y concreto, no así una situación de constitucionalidad o legalidad de una norma en abstracto.

Amén de lo anterior, es de recibo agregarse que la figura de la extensión de la jurisprudencia se contempló como un mecanismo para la jurisdicción contencioso administrativa en torno a sus competencias y casos específicos y no para la jurisdicción constitucional.

³ El Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil presentó recientemente –mes de septiembre- una publicación denominada *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*” en el que enlisto unas posibles decisiones de unificación jurisprudencial expedidas por la Sala Plena de la Sección Tercera, sin embargo en dicho trabajo no fue incorporada las sentencias aquí enunciadas ni ninguna otra sobre el tema de privación injusta de la libertad lo que justifica aún más lo novedoso de este esfuerzo y ejercicio académico. Cfr., CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Capítulo Sentencias de unificación con fines de extensión. Numeral 5. Sentencias de la Sala Plena de la Sección Tercera” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014, pág. 367-453.

⁴ Con corte al 28 de agosto de 2014.

Para resolver el anterior problema jurídico planteamos que se requiera acudir a la metodología⁵ y condiciones de la figura procesal de la acumulación de procesos⁶, para establecer la similitud fáctica de los casos, puesto que, esta figura genera a través de unas pautas reglas para determinar cómo considerar que un caso tiene similitud a otro y puede ser acumulado y una vez constatada esa circunstancia –la posibilidad de acumular los procesos- se genera entonces la consecuencia ineludible que la interpretación judicial hecha en la sentencia de unificación será susceptible de ser extendida al caso objeto de solicitud, toda vez que se constata la viabilidad de la solución a través de la misma regla de decisión.

De esta manera, se trazó como objetivo principal de éste trabajo la identificación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, su regulación y procedimiento consagrado en la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, se dispusieron como

⁵ La investigación recurre al análisis de la sentencia judicial de unificación –identificadas para la investigación en materia de responsabilidad extracontractual por privación injusta de la responsabilidad - en cuanto a su componente fáctico y a la regla de decisión jurídica, partiendo, como lo entienden algunos teóricos, de que:

“El estudio de la jurisprudencia es posible abordarse al menos desde tres aproximaciones: una primera, pone de presente la descripción de los aspectos más relevantes de la misma a partir de la formulación del problema jurídico que de manera explícita o implícita aparece en la providencia objeto de análisis; su énfasis radica en describir, de modo individual, la respuesta al problema jurídico existente –de hecho o de derecho- y si en el mismo se discuten asuntos relativos a las fuentes formales del derecho, su interpretación, o alguno de los variados aspectos que tienen que ver con los hechos, tales como su calificación jurídica, su prueba, o la oportunidad probatoria (Giraldo 1985). (...) Una segunda aproximación se preocupa del estudio de las llamadas sub-reglas (...) Un tercer abordaje enfatiza su estructura formal y sustancial, con apoyo en métodos proporcionados por las teorías de la argumentación jurídica existentes.” (Tomada de ROJAS BETANCOURTH, Danilo, *ARGUMENTACIÓN JURÍDICA Y DERECHOS HUMANOS: Elementos para un análisis argumentativo de las sentencias de fondo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, artículo académico, pág. introducción.)

Adicionalmente, se acude a la reconstrucción normativa, doctrinaria y jurisprudencial de la figura de la extensión de jurisprudencia en torno a su regulación y funcionalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa en Colombia.

⁶ Es de comento que, la institución procesal de la acumulación de procesos presta una utilidad directa y clara para la definición de la identidad fáctica y de la regla jurídica del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, al concentrarse en los elementos que deben ser similares en los dos casos sujetos al estudio. No así ocurre con figuras como la cosa juzgada, la cual es una figura que advierte de los efectos jurídicos de la sentencia judicial y que ella se predica o debe predicarse de toda sentencia, incluida las de unificación, pero que por sí sola no permite generar la necesaria convicción de extender la doctrina de interpretación hecha en la sentencia de unificación a un caso bajo el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

objetivos específicos: a) La identificación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia; b) La identificación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado en materia de reparación directa por privación injusta de la libertad; y, c) La identificación de una metodología para establecer la similitud fáctica de los casos a partir de la figura procesal de la acumulación de procesos y sus reglas.

No obstante, la tesis planteada es necesario señalar que a lo largo del presente trabajo se mostrarán las dificultades de orden práctico y jurídico para aplicar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, las cuales van desde la presencia de una multiplicidad de sentencias de unificación frente a un mismo tema donde cada una trata una circunstancia específica; el desconocimiento de la figura; las dificultades estructurales y procedimentales del mecanismo mismo, entre otras.

Adicional a lo anterior, es pertinente señalar que al ser una figura nueva en el ordenamiento jurídico no existe un amplio desarrollo doctrinario sobre la misma razón por la cual se acudió a la norma que regula la figura así como a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre el particular.

Finalmente, para presentar esta investigación se seguirá el siguiente itinerario: primeramente se harán unas consideraciones previas en relación con lo que se debe entender por precedente jurisprudencial, sentencias de unificación y deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia; seguidamente se abordará el estudio de la figura de la extensión de la jurisprudencia a nivel normativo, doctrinario y jurisprudencial; posteriormente se aborda la identificación y estudio jurisprudencial de las sentencias de unificación de la jurisprudencia proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de reparación directa por privación injusta de la libertad. Luego, continuamos con el estudio de una

metodología para identificar la similitud fáctica de los casos y cómo establecer la extensión de la jurisprudencia a partir del estudio de la figura procesal de la acumulación de procesos. Y por último, la presentación de unas conclusiones finales y recomendaciones. Es propio manifestar que cada capítulo estará acompañado de unas conclusiones parciales con el propósito de ubicar al lector dentro de cada tema tratado.

1. Capítulo. Consideraciones previas

Como esta investigación se centra en la aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sentencias del Consejo de Estado, se requiere hacer mención y precisar los alcances de algunos conceptos claves como lo son: el precedente jurisprudencial, las sentencias de unificación y el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia y de las normas.

Iniciaremos con la revisión del precedente jurisprudencial, luego continuaremos con la sentencias de unificación, para finalizar en el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.

1.1 El Precedente jurisprudencial

Se entiende por precedente judicial *“una declaración sobre un punto de derecho, establecida en una decisión judicial como la justificación del resultado que se alcanza en ese caso”*^{7y8}, es decir, que es la interpretación dada a la regla normativa que resuelve un caso concreto.

⁷ Cfr., CROSS, Rupert y HARRIS, James (1991) *Precedent in English Law*, Oxford Clarendon Press, 4ª ed., pág. 246. Citado en WHITTAKER, Simón, *El precedente en el derecho inglés*, traducción de BANFI DEL RIO, Cristián, Revista chilena de Derecho, año 2008, vol. 35, núm. 1, pág. 50 (pág. 37-83)

⁸ Por su parte, se entiende por precedente administrativo *“aquella actuación pasada de la administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares”*,

El precedente jurisprudencial⁹ “aparece como un mecanismo realizador de la igualdad jurídica”¹⁰, en el entendido de que la regla de decisión contenida en una decisión judicial debe ser aplicada por los jueces y tribunales cuando el caso bajo estudio contemple los mismos supuestos fácticos y jurídicos^{11y12}.

tomado de DIEZ PICASO, Luis María, *La doctrina del precedente administrativo*, Revista de administración pública, núm. 98, mayo-agosto de 1982, pág. 7.

⁹ Es necesario recordar la discusión que se ha generado en torno a la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial y ello tienen que ver principalmente con la connotación del sistema jurídico en el que se esté evaluando, puesto que, difiere dicha concepción del sistema anglosajón al sistema continental, ello porque el sistema continental está amparado en el principio de *res iudicata* (en el entendido que la fuerza vinculante de la decisión no va más allá del caso concreto y no vincula a nadie más que a las partes mismas) mientras que el sistema common law -anglosajón- se sustenta en la máxima de *stare decisis* (misma que imprime fuerza vinculante con efecto general). Cfr. FERRERES, Víctor y XIOL Juan Antonio, *el carácter vinculante de la jurisprudencia*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pág. 98 y ss. Esto en Colombia sin embargo no ha sido pacífico, se ha transitado desde la negación a la jurisprudencia de su papel a una mera función auxiliar a un reconocimiento como pauta orientadora y constitutiva de una doctrina de interpretación que debe ser seguida cuando ella provenga de los órganos de cierre, al punto que si un juez va a apartarse de esa doctrina jurisprudencial debe manifestar o expresar una contra-argumentación que sustente su posición. Al respecto ver entre otras, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-634 de 2011.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-816 de 2011.

¹¹ *Ibidem*.

¹² En la teoría jurídica se habla de que existe dos tipos de precedente según la clasificación por jerarquía de los órganos judiciales, estos son: el precedente vertical y el precedente horizontal. En este sentido ha expresado IGARTUA SALAVERIA:

El precedente vertical: que supone una relación jerárquica entre el tribunal del que emana el precedente y el tribunal que lo usufructúa y que, por eso mismo, tiene dos variantes: el precedente vertical descendente (si la fuente del precedente es un tribunal más alto) y el precedente vertical ascendente (si el precedente proviene de un tribunal inferior).

(...)

El precedente horizontal: cuando los dos tribunales en cuestión se sitúan en el mismo nivel de la organización judicial.

Cfr., IGARTUA SALAVERIA, Juan, *La fuerza vinculante del precedente judicial*, Universidad del País Vasco, notas y discusiones, ISEGORÍA núm. 35, 2006, julio-diciembre, pág. 195, (pág. 193-205), disponible en [<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/36>], consultado el [2 de mayo de 2014].

No debe dejarse de lado que al precedente jurisprudencial¹³ se le ha reconocido un carácter prevalente, tendencia en la que han girado las decisiones de las Altas Cortes¹⁴, las cuales consideran que sus decisiones como órgano de cierre son vinculantes.

En este sentido la fuerza vinculante que se predica de las decisiones de las Altas Cortes deviene de su carácter constitucional como órganos de cierre en los que su función principal está la unificación de la jurisprudencia dentro del ámbito de su competencia¹⁵, convirtiéndose su jurisprudencia en una suerte de doctrina especializada para la jurisdicción a la cual pertenece.

Sobre este tema ha referido la Corte Constitucional que:

(...) en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y aplicación de la ley”; por ello, “cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos los casos en que el principio o regla jurisprudencial sigan teniendo aplicación¹⁶.

¹³ El precedente judicial tiene sus orígenes teóricos en las decisiones judiciales inglesas. El precedente judicial inglés se funda en dos pilares a saber, la diferenciación entre la *ratio decidendi* y la *obiter dicta*, y, jerarquía judicial. Cfr. Op. cit., nota supra no. 4, pág. 7, pág. 48 y ss.

¹⁴ Tal y como lo señala BERNAL PULIDO, en relación con la evolución de la fuerza vinculante de la jurisprudencia en Colombia, que:

a pesar de que el derecho colombiano tiene la estructura y los fundamentos de un sistema de derecho continental, después de una evolución posterior a la Constitución de 1991, tanto el derecho positivo como la práctica han llegado a reconocer que las sentencias judiciales tienen el carácter de precedente. Este carácter se fundamenta en una renovada interpretación del artículo 230 de la Constitución, según el cual, la jurisprudencia, que explicita el contenido normativo de las disposiciones jurídicas, forma parte del imperio de la ley que resulta vinculante para el juez. Esta interpretación, así mismo, es coherente con el respeto del principio de igualdad y con la búsqueda de coherencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico.

Cfr., BERNAL PULIDO, Carlos, *El precedente en Colombia*, Revista de derecho del Estado, núm. 21, diciembre de 2008, pág. 93-94, disponible en [<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=derest&page=article&op=view&path%5B%5D=493>], consultado el [1 de julio de 2014].

¹⁵ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-836 de 2001.

Posición ésta que ha sido reiterada afirmando que:

Reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, redundan en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares.¹⁷

Lo anterior significa entonces que la fuerza vinculante de la jurisprudencia proferida por las Altas Cortes (la Corte Suprema, el Consejo de Estado¹⁸, el Consejo Superior de la Judicatura en su Sala Disciplinaria y la Corte Constitucional) tiene su fundamento en:

- i) En la obligación de aplicar la igualdad frente a la ley
- ii) La potestad de unificación jurisprudencial que recae sobre estas cortes
- iii) El principio de la buena fe frente a la actuación de las autoridades del Estado
- iv) La necesidad de brindar seguridad jurídica del ciudadano en el entendido de que ante situaciones similares se dicten decisiones similares¹⁹.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-335 de 2008

¹⁸ Al respecto se puede consultar: CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 16 de septiembre de 2010, exp. 2010-00830-00(AC), C.P. Gustavo Gómez Aranguren.

¹⁹ *Ibíd.*

Así, para la Corte Constitucional “*el valor o fuerza vinculante es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción.*”, por lo que:

la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, en cuanto autoridades constitucionales de unificación jurisprudencial, vincula a los tribunales y jueces -y a sí mismas-, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales (C-335 de 2008). Las decisiones de otros órganos y autoridades judiciales, expresión viva de la jurisprudencia, son criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con el artículo 230.2 de la Constitución.

En esta materia, la Corte Constitucional reconoce tres niveles de análisis diferenciados frente al carácter vinculante de la jurisprudencia, a saber: de un lado el carácter vinculante reforzado que tienen los precedentes de las altas cortes, en especial para las autoridades administrativas (i); el papel de la jurisprudencia constitucional en el funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho (ii); y las cargas que deben cumplir las normas legales que reconocen ese carácter vinculante para las autoridades administrativas de los precedentes jurisprudenciales (iii)²⁰.

De esta manera, el precedente jurisprudencial contenido en las decisiones de órganos de cierre es un desarrollo interpretativo del ordenamiento jurídico con el fin de unificar, esto es, armonizar las diferentes fuentes del derecho para dirimir un conflicto y es obligatorio al constituir reglas y pautas de interpretación sobre dichas fuentes, así lo ha entendido la Corte Constitucional para quien:

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C – 539 de 2011.

la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley. En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la ratio decidendi de esas sentencias contienen las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades²¹.

En este mismo sentido ha dicho el Consejo de Estado que:

Ante la complejidad de la sociedad, existe, de igual forma, una experiencia compartida, es decir, una pluralidad de conflictos sociales análogos, que imponen un trato igualitario por parte de las autoridades a la hora de darles solución jurídica, ya sea vía administrativa o judicial. Lo anterior, incide directamente en que los asociados, al momento de acceder a la administración de justicia, lo llevaran a cabo con la confianza de que su problema le será resuelto conforme a decisiones anteriores en casos idénticos o similares. Y es ello, el punto de partida que ha hecho de la jurisprudencia un momento para hacer justicia, en aras de la realización de la igualdad material y la confianza legítima. La Corte Constitucional consciente de esta situación, ha propugnado por dotar de fuerza normativa a las sentencias de las altas cortes dentro de cada jurisdicción, proceso que viene desde la noción de la doctrina probable: la que otorgaba poder vinculante a una pluralidad de decisiones uniformes respecto de un mismo asunto, lo que servía de dirección a los jueces para resolver los conflictos de derecho, en asuntos de su competencia. Por tal motivo, en

²¹ Cfr. Op. cit., nota supra no. 6 pág. 7.

desarrollo de esta noción, la jurisprudencia fue adquiriendo el valor que hoy día ostenta, lo que ha sido captado por la nueva normativa contenciosa.

(...)

Por lo tanto, las autoridades están llamadas a decidir sus actuaciones conforme a derecho, y ello supone, no solo el darle aplicación a las normas pertinentes, sino también, siguiendo los criterios que proporcionan las sentencias judiciales sobre el recto entendimiento de la ley, es decir, el estado actuará orientado por los lineamientos de la jurisprudencia, en aras de evitar conflictos judiciales futuros y así hacer realizable la justicia. Ello, constituye un funcionamiento coherente del Estado, pues sus autoridades funcionarán en la misma sintonía jurídica.²²

Lo cual nos da claramente una directriz de la manera como la jurisprudencia de las Altas Cortes cumple una función orientadora en la interpretación del ordenamiento jurídico y es deber de las autoridades consultarla para la adopción de decisiones de tal suerte que se sigan iguales parámetros y lineamientos para resolver situaciones similares.

Además, el precedente jurisprudencial²³ como jurisprudencia vinculante sirve de criterio ordenador de la actividad de la administración, en tanto que, presta apoyo como factor decisivo para determinar la interpretación de un texto normativo ante la posibilidad de dos o más interpretaciones del mismo, y como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales²⁴.

²² Cfr. Op., cit. Nota supra no. 1 pág. 1

²³ Recordemos como en el caso Anglosajón el precedente judicial lejos de ser arbitrario se constituye en un eslabón de la justicia que permite garantizar la continuidad y uniformidad en las decisiones puesto que, una vez se ha impartido interpretación en un caso, se espera que los subsiguientes sean resueltos en el mismo modo. Además se funda en tres fuentes: 1- el *common law*, 2- ciertas normas extranjeras que han tenido autoridad en el país, y, 3- la equidad. Cfr. JENKS, Edward, *El derecho inglés*, traducción ajustada a la tercera edición inglesa por PANIAGUA PORRAS, José, Editorial Reus, Madrid, 1980, pág. 46 y ss.

²⁴ Al respecto se puede consultar: Cfr. Op. cit., nota supra no. 6 pág. 7.

Ahora bien, en el caso del ordenamiento jurídico colombiano, la Corte Constitucional ha dispuesto que la jurisprudencia proferida por ese órgano en cumplimiento de su función como armonizadora de las normas con la Constitución Política son preferentemente vinculantes para todas las autoridades administrativas y judiciales; así lo dispuso en la sentencia C-634 de 2011 cuando señaló:

En lo relativo a los fallos en los que la Corte ejerce el control concreto de constitucionalidad, también se reconoce su carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. Esto en el entendido que dichas decisiones, aunque son adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, puesto que en dichos fallos la Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Así, como se ha explicado en esta sentencia, si se parte de la base que (i) las reglas de derecho solo logran su armonización concreta luego de su interpretación; y (ii) la hermenéutica adelantada por las autoridades judiciales investidas de las facultad de unificar jurisprudencia, tiene carácter vinculante; entonces las razones de la decisión de los fallos proferidos en ejercicio del control concreto son un parámetro obligatorio para la aplicación, por parte de las autoridades, de las normas constitucionales en los casos sometidos a su escrutinio.

Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho, que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art. 241 C.P.); entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto, en este último caso reconociéndose las

*posibilidades legítimas de separación del precedente que, se insiste, están reservadas a los jueces, sin que puedan predicarse de los funcionarios de la administración.*²⁵

Lo anterior, no contradice la Constitución y la estructura misma de los poderes públicos, ya que, al otorgarle fuerza vinculante a las decisiones de la Corte Constitucional es una función propia de su actividad como armonizadora de los preceptos constitucionales²⁶, sin embargo, lo que llama la atención es que ésta haya establecido como imperativo su aplicación para la extensión de la jurisprudencia ya que ello puede confundir el mecanismo mismo, toda vez que, lo extendible será el fallo de un caso similar en la jurisdicción contencioso administrativa y será más complicado establecer la regla extendible de una decisión constitucional por sí sola; luego entenderemos entonces que, lo que quiso expresar la Corte Constitucional fue la necesidad de tener en cuenta su interpretación constitucional de los derechos al momento de resolver una solicitud de extensión jurisprudencial, en donde dicha interpretación acompaña la decisión contenciosa que se pretende extender.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que el precedente jurisprudencial de las Altas Cortes es vinculante la Constitución Política, excepcionalmente, le permite al juez apartarse de esa decisión, lo que significa que el principio de fuerza vinculante del precedente tiene como límite la actividad judicial en tanto que, por decisión motivada el juez podrá apartarse del precedente, para lo cual deberá cumplir con los siguientes parámetros:

²⁵ Cfr. Op. cit., nota supra no. 6 pág. 7.

²⁶ Cfr., GARRO, Alejandro M., *Eficacia y autoridad del precedente constitucional en América Latina: Las lecciones de derecho comparado*, Revista española de derecho constitucional, año 8, núm. 24, septiembre – diciembre 1988, pág. 134.

puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.

Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comentario en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales²⁷.

Lo anterior significa entonces que el juez por regla general debe sujetarse a las decisiones de los órganos de cierre, y sólo excepcionalmente puede apartarse bajo su autonomía judicial constitucional. Dicho apartamiento se lleva a cabo a través de un proceso expreso de contra-argumentación donde se señalen claramente las razones de la no aplicación del precedente, lo cual puede ser por:

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

- (i) *Ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto;*
- (ii) *Desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente;*
- (iii) *Discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial.*²⁸

Y donde para ello se exige tener conocimiento acerca del precedente puesto que no puede apartarse de algo que no se conoce. Además, no puede desconocerse en forma caprichosa pues ello restaría la importancia que tiene la función de unificación de las Altas Cortes.

Empero, lo anterior no ocurre con la Administración para quien no es aplicable y por ende no puede invocar el principio de autonomía judicial, por lo que tiene una mayor carga de sujeción a los precedentes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir que a la Administración debe sujetarse a la decisión de unificación emanada por el Consejo de Estado, y cuando excepcionalmente no lo pudiera hacer tendrá una mayor carga de argumentación, ello significa que no se trata de una simple regla de opinabilidad administrativa y, por tanto, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida deberá demostrarse que “esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable.”²⁹

Sobre el particular el mismo Consejo de Estado³⁰ –aplicando criterios de la Corte Constitucional³¹- ha afirmado que:

²⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7. Al respecto también se puede consultar la sentencia de la Corte Constitucional C-335 de 2008. Cfr. Op. cit., nota supra no. 14 pág. 9.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁰ Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil, concepto de 10 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177), C.P. William Zambrano Cetina.

³¹ Especialmente lo expresado por el Tribunal Constitucional en su sentencia C-634 de 2011. Cfr. Op. cit., nota supra no. 27, pág. 19.

Con base en este entendimiento del principio de legalidad administrativa, la jurisprudencia constitucional ha derivado varias reglas sobre la sujeción de la Administración a la jurisprudencia de los órganos de cierre. En lo que se refiere a esta consulta, se destacan las siguientes:

(i) Las autoridades administrativas están obligadas a observar las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en las que se han interpretado las normas aplicables al caso concreto:

“La Corte reitera en esta oportunidad que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.”³²

Y prosigue el Consejo de Estado³³:

(ii) El deber de observar las interpretaciones hechas por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, forma parte del debido proceso y del principio de legalidad al que se encuentran sujetas las autoridades administrativas; por tanto, su inobservancia afecta directamente la validez de las decisiones administrativas:

“5.2.3 La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores

³² Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

³³ Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P. ”³⁴

Lo anterior significa entonces que las autoridades administrativas están sujetas a las interpretaciones hechas –para el caso de la extensión de la jurisprudencia- por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional (en lo referente a la interpretación en torno a derechos humanos).

Además, agrega el Consejo de Estado³⁵:

(iii) El deber de motivación adecuada de los actos administrativos (artículos 29 C.P. y 42 CPACA) conlleva para las autoridades administrativas la obligación de considerar expresamente no sólo la normatividad aplicable al caso concreto, sino también la jurisprudencia de los órganos de cierre en que dichas normas se han interpretado:

“En punto a este tema, ha resaltado que el debido proceso y el principio de legalidad que debe regir la administración pública, apareja la obligación de las autoridades administrativas de motivar sus propios actos, obligación que incluye el considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sirve de fundamento para cada actuación y decisión. Lo anterior, en cuanto esto (i) garantiza la certeza por parte de los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad, evitando la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.”³⁶

(iv) Las autoridades administrativas no pueden invocar el principio de autonomía judicial del artículo 230 de la Constitución Política para defender un facultad de autonomía interpretativa de las normas; por tanto, en su caso, la vinculación a las sentencias de los órganos de cierre de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa es aún más estricta de lo que lo es para los propios jueces:

“5.2.5 De otra parte, ha señalado esta Corte que las autoridades administrativas se encuentran siempre obligadas a respetar y aplicar el precedente judicial para los casos análogos o similares,

³⁴ *Ibídem.*

³⁵ *Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.*

³⁶ *Ibídem.*

*ya que para estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces, quienes pueden eventualmente apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada.*³⁷ (negrilla del texto original)

(v) *La posibilidad de apartamiento del precedente judicial por las autoridades administrativas solo procede de manera excepcional y exige una carga rigurosa de argumentación que debe ser suficiente y motivada:*

“5.6.3. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado.”³⁸

“6.2.4. Específicamente, en relación con las autoridades administrativas, la Corte aludió a la posibilidad del correlativo apartamiento administrativo, como posibilidad válida con que cuenta la administración para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación.”³⁹

(vi) *En los casos en que aún no exista una interpretación aplicable al asunto o de que existan interpretaciones judiciales disímiles que no han sido unificadas, la Administración está obligada en todo caso a optar de manera motivada por la interpretación que mejor desarrolle los principios y valores constitucionales y la protección de los derechos reconocidos a las personas:*

“Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con los parámetros constitucionales y legales fijados por las altas Cortes, de

³⁷ *Ibídem.*

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

manera que no desconozcan el sistema axiológico de la Constitución y de la ley y, los parámetros que los máximos tribunales ordinarios, contenciosos y constitucionales hayan fijado para la interpretación de la Constitución y de la ley, interpretación de la Constitución y de la ley que debe hacerse de manera sistemática.”⁴⁰

En síntesis, el margen de interpretación normativa de las autoridades administrativas está delimitado a su vez por la interpretación de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones en relación con la normatividad aplicable al caso concreto, lo cual incide también en la reducción de su discrecionalidad⁴¹.

La cita jurisprudencial transcrita nos muestra claramente que es una situación excepcional el evento de que la Administración pueda apartarse de la sentencia del órgano de cierre (para el caso en estudio del Consejo de Estado) y en cuyo caso su argumentación debe ser suficiente y motivada.

1.2 Sentencias de unificación

La función de unificación jurisprudencial de las Altas Cortes como órgano de cierre tiene una amplia tradición en Colombia. Entre sus antecedentes se encuentra la revisión constitucional del recurso de súplica; el recurso extraordinario de casación adelantado ante la Corte Suprema de Justicia (Ley 169 de 1896); la doctrina más probable (artículo 4 de la Ley 169 de 1896)⁴².

⁴⁰ Cfr. Op. cit., nota supra no. 32, pág. 22.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2011, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴² CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Capítulo 1. Estudio previo sobre las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. 2. Las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014, pág. 17-36.

Para la jurisdicción contencioso administrativa esta función de unificación recae sobre el Consejo de Estado, el cual tiene como obligación velar por la unidad en la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar la aplicación del ordenamiento jurídico conforme a los derechos de los intervinientes en cada proceso⁴³, así lo ha reconocido el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para quien la función de unificación de las Altas Cortes surge:

Al existir cierto grado de indeterminación en las normas jurídicas y multiplicidad de operadores judiciales y administrativos que pueden llegar a entendimientos distintos sobre su alcance, resulta necesario que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones cumplan una función de unificación jurisprudencial que brinde a la sociedad “cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad” y se garantice el derecho constitucional a que las decisiones “se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico” (seguridad jurídica).⁴⁴

Ahora bien, dado que dicha función de las Altas Cortes y específicamente del Consejo de Estado la viene desempeñando con amplia tradición por lo cual ésta no nació con la Ley 1437 de 2011 y en consecuencia las decisiones de unificación de la Corporación serán tenidas como tal las expedidas con posterioridad de dicha ley como las que ese mismo tribunal decidió antes de su entrada en vigencia. Ello ha sido ratificado por el mismo Consejo de Estado en concepto reciente de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

La función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones tiene una amplia tradición en nuestro derecho y en la propia jurisdicción de lo contencioso

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil, concepto de 10 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177), C.P. William Zambrano Cetina

administrativo; además, en las últimas décadas ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial por su importancia para la realización de derechos y principios constitucionales inherentes al Estado Social de Derecho, como la igualdad, la seguridad jurídica y, en el caso de la Administración, la plena aplicación del principio de legalidad.

(...)

Es importante resaltar entonces que la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado no nace con la ley 1437 de 2011 ni depende exclusivamente de ella, pues como ha quedado señalado aquélla es inherente a la condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que le reconoce a la Corporación el artículo 237-1 de la Constitución Política, tal como ya lo hacía la Carta de 1886. En consecuencia, el deber de las autoridades administrativas y judiciales de hacer una interpretación uniforme y coherente de las normas jurídicas y de garantizar el derecho a la igualdad y la seguridad jurídica es un mandato general, directo y de aplicación inmediata que se debe cumplir en cualquier actuación administrativa.

(...)

el artículo 270 del CPACA define cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial que producen los referidos efectos internos y externos

(...)

es indudable que la expresión “las que profiera o haya proferido” denota que en el concepto de sentencias de unificación jurisprudencial quedaron incluidas no sólo las que se empezaron a expedir con posterioridad a la ley, sino también las que antes de la misma fueron proferidas con esa finalidad; de manera que la disposición es coherente con el desarrollo jurisprudencial a que se hizo referencia en la primera parte de este concepto, en el sentido de que la labor de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado no nace con la ley 1437 de 2001, en la medida en que es connatural a la condición de Tribunal Supremo que le otorga el artículo 237 de la Constitución Política.

Por tanto una interpretación en contrario, que sólo reconociera como sentencias de unificación jurisprudencial las proferidas a partir de la ley 1437 de 2011, carecería de fundamento constitucional y legal y, en consecuencia, no sería atendible.⁴⁵

⁴⁵ *Ibídem.*

Recordemos que la competencia de unificación en el Consejo de Estado en su función jurisdiccional se encuentra en cabeza de la Sala Plena⁴⁶ de lo Contencioso Administrativo y en las Salas Plenas de Sección⁴⁷. Así lo ha hecho saber en sus pronunciamientos al disponer que:

⁴⁶ Al respecto se puede consultar la sentencia de 25 de junio de 2014 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, exp. 49299(IJ), Recurso de Queja, C.P. Enrique Gil Botero.

⁴⁷ Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado señaló que:

si se mira la normatividad vigente antes de esa ley, [Ley 1437 de 2011] se encuentra que la unificación jurisprudencial era efectuada por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, a la que correspondía: “resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social”; “conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación”; y “resolver los recursos extraordinarios de revisión y de súplica presentados contra las sentencias dictadas por las secciones y subsecciones de la corporación” (artículo 97 del Decreto 01 de 1984, modificado y adicionado por el artículo 33 de la ley 446 de 1998).

También las secciones de la corporación venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 6° del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8 del artículo 35 de la ley estatutaria de administración de justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo.

Así, en relación con la Sección Segunda del Consejo de Estado, el parágrafo artículo 13 del Reglamento de la Corporación señala:

“Artículo 14. División y funcionamiento de la sección segunda.

(...) Parágrafo 1o. Cada Subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente:

- 1. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros.*
- 2. Para el estudio o decisión de un asunto que por su importancia lo amerite, cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros...”*

Y en relación con la Sección Tercera también se dispuso lo siguiente:

“Artículo 14 B. Competencia de cada Subsección. Cada Subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente:

- 3. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la Sección a petición de cualquiera de sus miembros.”*

Es importante señalar que la competencia para unificar jurisprudencia, bien por la importancia jurídica del caso, la trascendencia económica o la necesidad de sentar jurisprudencia, es tanto de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado. En el primer caso, la Sala Plena está llamada a unificar la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las secciones, generalmente, cuando estas conozcan en única instancia, como se analizará más adelante. En el segundo caso, las Secciones deben unificar la jurisprudencia en relación con asuntos que provengan de las subsecciones o de los Tribunales, como expresamente lo advierte el inciso 2 del artículo 271 del CPACA. Por regla general, la Sala Plena debe unificar la jurisprudencia frente a las diferencias de criterio que se presenten entre sus Secciones o en los asuntos que a estas les corresponda conocer en única instancia, porque en relación con la discrepancia de razonamientos entre los Tribunales, el asunto lo asumen las Secciones, según su especialidad. Excepcionalmente, la Sala Plena puede adjudicarse en estos casos la competencia, cuando así lo pida uno de sus miembros o toda una sección o el Ministerio Público⁴⁸.

Según la jurisprudencia transcrita, la unificación jurisprudencial se puede dar por importancia jurídica, trascendencia económica o necesidad de unificar jurisprudencia, y lo cual puede darse por la Sala Plena Contenciosa cuando uno de

Por tanto, frente al primer interrogante de la consulta resulta claro que constituyen sentencias de unificación jurisprudencial no sólo las que se expidan con posterioridad a la ley 1437 de 2011, sino también las que con anterioridad a ella fueron proferidas por el Consejo de Estado en Pleno o a través de sus secciones.

Por lo mismo, el segundo interrogante de la consulta también tiene una respuesta afirmativa, en el sentido que la extensión de jurisprudencia del artículo 102 de la 1437 de 2011 procederá no solo con base en sentencias futuras del Consejo de Estado o de sus Salas, sino también con las proferidas antes de la expedición de dicho estatuto legal. En este punto en particular, el artículo 102 de la ley 1437 de 2011 sólo exige que el peticionario aporte “una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado”, sin que en ningún momento establezca condiciones adicionales a las señaladas en el artículo 270, como que deban ser sentencias de la Sala Plena de la Corporación o posteriores al 2 de julio de 2012.

En ese sentido, basta señalar que la Sección Segunda del Consejo de Estado ha ordenado ya en varias ocasiones la extensión de sentencias de la Sala Plena de esa sección anteriores a la ley 1437 de 2011, tal como puede verse entre otros, en los expedientes 2012-00539 y 2012-00617; en igual sentido, la Sección Tercera ha admitido a trámite solicitudes de extensión de jurisprudencia apoyados en sentencias de esa sección anteriores al 2 de julio de 2012.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

⁴⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2014, exp. 2013-00310-01(ACU), C.P. Alberto Yepes Barreiro.

los ponentes considere importante someter el caso a su estudio y cuando las Secciones así lo determinen. Otra forma de unificar es a través de las Salas Plenas de Sección las cuales unifican criterios jurisprudenciales sobre los temas propios de su competencia bajo el criterio de especificidad –artículos 107, 110 y 111 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 Reglamento del Consejo de Estado⁴⁹-, así la Sección Tercera –en el asunto bajo estudio- unifica la jurisprudencia en relación con los medios de control de reparación directa por responsabilidad extracontractual del Estado, así como en casos de restablecimiento del derecho (asuntos contractuales) y nulidades simples. Y dicha unificación se ha dado con anterioridad de la Ley 1437 de 2011 y con posterioridad a la misma⁵⁰.

Por lo que, el Consejo de Estado asume un rol proactivo en la consecución de las providencias de unificación, así lo han ratificado algunos juristas como HERNÁNDEZ BECERRA, quien señaló:

Mediante las sentencias de unificación jurisprudencial el Consejo de Estado asumirá una importante y nueva función, la de identificar las decisiones de la jurisdicción que constituyan jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y por tanto permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en esas sentencias especiales

⁴⁹ CONSEJO DE ESTADO, Acuerdo 58 de 1999 Por medio del cual se expide el Reglamento del Consejo de Estado, disponible en [www.consejodeestado.gov.co] consultado el [6 de julio de 2014].

⁵⁰ Así lo ha expresado el Consejo de Estado:

1) ¿De las sentencias proferidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solo pueden ser consideradas sentencias de unificación las proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o también pueden serlo las de las secciones?

Las sentencias proferidas con anterioridad al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por la Sala Plena y las Secciones del Consejo de Estado con el objeto de unificar jurisprudencia, son sentencias de unificación jurisprudencial en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

*que se convertirán, hacia el futuro, en guía segura, conocida y previsible de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley*⁵¹.

Ahora bien, para referirnos a una definición de las sentencias de unificación en lo contencioso administrativo tomaremos como referencia actual la Ley 1437 de 2011 –reiteramos, entendiendo que serán consideradas decisiones de unificación del Consejo de Estado no sólo las que se expidan con posterioridad a la Ley 1437 de 2011, por cuanto esta función la desempeña con anterioridad este Tribunal⁵²- la cual en su artículo 270 dispone:

*ARTÍCULO 270. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.*⁵³

Denótese de la norma citada que no define o proporciona un concepto sobre sentencias de unificación jurisprudencial, tan sólo en lista las causas o circunstancias por las cuales se puede presentar una sentencia de unificación.

⁵¹ HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “la jurisprudencia en el nuevo código” en *Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Memorias*. Bogotá, Imprenta Nacional, pág. 237, disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>] consultado el [1 de julio de 2014]

⁵² Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

⁵³ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html] consultado el [1 de octubre de 2014]

Al respecto es importante citar lo expresado por la Corte Constitucional en su decisión C-816 de 2011 que mencionó al respecto:

“El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo utiliza la expresión sentencia de unificación jurisprudencial en una acepción precisa y taxativa, definida en su artículo 270 (...) Así, en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son sentencias de unificación, las proferidas por el Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” -CP, art 237- con arreglo a alguno de los siguientes criterios: (i) finalístico o de unificación y definición jurisprudencial; (ii) material o de importancia jurídica o trascendencia pública del asunto; (iii) funcional o de decisión de recursos extraordinarios o de revisión.”⁵⁴

Así las cosas si bien no existe una definición explícita en la norma en cita – reiteramos-, podemos extraer que serán entonces sentencias de unificación de jurisprudencia en lo Contencioso Administrativo todas aquellas que emanen del Consejo de Estado como Alta Corte –en función de órgano de cierre- y que sean proferidas por la Sala Plena Contenciosa o las Salas Plenas de Sección por importancia jurídica, trascendencia económica o para sentar jurisprudencia. Además de tener *“por finalidad garantizar la aplicación de la Constitución, la Ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones que tengan los mismo supuestos fácticos y jurídicos”⁵⁵*, sin que se restrinja a la expedición de la Ley 1437 de 2011 para considerarlas como tal⁵⁶.

⁵⁴ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, pág. 33-39. Igualmente se puede consultar la sentencia C-634 de 2011. Cfr. Op. cit., nota supra no. 6 pág. 7.

⁵⁵ VARGAS RINCÓN, Alfonso, “Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [\[http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf\]](http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf) consultado el [22 de agosto de 2014], pág. 130.

⁵⁶ Al respecto vale resaltar la respuesta planteada por la Sala de Consulta y Servicio Civil en su concepto de 2013:

2) *Dependiendo de la respuesta a la pregunta anterior, ¿las sentencias proferidas por las secciones del Consejo de Estado para unificar la jurisprudencia, anteriores a la entrada en vigencia del Código de*

No obstante lo ya estudiado es pertinente agregar que, la Sala Plena del Consejo de Estado mediante Acuerdo 148 de 2014⁵⁷ incorporó la identificación de las sentencias de unificación con una sigla así:

Adiciónase al Acuerdo 58 de 1999 un artículo así:

Artículo 43B. Identificación y publicidad de las sentencias de unificación jurisprudencial. *Las sentencias de unificación jurisprudencial se identificarán con las siglas CE-SUJ- seguidas del número de la Sección y el número anual consecutivo que les corresponda. Dichas sentencias serán publicadas en la sede electrónica del Consejo de Estado, en un enlace especial de fácil acceso e identificación.*

Parágrafo transitorio. *La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las Secciones identificarán las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas a partir del 2 de julio de 2012 de conformidad con el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, e informarán a la Relatoría de la Corporación para efectos de asegurar su publicación en la sede electrónica en los términos del presente artículo.*

De conformidad con lo antes mencionado se puede ver una clara intención de cuenta del Máximo Tribunal Contencioso en identificar sus decisiones de unificación y dar publicidad a las mismas con el fin que éstas puedan ser conocidas e identificadas por todos los usuarios –se considera usuario a todo aquel solicitante de servicios jurisprudenciales del Consejo de Estado ya sea éste interno o externo, por lo que se constituye en un avance importantísimo dado por la Corporación en

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pueden ser consideradas sentencias de unificación para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código?

Sí. Las sentencias proferidas por las secciones del Consejo de Estado para unificar la jurisprudencia, anteriores a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son sentencias de unificación jurisprudencial que permiten aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia previsto en los artículos 102 y 269 del mismo Código.

Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

⁵⁷ Cfr. Op. cit., nota supra no. 29 pág. 20.

vía de cumplir lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 y servir efectivamente de orientador en la actividad administrativa y judicial.

1.3 Deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia y de las normas

La aplicación uniforme de la jurisprudencia y de las normas se fundamenta en el principio de legalidad (artículos 29, 121 y 122 de la Constitución Política) que esgrime la obligación tanto de autoridades administrativas como judiciales de cumplir en todo momento los preceptos normativos contenidos en la Constitución Política y en las leyes de la República e igualmente se le ha introducido el cumplimiento de la jurisprudencia como fuente formal del Derecho⁵⁸.

El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011⁵⁹ señala:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas⁶⁰.

⁵⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 17 pág. 11.

⁵⁹ Concordado con el artículo 3 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011 el cual ordena tratamiento igualitario por a las personas parte de las autoridades.

⁶⁰ Cfr. OSPINAGARZÓN, Andrés. “Capítulo II. Derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. Pág. 78-80.

Esta norma, de una parte, da aplicación concreta y desarrollo al principio de igualdad al disponer que se debe resolver “uniformemente” los asuntos puestos a conocimiento de las autoridades cuando estos tengan “mismos supuestos fácticos y jurídicos”; esta afirmación encuentra sustento en el artículo 13 de la Constitución Política que dispone la igualdad ante la ley y el desarrollo interpretativo jurisprudencial que la misma Corte Constitucional ha predicado en el sentido que se debe dar trato igual a situaciones iguales⁶¹. Es decir que, las autoridades aplicarán el ordenamiento jurídico en forma continuada y sin variaciones injustificadas sus decisiones dado que los ciudadanos esperan –amparados en la confianza legítima– que se le dé el mismo derecho que ya se le reconoció a otro sujeto en situaciones similares⁶².

De otra parte, introduce una novedad al señalar que las autoridades “deben tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado”, lo que analizado bajo la interpretación hecha por la Corte Constitucional en su decisión C-634 de 2011, se puede ver como la interpretación contenida en la jurisprudencia del Consejo de Estado como órgano de cierre es “vinculante”, esto es, puede servir de fundamento a las autoridades para adoptar decisiones.

⁶¹ En esta materia se puede ver: CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-081 de 2014. En esta decisión la Corte Constitucional reitera su posición jurisprudencial en lo referente a trato igualitario entre iguales y trato desigual entre desiguales; para lo cual expresó:

En múltiples ocasiones esta corporación ha tenido la oportunidad de discernir ampliamente sobre el derecho y principio a la igualdad. En fallo C-667 de agosto 16 de 2006 (M. P. Jaime Araújo Rentería), se observó que tal garantía se predica del trato equitativo que se debe otorgar en situaciones equivalentes: “El derecho a la igualdad se predica, para su exigencia, de situaciones objetivas y no meramente formales. En otras palabras, el derecho mencionado debe valorarse a la luz de la identidad entre los iguales y de diferencia entre los desiguales.

⁶² ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, “*ART. 10 Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia*” en Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Ley 1437 de 2011, Segunda edición actualizada, Legis. Bogotá. Diciembre 2013 (quinta reimpresión), pág. 29-32.

En este sentido la Corte Constitucional ha expresado que:

todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política”⁶³.

Es por esto que el Consejo de Estado en pronunciamiento reciente ha señalado con relación al artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 en lo referente al deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia que además de ser una innovación, ésta impone la aplicación de una categoría de jurisprudencia llamada o entendida como sentencias de unificación y que va dirigida a materializar el principio de igualdad⁶⁴.

⁶³ Cfr. Op. cit., nota supra no. 17 pág. 11.

⁶⁴ Cfr. Op. cit., nota supra no. 1 pág. 1. En esta decisión el Consejo de Estado resaltó:

Por su parte, el artículo 10 del CPACA, contempla el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, al respecto la norma consagra:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*

Ello significa entonces que tanto autoridades judiciales contencioso-administrativas como las autoridades administrativas, al estudiar y resolver una solicitud de extensión de jurisprudencia –al ser este un mecanismo para asuntos de lo contencioso administrativo- deben propender por la incorporación en sus decisiones de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, y recordando lo expresado en literal anterior (cfr. literal a. Precedente Jurisprudencial) las sentencias de la Corte Constitucional servirán de orientación en las formas de armonización de las normas con la Constitución Política y dado que contienen interpretación de derechos fundamentales.

1.4 Conclusiones parciales

- ❖ El precedente jurisprudencial contenido en las decisiones de órganos de cierre es un desarrollo interpretativo del ordenamiento jurídico con el fin de unificar las diferentes fuentes del derecho para dirimir un conflicto y es obligatorio al constituir reglas y pautas de interpretación sobre dichas fuentes.

Obsérvese que el artículo transcrito, de forma directa, impone la aplicación uniforme de la jurisprudencia, lo que muestra, en concreto, la innovación antes mencionada en la materia. No obstante, dicho sistema tiene como eje de aplicación, una categoría especial de jurisprudencia: la llamada Sentencia de Unificación, que viene definida y caracterizada en el artículo 270 del CPACA⁶⁴. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades.

Lo anterior, constituye también, un mecanismo que permite materializar la igualdad en sus distintas connotaciones, teniendo en cuenta que la misma ley está dotando de fuerza normativa a estas decisiones para que sea obligatoria su aplicación.

En esa línea de pensamiento, la Ley 1437 de 2011 propone otras disposiciones, que conforman un conjunto de reglas, que transforman a la jurisprudencia en una guía segura para que el Estado, en cumplimiento de sus funciones, de un trato más igualitario a los asociados que acuden a sus instancias.

- ❖ Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional tienen carácter vinculante y se constituyen en precedentes jurisprudenciales al ser producidas por éstos en su función constitucional como órganos de cierre y ante la necesidad de unificación de la jurisprudencia.

- ❖ El juez puede apartarse del precedente judicial siempre que justifique razonablemente su decisión (a través de la argumentación), como una expresión del respeto por la autonomía e independencia del juez, protegida constitucionalmente (artículo 228 de la Constitución Política). No así ocurre con la Administración quien tiene una mayor carga de sujeción a los precedentes de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir que a la Administración no le es aplicable el principio de autonomía judicial por lo que si pretende apartarse de la decisión de unificación emanada por el Consejo de Estado, tendrá una mayor carga de argumentación y no se trata de una simple regla de opinabilidad administrativa y, por tanto, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida deberá demostrarse que “esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable.”⁶⁵

- ❖ Respecto de las sentencias de unificación éstas son proferidas por las Altas Cortes en su función de órgano de cierre y para el caso de la Jurisdicción

⁶⁵ Cfr. Op. cit., nota supra no. 27, pág. 19.

contencioso administrativa es el Consejo de Estado quien ostenta dicha obligación constitucional y legal. Ahora bien, serán sentencias de unificación las que trata el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, esto es, las que se profieran por importancia jurídica, trascendencia económica o con intención de unificar jurisprudencia como también aquellas que se hayan proferido con anterioridad a dicha ley, por cuanto la función de unificación la desempeña el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo antes de la norma referida (incluso contemplada por la misma Constitución de 1886).⁶⁶

- ❖ En relación con la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia tenemos que ello se encuentra conforme a lo dispuesto por el artículo 3 numeral 2 y artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 que disponen el trato igual a las personas por parte de las autoridades. Además, se consagra la aplicación uniforme de la jurisprudencia, ello quiere decir, la incorporación de la interpretación hecha por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional como órganos de cierre en las decisiones adoptadas por las autoridades.

⁶⁶ Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

2. Capítulo. La Extensión de la Jurisprudencia de Unificación del Consejo de Estado a Terceros

2.1 Noción

➤ Definición legal.

Esta figura encuentra sustento en los artículos 10 (deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia), 111 (funciones de la Sala Plena del Consejo de Estado), 256 (recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia) y 270 (sentencias de unificación jurisprudencia) de la Ley 1437 de 2011 –en adelante CPACA-, y especialmente en los artículos 102 y 269 *ibídem*.

Según el artículo 102 del CPACA, la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, aparece inicialmente aplicada por las autoridades, en quienes recae la obligación de estudiar todas aquellas solicitudes en las que se les señale la aplicación de una decisión jurisprudencial del Tribunal Contencioso de Cierre. De conformidad con esta norma: *“Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”*. A partir de la definición contemplada por la norma se observa que ella es en sí misma una figura que contiene un procedimiento, con

el cual, acreditados los requisitos, se extienden los efectos de una decisión de unificación en lo contencioso administrativo.

Esta norma fue declarada exequible mediante sentencia de la Corte Constitucional C-816 de 2011⁶⁷, en la que se condicionó su exequibilidad así:

“entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”⁶⁸.

Esta consagración expresa de la Corte Constitucional deja entrever que, las autoridades deben respetar los precedentes constitucionales que de dicha Corte provengan, lo que nos lleva a una pregunta ¿cómo se resolverá entonces un caso en el que el precedente constitucional va en una vía jurídica diferente a la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y que se invoca sea extendidos sus efectos? Podemos pensar que con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, aparentemente, tenemos resuelto este interrogante, en el sentido

⁶⁷ Por integración normativa la Corte estudió el inciso demandado (inciso 1° del artículo 102 del CPACA) y un inciso posterior que se refiere a las autoridades llamadas a ejecutar la obligación de extender la jurisprudencia. los apartes normativos estudiados mediante esta sentencia fueron:

“ARTÍCULO 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

(...)

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

(...)”

⁶⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, pág. 55 (Resuelve).

que, la autoridad puede negarse a extender los efectos de la decisión contenciosa y atender preferentemente el precedente constitucional.

Adicionalmente, y para analizar a profundidad el concepto de extensión de jurisprudencia, la misma Corte en su decisión hace precisiones respecto de la autoridad a la que se refiere la norma, cuál sería la autoridad encargada de efectuar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial? Al respecto, el Tribunal Constitucional dispuso:

“La disposición demandada, y en general el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo hace en un sentido estricto: las “autoridades” a que se refiere la disposición acusada son los organismos y entidades encargadas del adelantamiento de actuaciones administrativas, cualquiera sea la rama del poder, el órgano autónomo o el nivel territorial al que pertenezcan, incluidos los particulares habilitados para tales cometidos. Al respecto, dice al artículo 2 de la Ley 1437/11 (CPACA):

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (Subraya fuera del original)

En suma, se trata de la noción de autoridad administrativa en sentido funcional: todo titular de función administrativa, independiente de su ubicación orgánica, del nivel territorial de actuación o de su condición de particular.”⁶⁹

De la cita jurisprudencial se desprende que, la autoridad llamada a aplicar la extensión de jurisprudencia es cualquier autoridad administrativa, entendida ésta

⁶⁹ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, pág. 27-28.

como toda aquella que por sus funciones ejerza como tal (no importando el nivel jerárquico, orgánico o su naturaleza de pública o privada).

Por su parte el Consejo de Estado define este mecanismo como:

[Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011] *La norma transcrita, introduce un nuevo mecanismo, cuyo discurrir dinámico ocurre en sede administrativa: consistente en que los efectos de una Sentencia de Unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación de derecho, podrán ser extendidos a terceros que lo soliciten, siempre y cuando estos últimos acrediten estar en la misma situación jurídica y fáctica del pronunciamiento que se desea hacer extensivo, es decir, debe existir identidad de objeto y causa con lo fallado anteriormente. Para ello, el interesado deberá cumplir con una serie de presupuestos que contempla la disposición para que ello sea procedente⁷⁰.*

Según la jurisprudencia transcrita, el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia se da con el fin de aplicar la interpretación realizada por el Consejo de Estado respecto de cierta norma a un nuevo caso con identidad jurídica y fáctica similares.

2.2 Finalidad

Este mecanismo surgió con la Ley 1437 de 2011, con la intención que sirva para:

- i) Lograr una aplicación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico;**

⁷⁰ Cfr. Op. cit., nota supra no. 1 pág. 1.

- ii) Contribuir a la materialización de la igualdad frente a la ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas y judiciales;*
- iii) Garantizar principios de la función administrativa como la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad;*
- iv) Contribuir a disminuir la congestión que aqueja a la jurisdicción contencioso administrativa, entre otras⁷¹.*

Bajo esta perspectiva, la extensión de la jurisprudencia se presenta como un mecanismo expedito que desde la Administración misma permite la discusión de los derechos de todos aquellos que consideren tener una situación similar a una ya definida por vía judicial, ahorrándose el costo de un proceso judicial y desgaste de la administración de justicia.

2.3 Principios

Según el artículo 3 del CPACA, las autoridades administrativas deben regir sus actuaciones y emitir sus decisiones conforme a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

⁷¹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de abril de 2014, exp. 2647-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

De conformidad con la norma en mención, la extensión de la jurisprudencia a terceros no está ajena a estos presupuestos normativos, es más, éstos se erigen en rectores de todo el procedimiento y actuación en torno a la misma, tan es así que principios como *el principio de igualdad* que es uno de los cuales toma un papel preponderante, al regular la extensión de efectos de casos con identidad en la situación fáctica.

Esta igualdad se corresponde con la Constitución Política en su artículo 13, y ordena dar trato igualitario a casos con identidad fáctica y jurídica.⁷² Tal y como lo señala MONTAÑA PLATA⁷³:

“la igualdad se traduce en diversas garantías para los sujetos de una actuación administrativa (...) todos los intervinientes tienen derecho a que la autoridad les brinde la misma oportunidad para intervenir y controvertir sus decisiones; además, (...) tienen derecho a que la Administración sea coherente en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en casos semejantes, de tal manera que se evite que la misma situación fáctica tenga soluciones diferentes.”

De igual manera, el *principio de igualdad* le impone a la administración la obligación de proteger a los sujetos de especial protección mediante la aplicación de las medidas legales en su favor –tratamiento de discriminación positiva-, de tal manera que, en determinadas circunstancias ante un sujeto de especial condición que se encuentra en una situación de desigualdad deberá establecer las actuaciones tendientes a protegerle⁷⁴.

⁷² Al respecto se puede ver, MONTAÑA PLATA, Alberto. “Principios” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. Pág. 53-66.

⁷³ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 10 pág. 59-60.

⁷⁴ Cfr., ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. “ART. 3 **Principios**” en *Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Ley 1437 de 2011. Segunda edición actualizada*. Legis. Bogotá. Diciembre 2013 (quinta reimpresión). Pág. 13.

Otro principio que rige particularmente la actuación de la extensión de efectos de sentencias de unificación a terceros –según la jurisprudencia constitucional- es el *principio de coordinación* que impone a las autoridades administrativas adelantar las gestiones correspondientes entre éstas en forma armónica para el reconocimiento de derechos a un particular.⁷⁵

En este sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al disponer que:

“El artículo 3 de la misma Ley, relativa a los “principios” que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos, destaca dos de ellos relacionados con el presente caso: (i) el principio de igualdad -numeral 2-, de raíz constitucional, referido al deber de “mismo trato y protección” de las autoridades a quienes intervengan en actuaciones bajo su conocimiento; (ii) y el “principio de coordinación” -numeral 10-, según el cual las autoridades “concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales” en el “reconocimiento de sus derechos a los particulares”. De lo anterior, la norma demandada y las acabadas de citar son desarrollo directo.”⁷⁶

En consecuencia, las actuaciones administrativas en torno a la extensión de la jurisprudencia a terceros deben respetar el principio de igualdad y efectuarse bajo la coordinación entre autoridades.

Además de lo anterior, no puede dejarse de lado el principio – deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, que ya fue tratado en el acápite de consideraciones previas, principio según el cual las autoridades administrativas

⁷⁵ Cfr., Ibíd., op. cit., nota *supra* no. 10., nota, pág. 53-66.

⁷⁶ Cfr. Op. cit., nota *supra* no. 1 pág. 1, pág. 27.

deben aplicar preferentemente las decisiones (precedentes) de las altas cortes en sincronía con los anteriores principios mencionados.

2.4 Características

La extensión de la jurisprudencia a terceros al establecer un procedimiento para la actuación presenta unas características que la particularizan, éstas son:

- a- En cuanto al trámite éste puede darse por dos vías: a) una administrativa y*
- b) otra judicial.*

Inicialmente la extensión de la jurisprudencia nace con una solicitud hecha por un sujeto ante la autoridad administrativa, por lo cual podemos hablar de una *extensión por vía administrativa*. Ésta se encuentra regulada en el artículo 102 del CAPCA (excepcionalmente el Ministerio Público puede presentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia art. 303 numeral 6).

Una segunda modalidad de trámite se origina ante la respuesta negativa o el silencio guardado por la administración (tras agotar el procedimiento contemplado en el art. 102 del CPACA y lo dispuesto en el Decreto 1365 de 2013 con relación a la emisión o no del concepto previo de la ANDAJE), evento en el cual se gestiona solicitud ante el Consejo de Estado (conforme a lo preceptuado por el art. 269 del CPACA) para que éste si encuentra probados los elementos de ley ordene a la

administración extender los efectos de la sentencia de unificación invocada; por lo que podría hablarse de una *extensión por vía judicial*⁷⁷.

b- La petición no es oficiosa sino rogada y el procedimiento es regulado.

El trámite de la extensión de la jurisprudencia a terceros nace con la solicitud de la parte interesada en que se le extienda los efectos de una sentencia de unificación (se reitera, excepcionalmente el Ministerio Público puede presentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia según lo consignado en el art. 303 numeral 6). Además, es un procedimiento reglado y rogado; reglado porque tiene unos pasos y requisitos de ley, y rogado porque nace a solicitud del interesado, es decir, no es oficiosa. Así se resalta en el trabajo de relatoría de talleres realizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se consignó:

“la extensión de jurisprudencia requiere que medie una petición del ciudadano con el cumplimiento de los requisitos en el artículo 102 del CPACA. Si el ciudadano no pide la extensión de jurisprudencia, la Administración no puede activar el mecanismo oficiosamente. Tampoco está prevista para que la Administración consulte previamente al Consejo de Estado antes de adoptar una decisión.

*La administración debe resolver las solicitudes que le presente los ciudadanos de conformidad con la ley y la jurisprudencia aplicable al caso, para lo cual tiene el privilegio de la decisión previa.”*⁷⁸

⁷⁷ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título VII. Extensión y unificación de la jurisprudencia. Capítulo I. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. pág. 539 y ss. (art. 269 y ss).

⁷⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. “Relatoria de los talleres. Taller sobre la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado” en *La administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Hernández Becerra, Augusto (Edición general). Bogotá. Mayo 9 de 2012. pág. 29.

c- *Se trata de extender los efectos de una decisión de sentencia de unificación.*

Con la figura de la extensión de la jurisprudencia a terceros se pretende que un sujeto que no hizo parte del proceso que fue objeto de la decisión de unificación le sean extendidos los efectos jurídicos de esa decisión, así, sí es ante la misma autoridad podría pensarse entonces que los procesos cumplen con los requisitos de similitud en las situaciones de hecho y de derecho (como si fuese un proceso acumulable) y por ende las pretensiones serían las mismas. Empero, sí, se trata de una autoridad administrativa diferente, dicha autoridad deberá analizar el caso y aplicar en la misma forma las leyes tal y como lo hizo el Consejo de Estado en la decisión de unificación sobre la cual se extienden los efectos.⁷⁹

Se trata entonces de extender los efectos de una regla jurídica dada en una sentencia de unificación donde hay igualdad de situación fáctica y jurídica.

d- *La gobiernan unos principios como la igualdad, que debe predicarse en los supuestos fácticos y de derecho de los casos.*

Para que pueda darse la extensión de la jurisprudencia, tanto los supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación como los del caso sobre el cual se elevó la solicitud de extensión deben presentar similitud (igualdad de condiciones) con el propósito que el análisis efectuado por la Alta Corte de lo Contencioso le sea extendible a su caso⁸⁰.

⁷⁹ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 163.

⁸⁰ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 162 y ss.

2.5 Elementos y requisitos

Son elementos y requisitos para la extensión de la jurisprudencia los siguientes:

i. Deber de la autoridad de extender efectos de la sentencia.

Este primer elemento consiste en la obligación que se establece a las autoridades administrativas en la norma contenciosa (art. 10 –aplicación uniforme de la jurisprudencia– y 102 –extensión de la jurisprudencia a terceros– del CPACA) a quienes se les exige que una vez presentada petición por un interesado, ésta debe resolver la solicitud de extensión: favorablemente si se cumplen los presupuestos del CPACA o negativamente, si se incurre en lo reglado por el inciso 8 y ss. del artículo 101.⁸¹

ii. Extender a terceros los efectos de una sentencia.

Frente a este elemento, se pronunció el tratadista ARBOLEDA PERDOMO para quién el concepto de extensión de los efectos de la jurisprudencia hace referencia a que: *“quien no fue parte de un proceso que culminó con una sentencia de unificación puede pedirle a la autoridad que le extienda los efectos de ésta, como si hubiera sido parte, por encontrarse en la misma situación del demandante en la sentencia de unificación.”*⁸²

⁸¹ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 162.

⁸² *Ibíd.*

Lo que se extiende son los efectos jurídicos de la sentencia de unificación y no la sentencia en sí misma pues ello rompe con el sentido del Código, ya que la sentencia no se torna “*en sí misma en creadora de derecho y por tanto aplicable a un caso*”, es decir, mientras que la sentencia de unificación entra a definir una situación particular aplicando el derecho vigente, por su parte la autoridad debe resolver la solicitud de extensión del tercero en la misma manera como lo hizo la sentencia de unificación (similitud – igualdad).⁸³

Ahora bien, la sentencia de unificación que se debe extender será la emanada del Consejo de Estado y no de la Corte Constitucional toda vez que el mecanismo previó la extensión de las decisiones del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, esto quiere decir que lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia C-816 de 2011 serán tenidas en cuenta para fundamentar la decisión adoptada por la autoridad, más la extensión de la jurisprudencia se hará respecto de las sentencias del Máximo Tribunal Contencioso, así lo dispuso el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento⁸⁴ a saber:

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros previsto en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue establecido por el legislador respecto de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado.

La Sección Segunda de esta Corporación sobre la aplicación del precedente constitucional y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros señaló:

⁸³ *Ibídem.*

⁸⁴ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso y Administrativo, Sección Cuarta, auto de 15 de enero de 2014, exp. 20093, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

“Si bien la Corte Constitucional mediante Sentencia C-816 de 2011, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, declaró exequible de manera condicionada el inciso 2 del artículo 102 del CPACA “entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”; es claro que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue previsto por el Legislador respecto de sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, por lo cual, quien pretenda la extensión de los efectos de un fallo de esa Corporación debe identificar la providencia que invoca a su favor. Distinto es que el Juez, al resolver la solicitud, deba aplicar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia en cita.⁸⁵”

Si bien es cierto que el precedente constitucional debe ser tenido en cuenta al decidir este tipo de solicitudes, no lo es menos que en el mecanismo que se comenta no fue previsto, como causal para su procedencia, sentencias o providencias de la Corte Constitucional, sin que ello implique su desconocimiento, o mejor, su acatamiento al resolver el incidente de extensión, pero, se repite, esta circunstancia no releva al interesado del deber de identificar la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, cuya extensión pretende.

Entonces tenemos que las sentencias objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia serán las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado como órgano de cierre y las decisiones de la Corte Constitucional servirán de fundamento en la adopción de la decisión.

iii. *Concurrencia de la misma situación de hecho y de derecho, esto es, similitud.*

⁸⁵ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso y Administrativo, Sección Segunda, auto del 24 de junio de 2013, exp. 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

Cuando hablamos de este elemento hacemos referencia a que haya similitud en la situación de hecho y de derecho de la sentencia de unificación y el caso sobre el cual se solicita la extensión nos referimos no a cualquier tipo e semejanza, ésta de tratarse en “una semejanza en los aspectos centrales de hecho y de derecho”⁸⁶; ya que, lo que se busca en la decisión administrativa que estudia la extensión de una sentencia es interpretar las normas y aplicar esa interpretación hecha a través de la sentencia de unificación.

iv. Se trate de una sentencia de unificación de jurisprudencia en los términos del art. 270 del CPACA.

Según el artículo 270 del CPACA serán sentencias de unificación las decisiones proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso o las Salas Plenas de las Secciones cuando éstas decidan:

1d) Por importancia jurídica

2d) Por trascendencia económica o social

3d) Por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia

4d) Recursos extraordinarios, es decir, los recursos de revisión (art. 248 y ss) y de unificación de jurisprudencia

5d) Mecanismo eventual de revisión (art. 36 L-270 de 1996 modificada por el art. 11 L-1285 de 2009)

Recordemos que lo anterior debe ser visto en forma armónica, bajo la consideración que también es admisible las solicitudes de extensión de jurisprudencia respecto de decisiones proferidas con anterioridad a la Ley 1437 de

⁸⁶ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título V. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. Op. cit., nota *supra* no. 52, pág. 39, pág. 244. (art. 102).

2011 (CPACA) toda vez que la función de unificación del Consejo de Estado antecede a dicha norma⁸⁷.

Para SANTAELLA QUINTERO, sólo estas decisiones constituyen las sentencias de unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado –SUJCE-, por lo que, *“las demás decisiones adoptadas por esta corporación tendrán el valor que les reconoce la ley (art. 189 CPACA) y constituirán precedentes dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, pero no podrán ser utilizadas en los mecanismos reservados para las SUJCE”*.⁸⁸

En este mismo sentido ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional que es exequible y acorde a la Constitución la consagración del mecanismo de extensión sólo para decisiones de unificación, puesto que este límite puesto por el Legislador cumple con la obligación de propender por el trato igualitario para todos los ciudadanos⁸⁹, garantizando la confianza legítima en las instituciones.

No obstante lo anterior, la Sección Segunda del Consejo de Estado en una decisión reciente mostró una posición más amplia al considerar como objeto de la extensión además de las sentencias de unificación todo aquellos precedentes jurisprudenciales emanados de ese órgano que contiene una postura interpretativa, así lo hizo ver en la sentencia de 9 de abril de 2014, en la que expuso lo siguiente:

⁸⁷ Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

⁸⁸ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título VII. Extensión y unificación de la jurisprudencia. Capítulo I. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. Op. cit., nota supra no. 52, pág. 39, pág. 552. (art. 270).

⁸⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C 588 de 2012.

Disponiendo por lo tanto que los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo deben ser interpretados, acorde con la Constitución Política, de manera tal que se entienda que el procedimiento de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado es aplicable no solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial que allí se definen, sino también a todo precedente judicial adoptado por el Consejo de Estado, entendido como una sentencia en la cual esta Corporación haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, sea que se haya desarrollado en una línea jurisprudencial o no, y siempre que se encuentre vigente y actualizada en tanto postura jurisprudencial del Consejo de Estado

Este criterio aún no ha sido señalado por las demás Secciones de la Corporación por lo que tan sólo ha sido esbozado por la Sub Sección A de la Sección Segunda.

Es de agregarse a lo anterior, que una postura como la esbozada por la Sala en mención abre la puerta para que por vía de la Extensión se consulte todo tipo de decisiones y no se cuente con un criterio de restricción útil que de seguridad jurídica y confianza legítima a los administrados, más si se tiene en cuenta que sería una opción que conllevaría a la saturación de la figura misma cuando apenas empieza y máximo si se tiene en cuenta que a mayo de 2014 existen dos mil cincuenta y nueve (2059) solicitudes de extensión de la jurisprudencia en toda la Corporación, discriminadas así por Sección⁹⁰:

Sección	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
No. De Peticiones	4	2041	7	7	0

⁹⁰ Cifra extraída de la publicación NAMEN VARGAS, Álvaro, “Capítulo 5. Providencias del Consejo de Estado proferidas después de la Expedición de la Ley 1437 de 2011 que se refieren al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014, pág. 456.

v. Debe haber conferido un derecho al actor.

Este elemento se refiere a que la sentencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión de los efectos debe haber reconocido el derecho que se discutió en su momento y éste a su vez debe ser similar al invocado por el peticionario en la solicitud de extensión⁹¹.

vi. Que no haya operado el término de caducidad para interponer el medio de control correspondiente.

Uno de los límites materiales y de fondo de la extensión de la jurisprudencia es que ella es procedente siempre que no haya operado el fenómeno de la caducidad para demandar. Ello tiene su razón de ser toda vez que, la solicitud debe caer sobre un interés legítimo y éste solo puede serlo en tanto que se encuentre vigente los mecanismos jurídicos para reclamarlo. Así lo señala SANTAELLA QUINTERO “*la respectiva solicitud puede presentarse en cualquier momento antes de que caduque la oportunidad de demandar*”⁹², en consecuencia, “*como mecanismo alternativo para dirimir conflictos en los que se ve envuelta la administración, la solicitud de extensión de jurisprudencia está sometida al menos a dos presupuestos formales claros: 1) que exista una SUJCE en la que se haya reconocido un derecho en una situación análoga a la que origina su solicitud, y 2) la no caducidad del término para demandar ante la jurisdicción*”.⁹³

⁹¹ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 165.

⁹² SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título V. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. Op. cit., nota *supra* no. 52, pág. 39, pág. 244. (art. 102).

⁹³ *Ibíd.*

2.6 Petición

El solicitante deberá presentar una petición con el cumplimiento de los requisitos dispuestos a partir del inciso 2º del artículo 102 del CPACA⁹⁴, así:

Primeramente, deberá incluir una justificación razonada donde demuestre que se encuentra en la misma situación fáctica y de derecho que la sentencia sobre la cual se pretende extender los efectos.

En segundo lugar, debe enunciar y aportar las pruebas que soportan los hechos y pretensiones. En caso de que las pruebas reposen en la entidad, deberá enunciarlo.

⁹⁴ El Artículo 102 a partir de su inciso segundo dispone:

“Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.”

Cfr., CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 102. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html] consultado el [6 de agosto de 2014].

En tercer lugar, se le exige la entrega de copia o la referencia de la sentencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión de los efectos.

Según la Corte Constitucional el artículo 102 ibídem:

“[regula] aspectos del procedimiento previsto para que terceros interesados obtengan el reconocimiento administrativo del derecho judicialmente declarado como, entre otros aspectos:

(i) La petición del interesado, dirigido a la autoridad competente, dentro del término de caducidad de la pretensión judicial respectiva, acompañada de: (i) copia o referencia de la sentencia de unificación invocada; (ii) justificación de la identidad de situación jurídica -supuestos de hecho y de derecho- entre su caso y el del demandante al quien se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación; razones fácticas y jurídicas; (iii) las pruebas aducibles.”⁹⁵

Algunos tratadistas como SANTAELLA QUINTERO consideran que la petición de extensión de la jurisprudencia es en sí una petición especial por los requisitos propios que debe cumplir así como por el término de 30 días con que cuenta la administración para resolver la solicitud. Según este autor:

“se trata (...) de un derecho de petición especial, cuya admisibilidad está sujeta a unos requisitos más elevados que los definidos de forma general por el artículo 16 CPACA [derecho de petición]. El carácter especial de esta petición se refleja, además, en la previsión de un término de treinta (30) días para que la Administración se pronuncie sobre lo solicitado y, muy especialmente por estar condicionada a que no se haya producido la caducidad del término para interponer la reclamación judicial correspondiente.”⁹⁶

⁹⁵ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7.

⁹⁶ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título V. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. Op. cit., nota supra no. 52, pág. 39, pág. 244. (art. 102).

Tenemos entonces que, la solicitud de extensión de la jurisprudencia exige a la administración un pronunciamiento favorable o negatorio.

Ahora bien, es necesario precisar que, la presentación de la solicitud suspende los términos para la interposición de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tal y como lo consagra el inciso final del artículo 102 del CPACA, a saber: *“La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”* En todo caso, el término para interponer el medio de control contencioso correspondiente se reanuda una vez hayan vencido los treinta (30) días para solicitarle al Consejo de Estado que éste resuelva la solicitud de extensión –cuando la administración no resuelve o lo hace negativamente-⁹⁷.

2.7 Trámite según las modalidades de la extensión de la jurisprudencia a terceros y decisión

Esta figura contempla dos trámites y modalidades: una por vía administrativa y otra por vía judicial, los cuales se pasan a explicar:

⁹⁷ El inciso final del artículo 102 del CPACA dice: *“Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.”*

2.7.1 Extensión de la jurisprudencia por vía de autoridades administrativas o vía administrativa.

Regulada por el artículo 102 del CPACA, inicia la actuación con solicitud de la parte interesada (debidamente motivada y con las pruebas pertinentes), luego la administración adoptará la decisión en un término de 30 días contados a partir de la recepción de la misma.⁹⁸

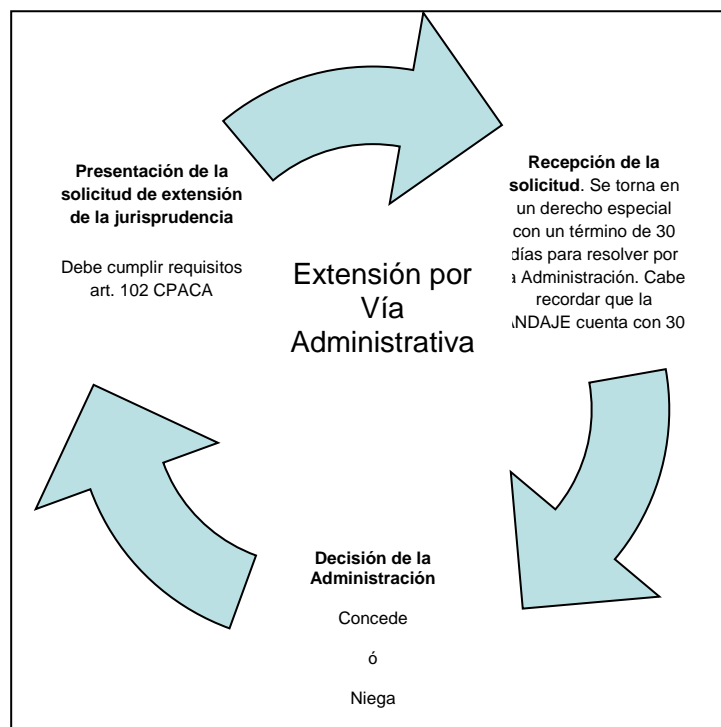


Diagrama No. 1.

Procedimiento solicitud de extensión de la jurisprudencia a terceros por vía administrativa

⁹⁸ SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título V. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. Op. cit., nota *supra* no. 52, pág. 39, pág. 240-252. (art. 102).

En el evento que el solicitante ya hubiere presentado solicitud en igual sentido, deberá indicarlo para que, al resolverse ésta petición especial se dé por contestada la anterior.

En cuanto al término de 30 días que cuenta la administración y dispuesto en la norma del CPACA éste debe interpretarse armónicamente con las disposiciones de la Ley 1564 de 2012 en su artículo 614 que dispone:

***ARTÍCULO 614. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.** Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.*

El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero.

Es decir, que una vez recibida la solicitud por la administración y antes de cualquier respuesta deberá solicitar el concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –en adelante ANDAJE- la cual tiene 10 días para informar si brindará concepto y 20 días para emitir efectivamente el concepto; término éste tras el cual se contarán los 30 días para la administración para adoptar la decisión definitiva.

Al respecto, la ANDAJE tendrá en cuenta para la emisión de su concepto lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, la ley 1444 de 2011 (por medio la cual se creó

a la ANDAJE) y los artículos 5 a 7 del Decreto 1365 de 27 de junio de 2013⁹⁹ –a través del cual se reglamentó su funcionamiento-.

En lo que respecta con la decisión, la autoridad deberá responder la solicitud en la misma forma que el Consejo de Estado analizó e interpretó las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en el caso de la sentencia de unificación, además de corroborar el cumplimiento de los requisitos especiales de la petición y la igualdad que debe existir en los presupuestos de hecho y de derecho.¹⁰⁰

Como ya se advirtió en el acápite (1.2) la administración cuenta con treinta (30) días –siguientes a la recepción de la solicitud- para responder la solicitud de extensión de la jurisprudencia¹⁰¹. Su respuesta puede darse en dos sentidos: a) acceden a la solicitud y conceden la extensión de efectos de la sentencia de unificación, o, b) niegan la solicitud.

⁹⁹ Según el artículo 5 del mencionado Decreto, se dispone que el contenido de los conceptos de la ANDAJE deben contener:

Artículo 5. Contenido de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia.

1. Los conceptos que profiera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 614 del Código General del Proceso deberán contener, como mínimo:

1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada.

2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si ésta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá

3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo.

Al respecto ver Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 1365 de 27 de junio de 2013.

¹⁰⁰ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 161.

¹⁰¹ El aparte correspondiente del artículo 102 del CPACA consagra: “*Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción*”.

En el segundo caso, esto es, de denegatoria de la solicitud¹⁰², la administración puede negar la petición cuando (a) se requiera surtir un periodo probatorio para el análisis de la existencia o no del derecho invocado, por lo que, deberá indicar los medios probatorios requeridos a surtir. Y también puede negarse a adoptar la decisión cuando (b) estime que la situación –fáctica y jurídica- del solicitante es diferente a la resuelta en la sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, y (c) cuando considere que las normas estudiadas en la sentencia de unificación no deben interpretarse en la forma allí señalada. Así, lo resume la Corte Constitucional en su sentencia C-816 de 2011:

“La norma prevé la posibilidad de que la autoridad se oponga a la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado. Los fundamentos de la negación de la petición por las autoridades, pueden consistir en lo siguiente: (i) disimilitud entre la situación jurídica del peticionario y la resuelta en la sentencia de unificación; (ii) necesidad de período probatorio para

¹⁰² El aparte pertinente del artículo 102 del CPACA dispone:

“Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

- 1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.*
- 2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.*
- 3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.*

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.”

adoptar un decisión; (iii) discrepancia con la interpretación de las normas aplicables hecha por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación. ¹⁰³

De esta manera, la negativa de la administración a conceder la extensión de los efectos de una sentencia de unificación de jurisprudencia habilita al solicitante para que éste acuda ante el Consejo de Estado y solicite la respectiva extensión, por lo que es en ese momento cuando nace la segunda modalidad de la extensión de la jurisprudencia, esta es, por vía judicial.

2.7.2 Extensión de la jurisprudencia por vía judicial.

Según el artículo 270 del CPACA, el solicitante, al que la administración le hubiere negado la petición de extensión de efectos de una sentencia de unificación o que hubiere guardado silencio, podrá interponer solicitud al Consejo de Estado para que extienda los efectos de la jurisprudencia, lo cual podrá hacerlo dentro de los treinta (30) días siguientes a vencerse el plazo para contestar la administración o a que ésta procedió a darle respuesta negatoria.

Así mismo, el actor junto con su solicitud de extensión debe allegar copia de la actuación efectuada ante la administración.

¹⁰³ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7.

Luego se dará treinta (30) días de traslado a la administración para que ésta allegue pruebas de ser necesario o se ratifique en la negatoria de la solicitud –en los términos del art. 102 del CPACA-.

Una vez vencido éste término, corresponderá convocar a audiencia –la cual se celebrará en un plazo máximo de 15 días una vez se han notificado a las partes-. En esa oportunidad se escucharán los alegatos de las partes y se adoptará la decisión pertinente. Si, el Consejo de Estado encuentra probados los requisitos de los artículos 102 y 269 del CPACA procederá a ordenar la extensión de la jurisprudencia y por ende a reconocer el derecho solicitado; en caso contrario denegará la solicitud.

Ahora bien, ante el evento que se haya ordenado la extensión de la jurisprudencia y el derecho a indemnizar requiera de liquidación, ello se procederá por medio de trámite incidental previsto para la condena in genere, mismo que deberá adelantar el solicitante ante la autoridad que conocería del medio de control que originó la extensión de efectos de una sentencia de unificación¹⁰⁴.

El Consejo de Estado se ha pronunciado sobre su competencia para conocer de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia cuando quiera que han sido negadas por la autoridad, sobre el particular ha dispuesto:

En virtud del artículo 269 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer de las solicitudes de extensión de jurisprudencia, cuando ésta ha sido negada por la autoridad ante la cual se solicitó o se hubiera guardado silencio sobre la misma. Conforme al artículo 270 del CPACA la extensión de la jurisprudencia se limita a las sentencias de unificación jurisprudencial

¹⁰⁴ Cfr., *Ibíd.*, op. cit., nota *supra* no. 12, pág. 399-400.

*de importancia jurídica, trascendencia económica o social proferidas por esta Corporación, sin perjuicio de la jurisprudencia constitucional.*¹⁰⁵

Para ilustrar este procedimiento se agrega el siguiente diagrama:

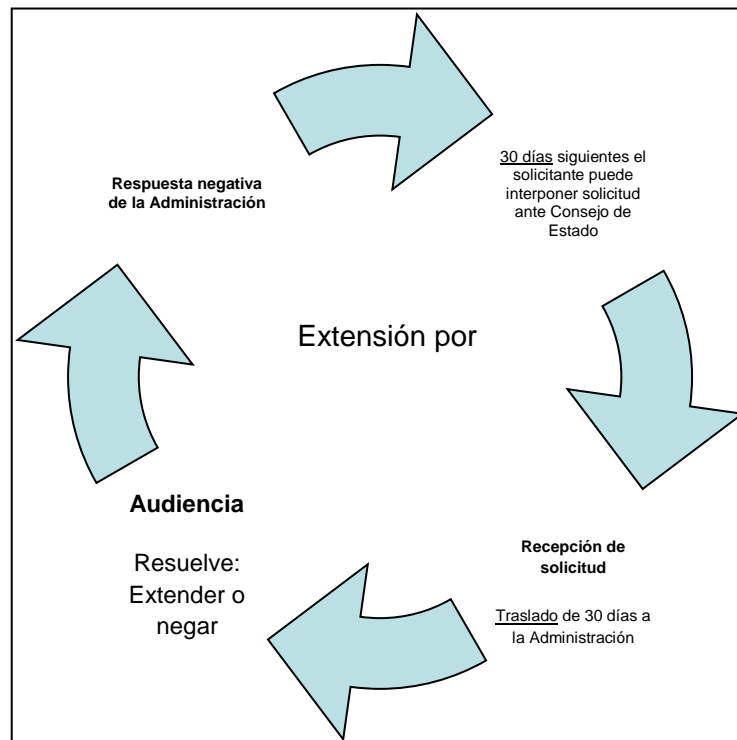


Diagrama No. 2.

Extensión de la jurisprudencia por vía judicial (por parte del Consejo de Estado)

Posibilidad de apartamiento de las autoridades administrativas respecto de las decisiones de unificación de los órganos de cierre.

¹⁰⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de febrero de 2013, exp. 45629, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo. En esta decisión se negó una solicitud de extensión en un caso donde el actor pretendía que se le ordenara a una aseguradora la extensión de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia; ante lo cual la Sala de Decisión señaló que el mecanismo de extensión es procedente tan sólo con relación a las sentencias del Consejo de Estado.

La figura de la extensión de la jurisprudencia no es una camisa de fuerza para la administración en el entendido que siempre que se le solicite ésta deberá resolver favorablemente, por el contrario, contempla la posibilidad que la autoridad administrativa si no comparte la interpretación hecha de la norma por la administración se aparte razonada y justificadamente de la misma y, sólo el Consejo de Estado definirá si se ratifica en su postura jurisprudencial o la modifica.

Es por esto que, la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 102 del CPACA, al respecto señaló:

“No obstante el efecto vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre jurisdiccional -en desarrollo del principio de igualdad- y la orden legal de extensión administrativa de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado -en aplicación del principio de legalidad-, los funcionarios de la administración disponen, como las autoridades judiciales, de un mecanismo que les permite discutir las sentencias de unificación del Consejo de Estado cuya extensión impone la norma legal demandada. El mismo artículo 102 de la Ley 1427 de 2011, en su inciso 4° dice:

La posibilidad del apartamiento administrativo en el marco de este procedimiento administrativo especial, se concreta en el texto legal que señala: “las autoridades podrán negar la petición”. Significa que el valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, ordenado por el Legislador, no es absoluto; como tampoco lo es la fuerza vinculante de las mismas, proferidas por los órganos jurisdiccionales de cierre, que finalmente admiten el apartamiento de ellas por los jueces.

5.5.4.2. Al igual que en el ámbito de judicial, el apartamiento administrativo de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado. El artículo 102 citado, prescribe los fundamentos admisibles de una decisión negativa a la solicitud de extensión jurisprudencial: (i) necesidad de un período probatorio para refutar la pretensión del demandante; (ii) falta de identidad entre la situación jurídica del solicitante y la resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia interpretativa con el Consejo de Estado respecto de las normas aplicables -quien podrá decidirla, con “los mismos efectos del fallo aplicado” (Art 269, Ley 1427/11)-. En todo caso, la negación de la solicitud de extensión jurisprudencial debe ser suficientemente motivada por la autoridad administrativa competente, al igual que ocurre cuando un juez se aparta de la jurisprudencia vinculante.

5.5.4.3. En suma, la autonomía de las autoridades de la Administración respecto del precedente judicial, basada en la separación de los poderes y el principio de legalidad, halla reconocimiento en esta posibilidad de apartamiento administrativo, removiendo así la objeción constitucional planteada.”¹⁰⁶

Según lo anterior, la administración al igual que los jueces se encuentra vinculada por el precedente jurisprudencial, sin embargo, esta vinculación no es absoluta y ante la inconformidad con la interpretación podrá apartarse de su aplicación siempre que motive y razone su decisión; y, que para el caso de solicitudes de extensión de efectos de jurisprudencia ello también es predicable, cumpliendo los requisitos exigidos en el artículo 102 del CPACA.

2.8 Alcance de los efectos de la extensión de la jurisprudencia a terceros

Según la jurisprudencia constitucional, El alcance de los efectos de esta figura se estudió por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-816 de 2014, decisión en la que concluyó:

“(…) tanto la extensión administrativa de sentencias del Consejo de Estado -por mandato legal- como la aplicación preferente de la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia -por el valor vinculante de las mismas-, responden al propósito de dispensación uniforme del derecho en desarrollo de la igualdad constitucional de trato debido por las autoridades a las personas. Pero los destinatarios de las reglas de unificación jurídica son en el primer caso servidores de la administración, no los propios jueces, lo que mueve al Legislador a impartir la orden legal para

¹⁰⁶ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, en este mismo sentido ver CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-588 de 2012.

que autoridades de otra rama del poder público, la ejecutiva, se consideren vinculados con los efectos de sentencias judiciales de unificación. Además, y es otra diferencia, el mandato de extensión jurisprudencial previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 se aplica con criterio de favorabilidad, por cuanto solo cabe de sentencias que hayan reconocido un derecho, el que otra persona, en igualdad de condiciones sustanciales, reclamará para sí.

(...)

En efecto, un estado de derecho se edifica sobre la obligatoriedad de las decisiones de los jueces (...) De este modo, los autos y sentencias judiciales en firme que deciden un caso concreto, son indiscutibles para la administración. (...) No así necesariamente, frente a otras causas distintas de las examinadas en cada providencia, pues por regla general, sus efectos se contraen al ámbito de lo juzgado y vinculan solo a las partes que concurrieron al respectivo proceso - excepción hecha, por ejemplo, de sentencias erga omnes y con efectos inter comunis-. De ahí que para ordenar a las autoridades administrativas la extensión de sentencias judiciales de unificación del Consejo de Estado a otros casos diferentes a los fallados en ellas, haya intervenido el Legislador a través de una orden legal expresa¹⁰⁷. (...) la actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes, principio cuya efectividad se asegura mediante el control de legalidad, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa.¹⁰⁸

(...)

Además, como también se expresó atrás (supra 5.3, 'Considerandos'), la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley como fuente de derecho (CP, arts 121 y 123.2), implica para éstos que el ejercicio de sus atribuciones se encuentra sometido al principio constitucional general de igualdad (CP, art 13), y específicamente, sujeto en la realización de la función administrativa al deber específico de obrar con arreglo a "los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad..." (CP, art 209). 5.5.2.4. De este modo, la orden legal de aplicación de mecanismos de adjudicación igualitaria del derecho, como la extensión de los efectos de sentencias de unificación, encuentra un primer sustento constitucional en el deber administrativo de asegurar igualdad de las personas ante la ley.¹⁰⁹

(...)

¹⁰⁷ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, pág. 40

¹⁰⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7, pág. 41

¹⁰⁹ *Ibidem*.

La Corte declarará la exequibilidad de la disposición analizada, que ordena a las autoridades administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, a las personas solicitantes que se hallen en la misma situación jurídica en ella decidida, con base en lo siguiente:

5.6.1. Las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2). Igualmente, la función administrativa tiene por objeto el servicio de los intereses generales y se adelanta con fundamento en reglas de igualdad -entre otras- (CP 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento y protección de sus derechos.

5.6.2. Al establecerse para las autoridades administrativas el deber legal de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, tales autoridades deben proceder a la aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, en desarrollo del principio de igualdad en el trato debido a los ciudadanos por las autoridades, y en observancia del propio principio de legalidad que basa tal deber de cumplimiento en la voluntad del Legislador.

5.6.3. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado”¹¹⁰.

De conformidad con la jurisprudencia citada, los efectos que se extienden de la sentencia de unificación son precisamente la interpretación (regla jurídica) aplicada bajo el principio de igualdad, en un caso con similitud de situaciones fácticas y de derecho.

¹¹⁰ Cfr. Op. cit., nota supra no. 7 pág. 7.

2.9 Conclusiones parciales

- ❖ La Ley 1437 de 2011 –CPACA- introdujo una figura novedosa, esta es, la extensión de la jurisprudencia a terceros, con la cual, se le permite a cualquier sujeto que considere que sus derechos y los hechos que los sustentan son iguales a una decisión –sentencia de unificación- proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, para que, la Administración le reconozca directamente los mismos efectos que en dicha sentencia judicial se dieron.

- ❖ La Extensión de la jurisprudencia es un tipo de derecho de petición especial, tanto por sus requisitos específicos como por el término que concede para su resolución -30 días-. Además, de interrumpir los términos de prescripción del medio de control precedente.

- ❖ Según el CPACA, existen dos modalidades que se abren paso en el ordenamiento jurídico en torno a la extensión de la jurisprudencia, estas son: la primera, por vía administrativa –art. 102 CPACA-; y la segunda, por vía judicial –art. 269 CPACA.-

- ❖ La extensión de la jurisprudencia parte de la obligatoriedad y vinculatoriedad que tienen las sentencias de unificación como precedentes para la administración. No obstante, ésta puede apartarse de dichas decisiones judiciales cuando –según los presupuestos reglados por el art. 102 del CPACA- encuentren diferencias con la interpretación, siempre que razone y

justifique su apartamiento tal y como lo vimos en el aparte “Consideraciones previas” a) Precedente jurisprudencial¹¹¹.

- ❖ Ante la negatoria de la administración de extender los efectos, la misma norma procesal – CPACA- habilita al solicitante para que interponga su petición ante el Consejo de Estado y sea éste el que estudie si admite y ordena dicha extensión de efectos.

- ❖ Se reitera, el CPACA no admite la extensión de sentencias sino de los efectos de ésta, por lo que, se extiende la interpretación dada por el tribunal contencioso como órgano de cierre en la sentencia de unificación, para el caso concreto, bajo el presupuesto del principio de igualdad (de los supuestos fácticos y de derecho entre los dos casos, de una lado el que contempla la sentencia de unificación y de otro el que contempla el caso particular del sujeto peticionario de la extensión).

¹¹¹ Cfr., op., cit., supra pág. 31 – 39.

3. Capítulo. Las Sentencias de Unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera Del Consejo de Estado en Materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado por Privación Injusta de la Libertad

Procederemos a analizar las decisiones que ha adoptado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado como decisiones con criterio de unificación en materia de privación injusta de la libertad y que se encuentran como criterio vigentes en su aplicación. Al respecto contamos a la fecha de esta investigación¹¹² con cuatro decisiones, estas son:

Fecha	Expediente No.	Consejero Ponente	Tema
Sentencia de 6 de abril de 2011	21653	C.P. Ruth Stella Correa Palacio	Unificación en relación con el Régimen de imposición de la Responsabilidad en casos de privación de la libertad en vigencia de la Constitución Política de 1991 y del artículo 414 de 2700 de 1991 ¹¹³

¹¹² Con corte al 28 de agosto de 2014.

¹¹³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. (versión Relatoría).

Fecha	Expediente No.	Consejero Ponente	Tema
Sentencia de 28 de agosto de 2013	25022	C.P. Enrique Gil Botero	Tasación de perjuicios inmateriales en escenarios de privación injusta de la libertad ¹¹⁴
Sentencia de 17 de octubre de 2013	23354	C.P. Mauricio Fajardo Gómez	Unificación de criterio jurisprudencial en relación con el régimen de responsabilidad o el título jurídico de imputación aplicable a los casos en los cuales, los accionantes reclaman que les sean reparados los daños que les fueron ocasionados a raíz de la privación de la libertad de una persona contra la cual se profirió la correspondiente medida de aseguramiento en el curso de un proceso penal pero, a la postre, se le exonera de responsabilidad en aplicación del principio <i>in dubio pro reo</i> ¹¹⁵
Sentencia de 28 de agosto de 2014	36149	C.P. Hernán Andrade Rincón (E)	Unificación de criterios jurisprudenciales en relación con i) los parámetros que se deben tener en cuenta para la tasación de los perjuicios morales en casos de privación injusta de la libertad y ii) los criterios para reconocer indemnización de perjuicios en la modalidad de lucro cesante a la persona que fue privada injustamente de su libertad. ¹¹⁶

¹¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero. (versión Relatoría).

¹¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 17 de octubre de 2013, exp. 23354, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. (versión Relatoría).

¹¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 36149, C.P. Hernán Andrade Rincón (E). (versión Relatoría).

A continuación procederemos a estudiar cada una de estas decisiones verificando el cumplimiento de los requisitos para que ésta sea una sentencia de unificación extendible a otros casos:

3.1 Sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio¹¹⁷

Análisis jurisprudencial

Ficha de análisis jurisprudencial	
a) <i>Hechos</i> ¹¹⁸	<ul style="list-style-type: none">- El 16 de julio de 1985, el señor Joaquín Castro Solís fue retenido por varios agentes de la Policía Nacional en el Hospital de San Francisco De Asís de Guapi. Adicionalmente, se llevó a cabo el allanamiento de la casa del padre del sindicado con fines de buscar un arma con la cual se le causó la muerte al señor Wlaberto Perlaza Caicedo, misma que no fue encontrada en ese lugar. No obstante, el señor Castro Solís fue puesto a disposición del Juez Promiscuo Municipal de Guapi, quien ordenó su remisión a la cárcel municipal.- En el mes de julio de 1985, el mismo juzgado impuso medida de aseguramiento en la modalidad de detención preventiva.

¹¹⁷ Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67.

¹¹⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67, págs. 8-10.

	<ul style="list-style-type: none"> - El 13 de diciembre de 1985, el Juzgado Tercero Superior de Popayán profirió auto concediendo el beneficio de la libertad provisional al señor Castro Solís, por vencimiento de términos. - El 25 de noviembre de 1987, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán remitió el proceso al Juez de Instrucción Criminal. - El 11 de julio de 1992, la Fiscalía Segunda de la Unidad Especializada de Popayán dictó resolución de acusación contra el señor Castro Solís como presunto coautor de los delitos de homicidio y hurto, hecho en los que se relacionaba con la muerte del señor Walberto Perlaza Caicedo. - Como consecuencia de lo anterior, se decretó nuevamente la privación de la libertad del señor Castro Solís y su consiguiente reclusión en la cárcel del municipio de Guapi (llevada a cabo el 29 de septiembre de 1996). - El 6 de febrero de 1997, el Juzgado Municipal de Guapi dictó sentencia absolutoria a favor del señor Castro Solís, recobrando su libertad. - El 21 de junio de 1998, el señor Castro Solís fue retenido nuevamente por agentes del C.T.I. –estando detenido desde las 9am hasta las 11 am- y recobró su libertad el mismo día, cuando se verificó que la orden de captura había sido cancelada. - El señor Castro Solís había sido vinculado laboralmente al Congreso de la República de Colombia, desde el 26 de abril de 1995, en el cargo de asistente grado II de un representante a la Cámara. Como quiera que fue privado de su libertad para el 29 de septiembre de 1996, éste no pudo asistir a su trabajo lo que le originó la pérdida de su trabajo por declaración de vacancia por abandono del cargo (mediante resolución de 24 de octubre de 1996).
<p>b) <i>Derecho vulnerado</i></p>	<p>Derecho a la libertad</p>
<p>c) <i>Regla jurídica</i></p>	

“La responsabilidad patrimonial del Estado debe ser declarada en todos aquellos casos en los cuales se dicte sentencia penal absolutoria o su equivalente, porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no era constitutiva de hecho punible, con fundamento en el segundo segmento normativo del artículo 414 del decreto 2700 de 1991, cuando la decisión penal se profiera en vigencia de esa norma, esto es, cuando la sentencia penal o su equivalente se hubieran proferido durante el lapso comprendido entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001, al margen de que la privación de la libertad la hubiera sufrido el sindicado aún antes de la vigencia de la norma, porque sólo desde la decisión definitiva debe entenderse consolidado el daño antijurídico.

Si la sentencia penal absolutoria o la providencia equivalente se hubieran dictado con posterioridad al 24 de julio de 2001, el fundamento normativo de la decisión reparatoria lo será el artículo 90 de la Constitución, dado que los supuestos previstos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 corresponden realmente a eventos de daño antijurídico, por tratarse de una privación injusta de la libertad, aunque causados con una conducta jurídicamente irreprochable del Estado.

Finalmente, en el evento de que se reclame la indemnización de daños consolidados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, esto es, por privaciones de la libertad sufridas con ocasión de investigaciones penales concluidas antes del 7 de julio de 1991, la decisión reparatoria deberá fundamentarse en las normas del derecho internacional-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos- y en los artículos 16, 20 y 23 de la Constitución de 1886, así como en los criterios de responsabilidad patrimonial del Estado que fueron desarrollados por la jurisprudencia en aquella época.

Es decir, que los daños sufridos por los demandantes por privación de su libertad antes de que entrara en vigencia la Constitución de 1991 y se expidiera el artículo 414 del Decreto 2700 de ese mismo año, son atribuibles al Estado cuando esa privación hubiera sido injusta, ilegal, o se hubiera incurrido en error judicial. Para deducir la responsabilidad deben aplicarse los regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños causados por las autoridades públicas, que la jurisprudencia

	<i>había desarrollado hasta entonces (falla probada, falla presunta del servicio, daño especial, o riesgo excepcional). ”¹¹⁹</i>
d) <i>Decisión adoptada en el</i>	Se condenó a la Nación – Fiscalía General de la Nación a pagar por concepto de perjuicios morales ¹²¹ y perjuicios materiales ¹²² .

¹¹⁹ Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67, págs. 29-30.

¹²¹ En relación con los perjuicios morales, la Sala Plena de la Sección Tercera consideró que:

“La Sala condenará a la demandada a pagar la indemnización por el daño moral causado a los demandantes. Para establecer el valor de la indemnización por este concepto, se tendrán en cuenta los criterios establecidos en la sentencia de 6 de septiembre de 2001, expedientes Nos. 13.232 y 15.646, en la cual se fijó en salarios mínimos legales mensuales vigentes el valor del perjuicio moral, (...)

(...)

Por lo tanto, se liquidará la indemnización por el perjuicio moral, a favor de los demandantes, en las siguientes cantidades: 90 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del señor JOAQUÍN CASTRO SOLÍS y 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada uno de los demás demandantes, con excepción de su hijo Jheinner Castro Peñaranda, a favor de quien se deduce una indemnización por 10 salarios mínimos legales mensuales, por las razones ya expuestas.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67, págs. 33-34

¹²² Frente a los perjuicios materiales la Sala se pronunció así:

“(...)

Se solicita en la demanda que se indemnice al señor Joaquín Castro Solís por los perjuicios materiales que se le causaron con la privación de la libertad a que fue sometido desde el 29 de septiembre de 1996, porque esa decisión implicó que fuera retirado del servicio que prestaba como asistente grado II e la unidad de trabajo legislativo del Representante a la Cámara Jesús Ignacio García Valencia y que esa indemnización se extienda hasta la fecha de presentación de la demanda.

Se accederá al reconocimiento de la indemnización reclamada, porque, como antes se señaló, se demostró la existencia de relación causal entre la privación de la libertad que sufrió el señor Castro Solís y la pérdida de su empleo en el Congreso de la República. El período a indemnizar por ese perjuicio sólo será aquel en el cual el demandante fue privado de la libertad en la segunda oportunidad, esto es, entre el 1° de octubre de 1996 hasta el 6 de febrero de 1997, porque así se limitó la pretensión en la demanda y además, se extenderá la indemnización por un período adicional, que se considera como aquél que debió quedar cesante.

Según la constancia de servicios expedida por el jefe de personal de la Cámara de Representantes, para el 24 de octubre de 1996, fecha de su retiro, el señor Castro Solís devengaba un salario básico de \$568.502 (fl. 117 C-1). Por lo tanto, se procederá a actualizar ese valor a la fecha de la sentencia, de conformidad con la variación de los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, según la siguiente fórmula:

$$V_p = V_h \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde:

V_p: Valor presente de la renta;

V_h: capital histórico o suma que se actualiza: \$568.502

caso (reconoce o no reconoce) ¹²⁰	
--	--

Índice final certificado por el DANE a la fecha de esta sentencia: 104.29
 Índice inicial: el de la fecha del retiro del empleado: octubre de 1995:

$$Vp = \$568.502 \frac{106,19(\text{IPC febrero}/11)}{30.71 (\text{IPC octubre}/95)}$$

$$Vp. = \$1.965.784$$

La indemnización cubrirá el tiempo durante el cual el demandante permaneció privado de la libertad por cuenta de la Fiscalía Segunda de la Unidad Especializada de Popayán, esto es, desde el 1° de octubre de 1996 hasta el 6 de febrero de 1997 (4,23 meses), indemnización que habrá de extenderse por un período adicional de 35 semanas (8.75 meses), que corresponden al tiempo que, en promedio, puede tardar una persona en edad económicamente activa para encontrar un nuevo puesto de trabajo en Colombia, como lo ha considerado la Sala en oportunidades anteriores, con fundamento en la información ofrecida por el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Total período a indemnizar: 12,98 meses.

Para la liquidación del lucro cesante vencido se aplicará la fórmula actuarial adoptados por la Corporación:

$$Ra \frac{(1 + i)^n - 1}{i}$$

Liquidación:

$$S = \$1.965.784 \times \frac{(1 + 0.004867)^{12.98} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$26.273.162."$$

Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67, págs. 34-36.

¹²⁰ Respecto del caso en concreto la Sala de Decisión señaló:

“(…)

(…) en el caso concreto, el demandante sufrió la privación de la libertad en tres oportunidades, una de ellas, entre el 17 de julio de 1985 y el 13 de diciembre de ese mismo año, esto es, antes de que entraran en vigencia la Constitución de 1991 y el artículo 414 del decreto 2700 de 1991, lo cual implicaría que, en principio, habría que estudiar la injusticia de la medida que sufrió en ese momento, a la luz del criterio de imputación de la falla del servicio, con el alcance que se le había dado en esa época.

Pero, no puede dejarse de lado que la sentencia absolutoria fue dictada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Guapi, el 6 de febrero de 1997 (fls. 17-35 C-2) y que quedó ejecutoriada el 19 de febrero de 1996, según la constancia secretarial que obra a folio 43 del cuaderno principal, esto es, cuando estaba vigente el artículo 414 del decreto 2700 de 1991. Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños sufridos por los demandantes durante ese primer período tiene como fundamento normativo inmediato dicho artículo.

3.2 Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022¹²³, C.P. Enrique Gil Botero

Análisis jurisprudencial

Ficha de análisis jurisprudencial	
a) <i>Hechos</i> ¹²⁴ :	El 21 de diciembre de 2012, unos agentes de policía vestidos de civil ordenaron a un taxista movilizar a unos delincuentes y dirigirse a un sector de Medellín denominado Moravia. Estando en el sector dieron los policías dieron muerte a uno de los delincuentes y al darse cuenta que habían en el lugar otros policiales uniformados, procedieron a bajarse y ordenaron al conductor continuar, y si en caso que le preguntaran señalara que llevaba un atracador. En efecto, los policiales uniformados retuvieron al conductor y a

Igual fundamento cabe predicar de los daños que sufrieron los demandantes como consecuencia de la privación de la libertad que sufrió el señor Castro Solís durante el lapso comprendido entre el 1º de octubre de 1996 hasta el 6 de febrero de 1997.

En consecuencia, como la sentencia penal absolutoria que puso fin al proceso se profirió el 6 de febrero de 1997 y la decisión se fundamentó en el hecho de que el sindicado no era el autor de los ilícitos que se le imputaron, resulta predicable la responsabilidad patrimonial del Estado por la privación injusta de la libertad que sufrió el procesado en esas dos oportunidades, con ocasión de la misma investigación criminal. (...)

(...)

Del contenido de esa decisión emerge que la antijuridicidad de la detención preventiva que sufrió el señor Joaquín Castro Solís, se puede predicar de las dos oportunidades en las que se le aplicó la medida de aseguramiento (desde el 17 de julio de 1985 hasta el 13 de diciembre de 1985 y desde el 1º de octubre de 1996 hasta el 6 de febrero de 1997), antijuridicidad que se configuró con la sentencia absolutoria, que fue proferida cuando estaba vigente el artículo 414 del decreto 2700 de 1991.

En consecuencia, no hay lugar a analizar bajo el criterio de la falla del servicio, con el alcance que se le daba al mismo antes de la expedición de la Constitución de 1991, la detención preventiva a la que estuvo sometido el demandante en el año 1985, porque, se insiste, la detención sufrida en ese momento sólo devino injusta, a la luz de lo previsto en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, cuando se dictó la sentencia en la que se absolvió al señor Castro Solís por haberse demostrado que no fue el autor de los ilícitos que se le imputaron.

(...)

(...) no hay duda de que la medida de aseguramiento de detención preventiva que sufrió el señor Joaquín Castro Solís fue injusta, según lo que establecía el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, habida consideración de que el proceso culminó con sentencia absolutoria por haberse demostrado que el sindicado no cometió los delitos que se le imputaron.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 85 pág. 67, págs. 30-33

¹²³ Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68.

¹²⁴ Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68, pág. 13 - 15.

	<p>otros dos conductores más que iban en dos taxis que transitaban por el sector, entre ellos el señor Rubén Darío Silva Alzate.</p> <p>Al señor Silva Alzate le fue impuesta medida de aseguramiento consistente en detención sin beneficio de excarcelación por parte de la Fiscalía Primera de la Unidad Especializada de Vida, el 29 de diciembre de 1992. Además fue acusado de los delitos de homicidio y secuestro simple.</p> <p>El 25 de marzo de 1994, el Juzgado 21 Penal del Circuito absolvió al señor Silva Alzate. Esta decisión le fue notificada el 7 de abril del mismo año.</p>
<p>b) <i>Derecho vulnerado</i></p>	<p>Derecho a la libertad</p>
<p>c) <i>Regla jurídica:</i></p>	<p><i>“La Sala de Sección aprovecha esta oportunidad para advertir la necesidad de unificar criterios a fin de propender por su trato igualitario en punto de reconocimiento y tasación de los perjuicios morales en los supuestos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, a partir de una fórmula objetiva para determinar los montos indemnizatorios reconocidos en esta tipología de perjuicios.</i></p> <p><i>Lo anterior, debido a la problemática que se ha suscitado en la jurisprudencia de las Subsecciones por la utilización de metodologías diferentes para la tasación de los perjuicios inmateriales.</i></p> <p><i>De otro lado, según lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado, en casos de privación injusta de la libertad hay lugar a inferir que esa situación genera dolor moral, angustia y aflicción a las personas que por esas circunstancias hubieren visto afectada o limitada su libertad¹²⁵; en esa línea de pensamiento, se ha considerado que ese dolor moral también se genera en sus seres queridos más cercanos, tal como la Sala lo ha reconocido en diferentes oportunidades¹²⁶, al tiempo, el dolor de los padres es, cuando menos, tan grande como el del hijo que fue privado injustamente de su libertad, cuestión que cabe predicar por igual en relación con el cónyuge, compañera o</i></p>

¹²⁵ Entre otras, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de marzo de 2002, exp. 12076, M.P. Germán Rodríguez Villamizar.

¹²⁶ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 15980, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

compañero permanente o los hijos de quien debió soportar directamente la afectación injusta de su derecho fundamental a la libertad¹²⁷.

Respecto del quantum al cual deben ascender estos perjuicios, según la jurisprudencia de la Sala que aquí se unifica, se encuentra suficientemente establecido que el juez debe valorar, según su prudente juicio, las circunstancias propias del caso concreto, para efectos de determinar la intensidad de esa afectación, con el fin de calcular las sumas que se deben reconocer por este concepto.

Con todo y, de nuevo, sin perjuicio de las particularidades de cada caso concreto, la Sala, para efectos de determinar el monto de los perjuicios morales en los eventos de privación injusta de la libertad, estima necesario tener en cuenta, tal como lo ha hecho de manera reiterada e invariable, algunos de los presupuestos o criterios que sirven de referente objetivo a la determinación de su arbitrio, con el fin de eliminar al máximo apreciaciones eminentemente subjetivos y garantizar así, de manera efectiva, el Principio Constitucional y a la vez Derecho Fundamental a la igualdad (artículos 13 y 209 C.P.), propósito para cuya consecución se han utilizado, entre otros: i) el tiempo durante el cual se extendió la privación de la libertad; ii) las condiciones en las cuales se hizo efectiva la privación de la libertad, esto es, si se cumplió a través de reclusión en centro carcelario o detención domiciliaria; iii) la gravedad del delito por el cual fue investigado y/o acusado el sindicado; iv) la posición y prestigio social de quien fue privado de la libertad.

Ahora bien, sin que de manera alguna implique un parámetro inmodificable que deba aplicarse en todos los casos, puesto que se insiste en la necesidad de que en cada proceso se valoren las circunstancias particulares que emergen del respectivo expediente, a manera de sugerencia y como parámetro que pueda orientar la decisión del juez en estos eventos, la Sala formula las siguientes reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la libertad: i) en los casos en que la privación sea superior a 18 meses, se reconozca la suma de 100 SMMLV; ii) cuando supere los 12 meses y sea inferior a 18 meses, el monto de 90 SMMLV; iii) si excedió los 9 meses y fue inferior a 12 meses, se sugiere el

¹²⁷ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de julio de 2012, exp. 23688, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, reiterada en sentencia del 30 de enero de 2013, exp. 23998 y del 13 de febrero de 2013, exp. 24296, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, proferidas por la Subsección A de esta Sección, y en sentencia del 24 de julio de 2013, exp. 27289, M.P. Enrique Gil Botero.

	<p><i>reconocimiento de 80 SMMLV, iv) si fue mayor a 6 meses, pero no rebasó 9 meses hay lugar a fijar como indemnización la suma equivalente a 70 SMMLV, v) de igual forma, en tanto la privación sea superior a 3 meses pero no sea mayor a 6 meses, el valor por concepto de este perjuicio correspondería a 50 SMMLV, vi) si la medida supera 1 mes pero es inferior a 3 meses, se insinúa el reconocimiento de 35 SMMLV, y vii) finalmente, si la detención no supera un mes, la reparación se podrá tasar en el equivalente a 15 SMMLV, todo ello para la víctima directa –se insiste– y para cada uno de sus más cercanos o íntimos allegados.</i></p> <p><i>Se reitera, los anteriores parámetros objetivos sirven como norte, guía o derrotero a efectos de que se garantice el principio de reparación integral del artículo 16 de la ley 446 de 1998, y los principios de igualdad material y dignidad humana, para lo cual el juez al momento de la valoración del daño moral es preciso que motive con suficiencia las circunstancias de tiempo, modo y lugar por las cuales se reconoce el respectivo perjuicio.”¹²⁸</i></p>
<p>d) <i>Solución (reconoce o no reconoce)</i></p>	<p>La Sala concedió declaró la responsabilidad a la Nación – Fiscalía General de la Nación y ordenó el pago de perjuicios morales¹²⁹ y perjuicios materiales.¹³⁰</p>

¹²⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68., pág. 58 – 60.

¹²⁹ En relación con los perjuicios morales se ordenó el pago de 90 smmlv a la víctima de la privación injusta así como a la hija, cónyuge y padre; 45 smmlv a los cuatro hermanos y una hermana. Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68, pág. 60-61.

¹³⁰ Respecto a éste ítem, en lo referente a daño emergente, se reconocieron perjuicios por concepto de gastos de defensor en proceso penal, es decir, pago de honorarios de abogado, cuyo monto fue actualizado arrojando la suma de \$9.534.143.27 según fórmula actuarial aplicada.

“A título de daño emergente, se solicitó en la demanda el pago de \$2.000.000,00, por concepto de honorarios de abogado.

La Sala accederá a esta pretensión por cuanto obra una certificación suscrita por el apoderado de Silva Álzate en el proceso penal, en la que se acredita la erogación a que se hace referencia. En consecuencia se realizará la actualización de la suma, de conformidad con la siguiente fórmula:

$$Va = \$2.000.000,00 \frac{113,79 \text{ (índice final) (julio de 2013)}}{\text{-----}}$$

3.3 Sentencia de 17 de octubre de 2013, exp. 23354, C.P. Mauricio Fajardo Gómez¹³¹

Análisis jurisprudencial

Ficha de análisis jurisprudencial	
a) Hechos: ¹³²	- El 27 de mayo de 1992, el señor Luis Carlos Orozco Osorio, siendo funcionario de la Fiscalía General de la Nación en la sede de Puerto Asís - Putumayo, fue vinculado a

23,87 (índice inicial) (abril de 1994)

Va = 9'534.143.27"

Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68, pág. 61.

Ahora bien, en la modalidad de lucro cesante, se decretó el reconocimiento de este perjuicio como quiera que se demostró en el proceso que el señor Silva Alzate (víctima de la privación injusta) era un apersona activa y contaba con una actividad productiva (se dedicaba a ser conductor de un taxi), así:

"(...) si bien Rubén Darío Silva estuvo privado de la libertad hasta el 14 de abril de 1994, lo cierto es que según los parámetros jurisprudenciales a este período es necesario sumarle el tiempo en que, según los datos oficiales, una persona tarda en conseguir trabajo con posterioridad a su egreso de la cárcel.

De otro lado, con relación a la liquidación del lucro cesante se tendrá en cuenta para la determinación del salario base de liquidación, la suma acreditada a título de contraprestación por la actividad económica u oficio desarrollado, actualizada a la fecha de la sentencia, lo cual equivale a la suma de (\$632.043)¹³⁰. Previo incremento del 25% por concepto del correspondiente factor prestacional (\$158.010), de lo cual resulta un ingreso base de liquidación igual a (\$790.053).

Con fundamento en lo anterior, se efectuará la liquidación respectiva, conforme a la siguiente fórmula:

$$S = Va \frac{(1+i)^n - 1}{I}$$

$$S = \$790.053 \frac{(1.004867)^{23,97} - 1}{0.004867}$$

S = \$ 19'290.460,75"

Cfr. Op. cit., nota supra no. 86 pág. 68, pág. 62 - 63.

¹³¹ Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68.

¹³² Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68, pág. 12.

	<p>proceso penal siendo sindicado del hurto de unos alcaloides que habían sido incautados por esa entidad días antes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El 23 de junio de 1994, la Fiscalía profirió resolución de acusación en contra del señor Orozco Osorio y le impuso medida de aseguramiento en la cárcel de Puerto Asís, siendo recluso el mismo día. - El 15 de agosto de 1995, la Fiscalía, resolviendo recurso de apelación contra la resolución de acusación, resolvió revocar la decisión y ordenó la inmediata libertad del señor Orozco Osorio.
<p>b) <i>Derecho vulnerado</i></p>	<p>Derecho a la libertad</p>
<p>c) <i>Regla jurídica:</i>¹³³</p>	<p><i>Régimen de responsabilidad aplicable en materia de privación de la libertad de las personas sujetas a detención preventiva dentro de un proceso penal, a quienes posteriormente se exonera de responsabilidad mediante sentencia absolutoria o pronunciamiento equivalente</i></p> <p>(...)</p> <p>(...) en un cuarto momento, la Sala amplió la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado por el hecho de la detención preventiva de ciudadanos ordenada por autoridad competente con base en un título objetivo de imputación, a aquellos eventos en los cuales se causa al individuo un daño antijurídico aunque el mismo se derive de la aplicación, dentro del proceso penal respectivo, del principio in dubio pro reo, de manera tal que aunque la</p>

¹³³ Esta decisión cuanta con aclaración de voto del consejero Enrique Gil Botero, quien consideró que :
“En esa línea de pensamiento, de conformidad con los lineamientos expuestos, en el caso concreto se debió declarar probada la falla del servicio en la medida que se estaba frente a un escenario de falso in dubio pro reo o in dubio pro reo lato sensu que inclusive fue declarado por el Fiscal de segunda instancia, cuando al resolver el recurso interpuesto contra la medida de aseguramiento determinó sin ambages que, en el proceso penal, no se hallaron los presupuestos necesarios para decretar la medida cautelar limitativa de la libertad personal.

En esa perspectiva, estoy convencido que los fundamentos de hecho analizados en el caso sub examine, no era adecuado para unificar la jurisprudencia de la Sala en relación con el título jurídico de imputación idóneo para decidir los eventos en que la libertad se produce como consecuencia de la aplicación del principio de la duda razonable en materia penal.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68, pág. 88.

	<p><i>privación de la libertad se hubiere producido como resultado de la actividad investigativa correctamente adelantada por la autoridad competente e incluso cuando se hubiere proferido la medida de aseguramiento con el lleno de las exigencias legales, lo cierto es que si el imputado no resulta condenado, se abre paso el reconocimiento de la obligación, a cargo del Estado, de indemnizar los perjuicios irrogados al particular, siempre que éste no se encuentre en el deber jurídico de soportarlos –cosa que puede ocurrir, por vía de ejemplo, cuando el hecho exclusivo y determinante de la víctima da lugar a que se profiera, en su contra, la respectiva medida de aseguramiento–.</i>¹³⁴</p> <p>(...)</p> <p><i>El fundamento de la responsabilidad del Estado en estos eventos, por tanto, no debe buscarse –al menos no exclusivamente– en preceptos infraconstitucionales que pudieren limitar los alcances de la cláusula general de responsabilidad del Estado contenida en el artículo 90 superior; tal fue el argumento que la Sala, indiscutidamente, acogió con el propósito de justificar tanto la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad en eventos diversos de los contemplados expresamente en el citado artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 –como, por ejemplo, en los casos en los cuales se produce la exoneración de responsabilidad penal en aplicación del principio in dubio pro reo, ya citados,</i></p>
--	---

¹³⁴ Adicionalmente, este fallo tiene salvamento de voto del consejero Carlos Alberto Zambrano Barrera, quien sustentó su salvamento en:

“El criterio sentado en dicha sentencia amplía la responsabilidad objetiva en los casos de privación injusta de la libertad, por cuanto, conforme al mismo, el daño se configura no solo ante la ocurrencia de alguno de los 3 supuestos previstos en el artículo 414 del C. de P. P. –Decreto Ley 2700 de 1991, sino también cuando la absolución del sindicado se produce por la aplicación del principio del “in dubio pro reo”, pues en los casos de duda sobre la responsabilidad penal de un sindicado, que conlleven a su absolución, debe entenderse que la privación de la libertad fue injusta, en aplicación de los principios de buena fe y de presunción de inocencia.

(...)

(...) a medida que transcurre el proceso penal la exigencia de la prueba sobre la responsabilidad en la comisión de un hecho punible es mayor, de modo que, para proferir una medida de aseguramiento de detención preventiva, basta que obre en contra de la persona sindicada del hecho punible un indicio grave de responsabilidad penal, pero dicha carga cobra mayor exigencia a la hora de proferir sentencia condenatoria, pues, al efecto, se requiere plena prueba de la responsabilidad; por consiguiente, puede llegar a ocurrir que estén reunidas las condiciones objetivas para resolver la situación jurídica del procesado con medida de aseguramiento de detención preventiva y que, finalmente, la prueba recaudada resulte insuficiente para establecer la responsabilidad definitiva, caso en el cual debe prevalecer la presunción de inocencia y, por ende, la decisión debe sujetarse al principio del in dubio pro reo, situación que no implica, por sí misma, que los elementos de juicio que permitieron decretar la medida de aseguramiento hayan sido desvirtuados en el proceso penal y que la privación de la libertad fuera injusta, desproporcionada o carente de fundamento legal.

Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68., pág. 89 y ss.

o en aquellos en los que la medida privativa de la libertad es diferente de la detención preventiva, verbigracia, la caución prendaria— frente a supuestos ocurridos aún en vigencia de dicha disposición, como, más significativo aún, también con el fin de apartarse de interpretaciones restrictivas de la mencionada cláusula general de responsabilidad estatal, como la prohijada por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996 o la que pudiera derivarse de una hermenéutica restringida en relación con los artículos 65 y siguientes de la Ley 270 de 1996.

A este respecto y aún cuando los hechos materia del presente litigio acaecieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 270 de 1996 —razón por la cual dicho cuerpo normativo no resulta aplicable al asunto sub lite—, conviene recordar que el artículo 68 ídem se ocupa de regular la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad al disponer que “[Q]uien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios” y que la Corte Constitucional, en la mencionada sentencia C-037 de 1996, expresó, para declarar la exequibilidad del referido precepto, que “el término “injustamente” se refiere a una actuación abiertamente desproporcionada y violatoria de los procedimientos legales, de forma tal que se torne evidente que la privación de la libertad no ha sido ni apropiada, ni razonada ni conforme a derecho, sino abiertamente arbitraria”.

Sin embargo, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado que la transcrita interpretación respecto de los alcances del artículo 68 de la Ley 270 de 1996 podría conducir a entender que la referida norma estatutaria habría restringido el ámbito de posibilidades dentro de las cuales resultaría viable declarar la responsabilidad del Estado por el hecho de la detención ordenada por autoridad judicial dentro de una investigación penal, para circunscribirlo a los supuestos en los que se acredite una falla del servicio público de Administración de Justicia, pero además no una falla de cualquier índole, sino una acompañada de las características descritas por la Corte Constitucional en el apartado precedentemente traído a colación.

Por tal razón, la Sección Tercera de esta Corporación entendió entonces y ahora reitera, que semejante conclusión no consulta la obligación del intérprete de buscar el sentido de las disposiciones no de forma aislada e inconexa, sino en el conjunto tanto del cuerpo normativo en el cual se insertan, como en el de la totalidad del ordenamiento jurídico y, en especial, poniéndolas en contacto con aquellos preceptos de la Carta Política que no pueden soslayarse al momento de precisar su contenido y alcance, motivo por el cual “mal podría identificarse el significado del artículo 68 de la Ley 270 de 1996, prescindiendo de una hermenéutica sistemática con las demás normas de la misma Ley Estatutaria que regulan el objeto al cual

ella se refiere o, peor aún, omitiendo conectarla con el artículo 90 constitucional, piedra angular del régimen de responsabilidad del Estado operante en Colombia desde que rige la Carta Política de 1991”, precepto superior éste que, del mismo modo en que lo hace el artículo 65 de la Ley 270 en mención, (...)

(...)

Ahora bien, comoquiera que en el presente asunto concreto la exoneración de responsabilidad penal del accionante se produjo mediante decisión en la cual se invocó, precisamente, el aludido beneficio de la duda en favor del sindicado, procede la Sala a exponer las razones por las cuales considera que, ante este tipo de eventos, la responsabilidad patrimonial del Estado debe analizarse bajo un título objetivo de imputación basado en el daño especial que se irroga a la víctima.

2.3.2 La responsabilidad del Estado como consecuencia de la privación injusta de la libertad a la cual se somete a la persona cuya exoneración de responsabilidad penal se produce en aplicación del principio in dubio pro reo.

(...)

a. En primer lugar, debe la Sala resaltar, respecto del título jurídico de imputación aplicable a los eventos de privación injusta de la libertad, que se trata de un título de imputación o de un régimen de responsabilidad cuyo fundamento debe ubicarse directamente en el artículo 90 de la Constitución Política y no en un precepto legal, hoy derogado, como el contenido en el otrora vigente artículo 414 del Decreto 2700 de 1991; éste constituía un referente normativo cuya existencia bien puede decirse que contribuía a respaldar el análisis que debe realizarse respecto de la responsabilidad del Estado por el hecho de las autoridades jurisdiccionales bajo la égida del artículo 90 constitucional, pero dicho examen ha debido —en vigencia del citado artículo 414— y debe en la actualidad —incluso al amparo de lo normado por los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996, según más adelante se indicará—, centrarse en establecer si se ha producido un daño antijurídico, esto es, que la víctima no se encuentre en el deber jurídico de soportar y si el mismo resulta jurídicamente imputable a la acción o a la omisión de una autoridad pública —adscrita a la Rama Judicial, para efectos del tipo de eventos a los cuales se viene haciendo referencia—, únicos presupuestos a los cuales hace referencia el canon constitucional en mención.

El fundamento de la responsabilidad del Estado en estos eventos, por tanto, no debe buscarse —al menos no exclusivamente— en preceptos infraconstitucionales que pudieren limitar o restringir los alcances de la cláusula general de responsabilidad del Estado contenida en el artículo 90 superior.

Tal fue el argumento que la Sala, indiscutidamente, acogió con el propósito de justificar tanto la posibilidad de declarar la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad en eventos diversos de los contemplados expresamente en el citado artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 —como, por ejemplo, en los casos en los cuales se produce la exoneración de responsabilidad penal en aplicación del principio in dubio pro reo, ya citados, o en aquellos en los que la medida privativa de la libertad resulta diferente de la detención preventiva, verbigracia, la caución prendaria— frente a supuestos ocurridos aún en vigencia de dicha disposición, como, más significativo aún, también con el fin de puntualizar el alcance de interpretaciones restrictivas de la mencionada cláusula general de responsabilidad estatal.

Por tal razón, la Sección Tercera de esta Corporación entendió y ahora reitera que la obligación del intérprete es la de buscar el sentido de las disposiciones no de forma aislada e inconexa, sino en el conjunto tanto del cuerpo normativo en el cual se insertan, como en el de la totalidad del ordenamiento jurídico y, en especial, con apoyo en los principios y disposiciones constitucionales que les sirven de fundamento y orientación.

*No resulta constitucionalmente viable ni argumentativamente plausible, en consecuencia, sostener que un precepto con fuerza de ley —como el Decreto 2700 de 1991, concretamente en su artículo 414— pudiere contar con la virtualidad necesaria para restringir los alcances que a la responsabilidad del Estado le vienen determinados directamente desde el artículo 90 de la Carta Política, pues según lo han señalado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, los parámetros a los cuales se ciñe la responsabilidad patrimonial de las autoridades públicas son los estructurados por el artículo 90 de la Carta, que pueden ser precisados, **mas no limitados**, por una norma infraconstitucional; en otros términos y “[E]n definitiva, no resultan compatibles con el artículo 90 de la Constitución, interpretaciones de normas infraconstitucionales que restrinjan la cláusula general de responsabilidad que aquél contiene”, por consiguiente, ni el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 ni alguna otra disposición de naturaleza legal podría constituir el fundamento único de la responsabilidad patrimonial del Estado por privación injusta de la libertad. Tales dispositivos legales podrían precisar, pero de ninguna manera limitar y menos reemplazar la eficacia directa, vinculante y preferente de los dictados que contiene el artículo 90 de la Constitución Política.*

b. En línea con lo anterior, para la Sala resulta palmario que la procedencia de la declaración de responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la privación injusta de la libertad de las personas con ocasión de la instrucción de un proceso penal, no requiere para su operatividad de la concurrencia necesaria de un error jurisdiccional o de un defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia o de una determinada falla en el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. Y es que la exigencia de yerros, de fallas, de actuaciones dolosas o gravemente culposas como presupuesto sine qua non exigible para que pueda configurarse la responsabilidad extracontractual del Estado por privación injusta de la libertad, refleja cierta tendencia —equivocada, por supuesto, en criterio de la Sala— a confundir o entremezclar, indebidamente, los presupuestos de la responsabilidad patrimonial del Estado —previstos en el inciso primero del artículo 90 constitucional— con los de la responsabilidad personal de sus agentes —consagrados en el inciso segundo ídem—, de suerte que con evidentes inconsistencia conceptual y transgresión constitucional, se exige para la declaratoria de la responsabilidad del primero, aquello que realmente sólo cabe constatar como requisito insoslayable de cara a la deducción de responsabilidad de los segundos.

*Lo anterior si se tiene en cuenta que la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política impone diferenciar, necesariamente, entre los presupuestos de la responsabilidad patrimonial **del Estado** por razón del daño antijurídico imputable a la acción u omisión del poder jurisdiccional, de un lado y los presupuestos de la responsabilidad **personal del agente judicial**, (...)*

(...)

De otro lado, como en anteriores oportunidades lo ha expuesto la Sala, resulta pertinente explicar por qué que no se requiere, ineludiblemente, la concurrencia de un error jurisdiccional o de una detención arbitraria u ordenada mediante providencia contraria la ley para que se pueda abrir paso la declaratoria judicial de responsabilidad patrimonial del Estado por la privación injusta de la libertad de una persona, puesto que a tal efecto lo único que se hace menester, atendiendo a los preceptuado por el varias veces mencionado artículo 90 constitucional, es que se acredite la causación de un daño antijurídico a la persona privada de su libertad y que ese detrimento resulte imputable a la acción o a la omisión de la autoridad judicial respectiva.

Lo anterior resulta igualmente predicable de aquellos eventos en los cuales la exoneración de responsabilidad penal del sindicado privado de su libertad se sustenta en la aplicación del principio in dubio pro reo, más aún si se tiene en cuenta que en la mayor parte de tales casos,

lo que se apreciará es que las decisiones judiciales adoptadas dentro del proceso penal respectivo resultan rigurosamente ajustadas a Derecho. Empero, la injusticia de la privación de la libertad en éstos —como en otros— eventos no deriva de la antijuridicidad o de la ilicitud del proceder del aparato judicial o de sus funcionarios, sino de la consideración consistente en que la víctima no se encuentra en el deber jurídico de soportar los daños que le irroga una detención mientras se adelantan la investigación o el correspondiente juicio penal pero que a la postre culmina con la decisión absolutoria o pronunciamiento judicial equivalente que pone en evidencia que el mismo Estado que ordenó esa detención no pudo desvirtuar la presunción constitucional de inocencia que siempre al afectado: antes, durante y después de los aludidos investigación o juicio de carácter penal. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

(...)

c. Como corolario de y en estrecha conexión con lo expuesto, resulta relevante igualmente destacar que la posibilidad de declarar la responsabilidad patrimonial del Estado por la privación injusta de la libertad de una persona, en casos en los cuales ha sido exonerada de responsabilidad penal como resultado de la aplicación del principio in dubio pro reo, sin sustento en o sin referencia a yerro, falla o equivocación alguna en la cual hubieren incurrido la Administración de Justicia o alguno de sus agentes, con base en un régimen objetivo de responsabilidad, en modo alguno torna más gravosa la situación del(los) servidor(es) público(s) que hubieren intervenido en la actuación del Estado —y que, por ejemplo, hubieren sido llamados en garantía dentro del proceso iniciado por la víctima del daño en ejercicio de la acción de reparación directa—, como tampoco coarta o dificulta el cumplimiento de las funciones asignadas a la Fiscalía General de la Nación o a la Jurisdicción Penal en cuanto que con ello supuestamente se estuviere atentando contra la autonomía e independencia de los jueces penales o de los fiscales y contra la facultad de los mismos para recaudar elementos demostrativos que permitan el esclarecimiento y la imposición de las penas que amerita la comisión de hechos punibles.

Ello con fundamento en los efectos y en las consecuencias que se desprenden de la anotada distinción entre los presupuestos que gobiernan la responsabilidad patrimonial del Estado y los que determinan la responsabilidad personal del agente judicial, comoquiera que ésta última solamente se verá comprometida, de conformidad con lo normado por el inciso segundo del artículo 90 constitucional, cuando el funcionario judicial obre prevalido de dolo o de culpa grave, cosa que en principio no tiene por qué ocurrir en los supuestos en los cuales la responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad de una persona se declara a

pesar de que el desenvolvimiento del proceso penal, en el caso concreto, no merezca reproche alguno en punto de su conformidad a Derecho. Sobre este extremo habrá de retornar más adelante la Sala al pronunciarse respecto de la responsabilidad de los llamados en garantía en el asunto sub judice.

*d. Todos los argumentos hasta ahora desarrollados cobran mayor fuerza si se tiene en cuenta que tanto el fundamento como los intereses o derechos que se encuentran en juego en asuntos como el sub examine, radicado en cabeza de la persona preventivamente privada de la libertad mientras se surten la investigación penal o el correspondiente juicio, cuya absolución posteriormente se decide en aplicación del beneficio de la duda, corresponde, ni más ni menos, que a **la presunción constitucional de inocencia**, como garantía consustancial a la condición humana y de la cual, en este tipo de casos, el sindicado goza al momento de ser detenido, la mantiene durante todo el tiempo por el cual se prolonga su privación de la libertad y, en la medida en que nunca puede ser desvirtuada por el Estado, cuando se pone término, definitivamente, al procedimiento penal, la conserva incólume, de manera tal que, sin solución de continuidad, una persona a la que la Carta Política le atribuye y le ha mantenido, sin ambages, la condición de inocente, tuvo que soportar —injusta y antijurídicamente— quizás la más aflictiva de las restricciones a su derecho fundamental a la libertad.*

Además, desde la perspectiva de la presunción constitucional de inocencia resultaría abiertamente contradictorio sostener, de una parte, que en materia penal al procesado que estuvo cautelarmente privado de su libertad y que resultó absuelto y, por tanto, no condenado —cualquiera que hubiere sido la razón para ello, incluida, por supuesto, la aplicación del principio in dubio pro reo, pues como lo ha indicado la Sección Tercera, no existen categorías o gradaciones entre los individuos inocentes (total o parcialmente inocentes)— el propio Estado lo debe tener como inocente para todos los efectos, acompañado siempre por esa presunción constitucional que jamás le fue desvirtuada por autoridad alguna y por lo cual no podrá registrársele anotación en sus antecedentes judiciales con ocasión de ese determinado proceso penal; sin embargo, de otra parte, en el terreno de la responsabilidad patrimonial, ese mismo Estado, en lo que constituiría una contradicción insalvable, estaría señalando que el procesado sí estaba en el deber jurídico de soportar la detención a la cual fue sometido, cuestión que pone en evidencia entonces que la presunción de inocencia que le consagra la Constitución Política en realidad no jugaría papel alguno —o no merecería credibilidad alguna— frente al juez de la responsabilidad extracontractual del Estado e incluso, en armonía con estas conclusiones, se tendría que aceptar que para dicho juez tal presunción sí habría sido desvirtuada, aunque nunca hubiere mediado fallo penal condenatorio que así lo hubiere declarado.

(...)

*e. Constituye prácticamente una obviedad que la detención preventiva como medida de aseguramiento en el proceso penal comporta la más intensa afectación del principio-derecho-valor que se encuentra en la base de la organización jurídico-política que constituye el Estado Social y Democrático de Derecho, cual es la **libertad**, (...) y, por tanto, a la evidente excepcionalidad con que deben tratarse los eventos en los cuales resulte legítima y jurídicamente viable su afectación por parte de las autoridades públicas en cuanto no se trate de la ejecución de una sanción en firme, impuesta mediante sentencia penal condenatoria.*

(...)

g. El carácter eminentemente excepcional que tanto los compromisos internacionales asumidos por Colombia y las propias leyes de la República, como la Jurisprudencia nacional en diversos órdenes, que aquí se han relacionado y que de manera uniforme atribuyen e identifican como nota que debe acompañar necesariamente al instituto de la detención preventiva que respecto de un determinado individuo pueden decretar, en específicos supuestos, las autoridades judiciales competentes durante el curso de la investigación y/o del juicio penal, esa excepcionalidad —se itera— pone de relieve, por sí misma, que dicho instituto —en tanto excepcional— de ninguna manera podría considerarse entonces y menos podría llegar a convertirse en una carga generalizada que todo individuo tuviere que soportar por el solo hecho de vivir en sociedad, cuestión que evidencia, de manera palmaria, la antijuridicidad del daño que se irroga a quien se le impone dicha carga a pesar de que posteriormente se le releva de responsabilidad penal; en modo alguno podría exigírsele a un individuo que asuma como una carga social normal o jurídica una situación que por definición es excepcional y, por tanto, contraria a la regla general constituida por el principio, valor y a la vez derecho fundamental a la libertad.

*h. En conclusión, si se atribuyen y se respetan en casos como el sub judice los alcances que en el sistema jurídico nacional corresponden tanto a la **presunción constitucional de inocencia** como al principio-valor-derecho fundamental a la **libertad** —cuya privación cautelar está gobernada por el postulado de la excepcionalidad, según se ha expuesto—, resulta indiferente que el obrar de la Administración de Justicia al proferir la medida de aseguramiento consistente en detención preventiva y luego absolver de responsabilidad penal al sindicado en*

aplicación del principio in dubio pro reo, haya sido un proceder ajustado o contrario a Derecho, en el cual resulte identificable, o no, una falla en el servicio, un error judicial o el obrar doloso o gravemente culposo del agente judicial, pues si la víctima no se encuentra en el deber jurídico de soportar el daño que le fue irrogado, devendrá en intrascendente –en todo sentido– que el proceso penal hubiere funcionado correctamente, pues lo cierto será, ante situaciones como la que se deja planteada, que la responsabilidad del Estado deberá declararse porque, aunque con el noble propósito de garantizar la efectividad de varios de los fines que informan el funcionamiento de la Administración de Justicia, se habrá irrogado un daño especial a un individuo. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

(...)

*Y se habrá causado un **daño especial** a la persona preventivamente privada de su libertad y posteriormente absuelta, en la medida en que mientras la causación de ese daño redundará en beneficio de la colectividad —interesada en el pronto, cumplido y eficaz funcionamiento de la Administración de Justicia, en la comparecencia de los sindicados a los correspondientes procesos penales, en la eficacia de las sentencias penales condenatorias—, sólo habrá afectado de manera perjudicial a quien se vio privado de su libertad, a aquella persona en quien, infortunadamente, se concretó el carácter excepcional de la detención preventiva y, por tanto, dada semejante ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas, esa víctima tendrá derecho al restablecimiento que ampara, prevé y dispone el ordenamiento vigente, en los términos establecidos en el tantas veces aludido artículo 90 constitucional.*

<p>d) <i>Solución</i> (reconoce o no reconoce)¹³⁵</p>	<p>Condenó a la Fiscalía General de la Nación y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial a pagar los perjuicios morales¹³⁶ y perjuicios materiales¹³⁷ en la modalidad de lucro cesante al señor Luis Carlos Orozco Osorio.</p>
--	---

¹³⁶ En esta materia, la Sala de decisión, atendiendo a los parámetros fijados en la sentencia del 28 de agosto de 2013 de la Sala Plena de la Sección Tercera, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero, donde se fijaron los topes para tazar perjuicios morales en casos de privación injusta de la libertad, decidió:

“(…)

sin perjuicio de las particularidades propias de cada caso concreto, la Sala, para efectos de determinar el monto de los perjuicios morales en los eventos de privación injusta de la libertad, ha estimado necesario tener en cuenta, tal como lo ha hecho de manera reiterada e invariable, algunos presupuestos o criterios que sirven de referente objetivo a la determinación de su arbitrio, con el fin de eliminar al máximo apreciaciones eminentemente subjetivas y garantizar así, de manera efectiva, el Principio Constitucional y a la vez Derecho Fundamental a la Igualdad (artículos 13 y 209 C.P.), propósito para cuya consecución se han utilizado, entre otros, i) el tiempo durante el cual se extendió la privación de la libertad; ii) las condiciones en las cuales se hizo efectiva la privación de la libertad, esto es si se cumplió a través de reclusión en centro carcelario o detención domiciliaria; iii) la gravedad del delito por el cual fue investigado y/o acusado el sindicado; iv) la posición y prestigio social de quien fue privado de la libertad.

Y es que según se estableció en la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera de esta Corporación en relación con el extremo que ahora se examina, se tiene que sin que de manera alguna implique una regla inmodificable que deba aplicarse en todos los casos, puesto que se insiste en la necesidad de que en cada proceso se valoren las circunstancias particulares que emergen del respectivo expediente, a manera de sugerencia y como parámetro que pueda orientar la decisión del juez en estos eventos, conviene poner de presente que la Sala ha sugerido que en los casos en los cuales la privación de la libertad en centro carcelario sea superior a 18 meses –como aconteció en el caso que dio origen al litigio sub examine–, se reconozca la suma equivalente a 100 SMLMV; cuando esta privación supere los 12 meses y sea inferior a 18 meses, el monto de 90 SMLMV; si superó los 9 meses y fue inferior a 12 meses, se sugiere el reconocimiento de 80 SMLMV; por su parte, si la reclusión fue mayor a 6 meses, pero no rebasó 9 meses hay lugar a fijar como indemnización la suma equivalente a 70 SMLMV; de igual forma, en tanto la privación sea superior a 3 meses pero no sea mayor a 6 meses, el valor por concepto de este perjuicio correspondería a 50 SMLMV; asimismo si la medida de aseguramiento supera un mes, pero resulta inferior a 3 meses, se sugiere el reconocimiento de 35 SMLMV; finalmente si la detención no supera el mes, la indemnización se tasa en el equivalente a 15 SMLMV, todo ello para la víctima directa y para cada uno de sus más cercanos o íntimos allegados.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68, pág. 67-68.

¹³⁷ Sobre éste ítem, la Sala determinó:

“Por concepto de perjuicios materiales se reclamó indemnización por lucro cesante en un monto de \$70’000.000, “correspondientes a las sumas que él mismo dejó de producir en razón de la detención arbitraria de que fue objeto durante el tiempo que estuvo recluso injustamente (36 meses), teniendo en cuenta la actividad económica a que se dedicaba (secretario de Fiscalía)”.

La Sala estima procedente ordenar el reconocimiento y pago de una indemnización por este concepto, comoquiera que en el proceso está acreditado que la víctima, al momento de la privación de su libertad, ejercía una actividad laboral como empleado del ente demandado, pues precisamente con ocasión del

acaecimiento de hechos ocurridos mientras ejercía funciones inherentes al cargo que desempeñaba, se le vinculó al proceso penal respectivo.

¹³⁷ Sobre éste ítem, la Sala determinó:

“Por concepto de perjuicios materiales se reclamó indemnización por lucro cesante en un monto de \$70'000.000, “correspondientes a las sumas que él mismo dejó de producir en razón de la detención arbitraria de que fue objeto durante el tiempo que estuvo recluso injustamente (36 meses), teniendo en cuenta la actividad económica a que se dedicaba (secretario de Fiscalía)”.

La Sala estima procedente ordenar el reconocimiento y pago de una indemnización por este concepto, comoquiera que en el proceso está acreditado que la víctima, al momento de la privación de su libertad, ejercía una actividad laboral como empleado del ente demandado, pues precisamente con ocasión del acaecimiento de hechos ocurridos mientras ejercía funciones inherentes al cargo que desempeñaba, se le vinculó al proceso penal respectivo.

Lo anterior se encuentra acreditado —según se refirió en el acápite de pruebas del presente pronunciamiento— mediante la certificación que emitió la propia Fiscalía General de la Nación el día 9 de noviembre de 1998 (fl. 28 c 2), según la cual el señor Orozco Osorio se desempeñaba como Secretario Grado 10 de dicha entidad, en propiedad —esto es escalafonado en carrera administrativa—, en el Municipio de Puerto Asís (Putumayo); también lo demuestran las copias simples —allegadas por la propia entidad pública demandada¹³⁷— de la Resolución No. 005 de marzo 3 de 1992, por medio de la cual se trasladó al ex servidor público en comento al mencionado municipio y la Resolución 007 de marzo 3 de 1992, mediante la cual el aquí demandante fue nombrado en el empleo público aludido; también lo acredita así la copia de la respectiva acta de posesión (fls. 29 a 31 c 2). A lo anterior se adiciona que en el proceso penal siempre se dejó clara la condición de empleado público del accionante.

No obstante que se probó la condición de empleado del Estado respecto de la víctima y que en la demanda se indicó que devengaba un total de \$300.000 mensuales como salario, lo cierto es que el artículo 54 del Decreto 2699 de 1991 estableció la escala de salarios para la Fiscalía General de la Nación —disposición vigente para el año 1992, cuando se hizo efectiva la medida de aseguramiento en contra del aquí demandante— y en relación con los empleos categorizados en el grado 10 —como el de Secretario desempeñado por el actor— previó una asignación de \$214.150, suma con base en la cual la Sala liquidará la indemnización relativa a este rubro.

Se precisa, además, que el lucro cesante se liquidará teniendo en cuenta el período consolidado comprendido entre el tiempo durante el cual los actores estuvieron privados de la libertad y el lapso que, según las estadísticas, una persona requiere en Colombia para conseguir trabajo luego de haber obtenido su libertad o acondicionarse en una actividad laboral, comoquiera que no se encuentra demostrado en el plenario si el demandante fue reincorporado, o no y en qué momento, al empleo público que se encontraba desempeñando en el instante en el cual se hizo efectiva en su contra la medida de aseguramiento de detención preventiva que originó la producción de los daños cuya reparación deprecó el demandante en el libelo introductorio del presente litigio.

Acerca del período a liquidar en eventos de privación injusta de la libertad, la Sala ha sostenido:

“En cuanto al tiempo que, en promedio, suele tardar una persona en edad económicamente activa en encontrar un nuevo puesto de trabajo en Colombia, la Sala se valdrá de la información ofrecida por el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano, a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), de acuerdo con la cual dicho período equivale a 35 semanas (8.75 meses)”.

- Indemnización a favor del señor Orozco Osorio: desde el 30 de junio de 1992 hasta el 22 de agosto de 1995, período al cual, según se indicó, debe agregársele el tiempo durante el cual una persona tarda en conseguir trabajo con posterioridad a su salida de la cárcel.

3.4 Sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 36149, C.P. Hernán Andrade Rincón (E)¹³⁸

Análisis jurisprudencial

Ficha de análisis jurisprudencial	
a) Hechos ¹³⁹ :	<p>El 26 de noviembre de 1998, al señor José Delgado Sanguino se le imputó el cargo de peculado por apropiación y le fue impuesta medida de aseguramiento consistente en detención preventiva, misma que fue efectiva a partir del 1° de diciembre del mismo año. Esta pena fue sustituida por caución prendaria el 17 de agosto de 1999.</p> <p>El 23 de octubre de 2000, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Bucaramanga profirió sentencia absolutoria; decisión ésta que fue confirmada por la Sala Plena del Tribunal Superior de Bucaramanga, el 22 de noviembre de 2001.</p>

$Ra = Rh (\$214.150) \frac{\text{índice final} - \text{septiembre}/13 (114,22)}{\text{índice inicial} - \text{junio}/92 (16,37)}$
 $Ra = \$ 1'494.210,00.$

La renta actualizada se incrementará en un 25%, por concepto del correspondiente factor prestacional, lo cual determina un ingreso base de liquidación de: \$ 1'892.762.

$S = \$ 1'892.762 (1 + 0.004867)^{46,75} - 1$
 0.004867
 $S = \$ 97'784.100.$

Indemnización a favor del señor Luis Carlos Orozco Osorio por concepto de perjuicios materiales modalidad lucro cesante= \$ 97'784.100,00."

Cfr. Op. cit., nota supra no. 87 pág. 68, pág. 68-71.

¹³⁸ Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69.

¹³⁹ Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69, pág. 8.

b) <i>Derecho vulnerado</i>	Derecho a la libertad																																																																		
c) <i>Regla jurídica:</i>	<p>En relación con los criterios de reconocimiento y tasación de los perjuicios morales en los supuestos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad “se reiteran los criterios contenidos en la sentencia de 28 de agosto de 2013, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo – radicación No. 25.022– y se complementan los términos de acuerdo con la evolución jurisprudencial de la Sección Tercera en los términos del cuadro que se incorpora a continuación¹⁴⁰:</p> <table border="1" data-bbox="446 766 1356 1213"> <thead> <tr> <th></th> <th>NIVEL 1</th> <th>NIVEL 2</th> <th>NIVEL 3</th> <th>NIVEL 4</th> <th>NIVEL 5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Reglas para liquidar el perjuicio moral derivado de la privación injusta de la libertad</td> <td>Victima directa, cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en el 1° de consanguinidad</td> <td>Parientes en el 2° de consanguinidad</td> <td>Parientes en el 3° de consanguinidad</td> <td>Parientes en el 4° de consanguinidad y afines hasta el 2°</td> <td>Terceros damnificados</td> </tr> <tr> <td>Término de privación injusta en meses</td> <td></td> <td>50% del Porcentaje de la Víctima directa</td> <td>35% del Porcentaje de la Víctima directa</td> <td>25% del Porcentaje de la Víctima directa</td> <td>15% del Porcentaje de la Víctima directa</td> </tr> <tr> <td></td> <td>SMLMV</td> <td>SMLMV</td> <td>SMLMV</td> <td>SMLMV</td> <td>SMLMV</td> </tr> <tr> <td>Superior a 18 meses</td> <td>100</td> <td>50</td> <td>35</td> <td>25</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Superior a 12 e inferior a 18</td> <td>90</td> <td>45</td> <td>31,5</td> <td>22,5</td> <td>13,5</td> </tr> <tr> <td>Superior a 9 e inferior a 12</td> <td>80</td> <td>40</td> <td>28</td> <td>20</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>Superior a 6 e inferior a 9</td> <td>70</td> <td>35</td> <td>24,5</td> <td>17,5</td> <td>10,5</td> </tr> <tr> <td>Superior a 3 e inferior a 6</td> <td>50</td> <td>25</td> <td>17,5</td> <td>12,5</td> <td>7,5</td> </tr> <tr> <td>Superior a 1 e inferior a 3</td> <td>35</td> <td>17,5</td> <td>12,25</td> <td>8,75</td> <td>5,25</td> </tr> <tr> <td>Igual e inferior a 1</td> <td>15</td> <td>7,5</td> <td>5,25</td> <td>3,75</td> <td>2,25</td> </tr> </tbody> </table> <p>Ahora bien, en referencia con:</p> <p><i>“los criterios que deben tenerse en cuenta para reconocer la indemnización de este perjuicio, la jurisprudencia ha exigido que éste debe ser cierto (...)”¹⁴¹.</i></p> <p>(...)</p>		NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5	Reglas para liquidar el perjuicio moral derivado de la privación injusta de la libertad	Victima directa, cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en el 1° de consanguinidad	Parientes en el 2° de consanguinidad	Parientes en el 3° de consanguinidad	Parientes en el 4° de consanguinidad y afines hasta el 2°	Terceros damnificados	Término de privación injusta en meses		50% del Porcentaje de la Víctima directa	35% del Porcentaje de la Víctima directa	25% del Porcentaje de la Víctima directa	15% del Porcentaje de la Víctima directa		SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV	Superior a 18 meses	100	50	35	25	15	Superior a 12 e inferior a 18	90	45	31,5	22,5	13,5	Superior a 9 e inferior a 12	80	40	28	20	12	Superior a 6 e inferior a 9	70	35	24,5	17,5	10,5	Superior a 3 e inferior a 6	50	25	17,5	12,5	7,5	Superior a 1 e inferior a 3	35	17,5	12,25	8,75	5,25	Igual e inferior a 1	15	7,5	5,25	3,75	2,25
	NIVEL 1	NIVEL 2	NIVEL 3	NIVEL 4	NIVEL 5																																																														
Reglas para liquidar el perjuicio moral derivado de la privación injusta de la libertad	Victima directa, cónyuge o compañero (a) permanente y parientes en el 1° de consanguinidad	Parientes en el 2° de consanguinidad	Parientes en el 3° de consanguinidad	Parientes en el 4° de consanguinidad y afines hasta el 2°	Terceros damnificados																																																														
Término de privación injusta en meses		50% del Porcentaje de la Víctima directa	35% del Porcentaje de la Víctima directa	25% del Porcentaje de la Víctima directa	15% del Porcentaje de la Víctima directa																																																														
	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV	SMLMV																																																														
Superior a 18 meses	100	50	35	25	15																																																														
Superior a 12 e inferior a 18	90	45	31,5	22,5	13,5																																																														
Superior a 9 e inferior a 12	80	40	28	20	12																																																														
Superior a 6 e inferior a 9	70	35	24,5	17,5	10,5																																																														
Superior a 3 e inferior a 6	50	25	17,5	12,5	7,5																																																														
Superior a 1 e inferior a 3	35	17,5	12,25	8,75	5,25																																																														
Igual e inferior a 1	15	7,5	5,25	3,75	2,25																																																														

¹⁴⁰ Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69, pág. 24.

¹⁴¹ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Exp. 13168.

	<p><i>En este sentido, cuando se trata, por ejemplo, de los asuntos que se refieren a la privación injusta de la libertad, la Sala ha sostenido de manera reiterada¹⁴² -y mediante esta providencia se unifica el criterio- que para la procedencia del reconocimiento de los perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, se requiere que se acredite que la víctima de la referida privación, al momento de la ocurrencia de ese hecho dañoso, es decir cuando fue detenida, se encontraba en edad productiva.”¹⁴³</i></p>
<p>d) Solución (reconoce o no reconoce)</p>	

¹⁴² Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia proferida el 8 de agosto de 2012, exp. 24447; sentencia del 23 de mayo de 2012, exp. 22590.

¹⁴³ Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69, pág. 27.

	<p>Declara responsable patrimonialmente a la Fiscalía General de la Nación y ordena el reconocimiento y pago de perjuicios morales¹⁴⁴ y perjuicios materiales¹⁴⁵ en favor de la víctima y sus familiares.</p>
--	---

¹⁴⁴ En relación con los perjuicios morales, señaló la Sala de Decisión:

“Teniendo en cuenta el tiempo durante el cual el señor José Delgado Sanguino permaneció privado de su libertad, esto es casi 9 meses, la gravedad del delito por el cual fue acusado y la afectación, angustia y congoja que el hecho dañoso causó en la víctima directa del daño, de acuerdo a lo acreditado con las pruebas testimoniales, se considera que hay lugar a reconocer, por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 70 SMLMV.

En relación con los demás demandantes, se encuentra probado con los registros civiles de nacimiento que fueron aportados al proceso, que José Alberto Delgado Fontecha y Lina María De Las Estrellas Delgado Rangel son hijos del señor José Delgado Sanguino, razón por la cual hay lugar a reconocerles, por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a 70 SMLMV para cada uno de ellos.

En cuanto a la calidad de compañera permanente o estable de la señora Sonia Fontecha Vargas, tal como se mencionó en el acápite del material probatorio que obra en el proceso, se tiene acreditado que ella afilió como beneficiario del Sistema de Seguridad Social en Salud al señor José Delgado Sanguino como su compañero permanente. Al respecto, la Corte Constitucional se manifestó en el sentido de que se debe presumir la buena fe de quienes manifiestan su condición de compañeros permanente con el fin de afiliarse al POS en la calidad de beneficiarios¹⁴⁴.

(...)

Por lo anterior, la Sala encuentra acreditado que la señora Sonia Fontecha Vargas es la compañera permanente o estable del señor José Delgado Sanguino y, en consecuencia, se le reconocerá la suma equivalente a 70 SMLMV, por concepto de perjuicios morales.

Finalmente, respecto de la demandante Martina Sanguino de Delgado, la Sala encuentra probado que es la madre de la víctima directa del daño, (...) tal como se nota en la partida de bautismo (...) Por lo anterior, también se le reconocerá la suma equivalente a 70 SMLMV, por concepto de perjuicios morales.”

Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69, pág. 24 - 26.

¹⁴⁵ Frente a este perjuicio, se reconoció en la modalidad de lucro cesante lo siguiente:

“(…) de un lado se tiene que el señor José Delgado Sanguino tenía 39 años de edad al momento de su detención y, en todo caso, de conformidad con los testimonios rendidos (...) está acreditado que para el momento de los hechos el señor desempeñaba una actividad productiva económica, (...) No obstante, en las mencionadas piezas procesales no existe indicación alguna acerca de la suma que el señor Delgado Sanguino podía obtener con ocasión de la labor económica realizada (...) razón por la cual, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación¹⁴⁵, hay lugar a aplicar la presunción según la cual toda persona que se encuentre en edad productiva devenga, por lo menos, el salario mínimo legal vigente, monto que será tenido en cuenta por la Subsección para liquidar el lucro cesante. A esa suma se le debe adicionar el 25% por concepto de prestaciones sociales.

De igual forma, en la liquidación debe agregarse el factor prestacional correspondiente para determinar el ingreso base y sumar al lapso durante el cual el señor Delgado Sanguino estuvo privado de la libertad, el tiempo que se presume una persona tarda en conseguir trabajo con posterioridad a su salida de la cárcel.

En este orden de ideas, procederá la Subsección a realizar la liquidación de dicho perjuicio. Entonces:

Para determinar lo que le corresponde al demandante por concepto de lucro cesante, se actualizará el valor del salario mínimo legal mensual vigente para el año 1998.

$$Ra = Rh (\$203.826) \times \frac{\text{índice final} - \text{julio/14 (116,91)}}{\text{índice inicial} - \text{diciembre/98 (52.18)}}$$

$$Ra = \$ 456.675.00$$

Dado que el salario mínimo legal mensual que rige para el año 2014 (\$616.000) resulta superior a la anterior cifra, se tomará la última cantidad para efectos de la liquidación del lucro cesante.

Ingresos de la víctima (SMLMV 2014): \$ 616.000,00

Período a indemnizar: 17,31 meses

A esta suma se le debe agregar el 25% por las prestaciones sociales que se presume son devengadas por cada trabajador.

$$\text{Así: } 616.000 \times 0.25 = 154.000 + 616.000 = 770.000.$$

De conformidad con lo anterior, se tomará la suma de \$ 770.000 como ingreso base de liquidación.

$$S = VA \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

$$S = VA \frac{(1.004867)^{17,31} - 1}{0.004867}$$

$$S = \$ 770.000 \times 18.01$$

$$S = \$ 13'867.700$$

Total perjuicios materiales por lucro cesante: TRECE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS PESOS (\$13'867.700)."

Cfr. Op. cit., nota supra no. 88 pág. 69, pág. 26-29.

3.5 Verificación de cumplimiento de los requisitos legales contenidos en los artículos 102 y 270 – concordados con los artículos 10, 269 y 271) de la Ley 1437 de 2011) para la extensión de la jurisprudencia:

Procedemos a la verificación de los requisitos legales para que estas decisiones puedan ser extendibles, así:

- ✓ *¿Se trata de sentencias de unificación de jurisprudencia en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 dictadas por el Consejo de Estado?*

Nuestra respuesta es afirmativa por cuanto las cuatro sentencias son decisiones en las que la Sala Plena de la Sección Tercera contempló la necesidad de unificar y/o sentar jurisprudencia, es decir, que adoptó una doctrina jurisprudencial respecto de un criterio específico que se refiere al régimen de responsabilidad por privación injusta de la libertad o a los perjuicios que pueden reconocerse sobre el mismo.

- ✓ *¿Las sentencias confirieron un derecho a los actores?*

Frente a esta pregunta, igualmente respondemos en forma afirmativa, ya que las cuatro sentencias resolvieron favorablemente al actor, por lo que, el fallo contenido en cada uno es susceptible de ser extendido a casos con identidad fáctica y jurídica.

Ahora bien, lo que se observa es que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia habla de “una sentencia de unificación jurisprudencial” –vg. Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011- y en este caso estudiado tenemos específicamente

por lo menos tres sentencias que serían aplicables cada una en su respectivo criterio a un caso único, obsérvese con detenimiento:

Como parte de los fundamentos de la solicitud de extensión será lo referente al régimen aplicable, aquí en el caso en estudio, habría que invocar la extensión del fallo de 6 de abril de 2011, exp. 21653, si estamos ante un caso de privación injusta ocurrido antes del Decreto 2700 de 1991, o dentro de los presupuestos de esa norma o posteriormente con el artículo 90 de la Constitución Política.

Pero la solicitud no se agota allí, porque sería necesario e imperativo aplicar simultáneamente los fallos de 28 de agosto de 2013, exp. 25022 y 28 de agosto de 2014, exp. 36149 que regulan los criterios sobre reconocimiento y tasación de perjuicios morales y criterios para conceder los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

En igual situación nos veríamos avocados si la solicitud de extensión de la jurisprudencia la hacemos recaer sobre la sentencia de unificación de 17 de octubre de 2013, exp. 23354, ya que ésta sólo determina el régimen aplicable para casos de responsabilidad por privación injusta de la libertad cuando se ha impuesto medida de aseguramiento y la persona resulta absuelta por aplicación del principio de *in dubio pro reo*.

En este evento, también debería solicitarse en conjunto la extensión de los efectos de los fallos de 28 de agosto de 2013, exp. 25022 y 28 de agosto de 2014, exp. 36149 para lo referente a perjuicios morales y lucro cesante.

En cualquiera de los dos casos, se presenta una grave dificultad para el solicitante como para la Administración e incluso para el Consejo de Estado y es determinar

cuáles son los fallos aplicables y si deben invocarse todos ellos para que prospere la solicitud o si bastare con el análisis de tan sólo una de las sentencias.

La presente observación crítica ha sido advertida ya por juristas como ROJAS BETANCOURTH para quien:

es imperiosa la consolidación y actualización de la información sobre sentencias de unificación, a fin de que tanto las autoridades administrativas como los jueces y la comunidad jurídica en general, sepan cuáles son las sentencias que se consideran como unificadoras de las posiciones jurisprudenciales existentes. Se tratará de una suerte de listado que no debe ser taxativo, atendido el hecho de que puede ser permanentemente enriquecido, a condición de que el estatus de sentencia de unificación le sea atribuido a través de alguna fórmula institucionalizada.¹⁴⁶

3.6 Conclusiones parciales

- ❖ El La Sala Plena de la Sección Tercera ha proferido cuatro sentencias en el período de 2011 a 2014 -28 de agosto de 2014- en las que ha señalado doctrina jurisprudencial en materia de privación injusta de la libertad.

- ❖ La primera decisión –exp. 21653- dispuso el régimen de responsabilidad aplicable para los casos de privación injusta en vigencia del Decreto 2700

¹⁴⁶ Cfr. ROJAS BETANCOURTH, Danilo, “Extensiones de las sentencias de unificación de la jurisprudencia” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/7EXTENSION.pdf>] consultado el [23 de agosto de 2014], pág. 120.

de 1991, según lo cual habrá lugar a declarar responsabilidad bajo los presupuestos del Decreto 2700 de 1991 en su artículo 414 cuando se determine que el hecho no existió o el sindicato no lo cometió o la conducta no constituía hecho punible –en los casos en que se haya dictado medida de aseguramiento o privado de la libertad según sentencia durante la vigencia de la norma, esto es, entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001-.

Adicionalmente, la misma decisión señaló que los casos posteriores al 24 de julio de 2001, serán estudiados bajo el contenido del artículo 90 de la Constitución Política. Y respecto de los eventos sucedidos con anterioridad a la Constitución Política y la entrada en vigencia del Decreto 2700 de 1991, el análisis de responsabilidad de estos casos se fundamentará en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos- y en los artículos 16, 20 y 23 de la Constitución de 1886 bajo los títulos de imputación de falla probada, falla presunta del servicio, daño especial, o riesgo excepcional.

- ❖ En relación con la decisión del exp. 25022, la Sala Plena de la Sección Tercera determinó unos criterios objetivos para el reconocimiento y tasación de los perjuicios morales en los casos de responsabilidad extracontractual del Estado por privación injusta de la libertad. Entre los criterios establecidos están: a) El tiempo de duración de la privación de la libertad; b) la forma de privación (medio intramural o detención domiciliaria); c) gravedad del delito investigado; y d) la posición y prestigio social de la víctima de privación.

En virtud de esos criterios fijó unos montos según el tiempo de privación, por ejemplo, para los casos en que la privación fue superior a 18 meses se reconocerán 100 SMMLV; para los casos que superen los 12 meses y sean inferior a 18 se reconocen 90 SMMLV; en los casos en que la privación fue

superior a 9 meses e inferior a 12 se reconocerá 80 SMMLV; para las situaciones de privación mayores a 6 meses pero inferiores a 9 se reconocerá 70 SMMLV; frente a privaciones superiores a 3 meses pero inferiores a 6 meses se reconocerá 50 SMMLV; en los casos de privación superior a 1 mes pero inferior a 3 meses se otorgarán 35 SMMLV; y para aquellos eventos en los que la privación no supera el mes se reconocerá 15 SMMLV.

- ❖ Respecto del tercer fallo –exp. 23354- la Sala Plena de la Sección Tercera unificó el criterio jurisprudencial en relación con el régimen de responsabilidad o el título jurídico de imputación aplicable a los casos privación de la libertad de una persona contra la cual se profirió la correspondiente medida de aseguramiento en el curso de un proceso penal pero que la misma fue exonerada de responsabilidad en aplicación del principio in dubio pro reo.

En esa decisión se resaltó la necesidad de establecer el título jurídico de imputación aplicable directamente en el artículo 90 de la Constitución Política y no en un precepto legal derogado como es el caso del artículo 414 del Decreto 2700 de 1991, por lo que consideró la Sala de Decisión que el fundamento de la responsabilidad del Estado en estos eventos no debe buscarse en preceptos infraconstitucionales que pudieran limitar o restringir los alcances de la cláusula general de responsabilidad del Estado contenida en el artículo 90 superior.

- ❖ Ahora bien, en cuanto a la cuarta sentencia, esto es, exp. 36149 se reiteran los criterios advertidos en la sentencia de 28 de agosto de 2013 (exp. 25022) ampliando los topes de indemnización respecto de la compañera

permanente o conyugue y de los parientes en 1er, 2º, 3er y 4º grado de consanguinidad y 2º de afinidad, así como terceros damnificados. Además, se unifican los criterios para reconocer indemnización de perjuicios en la modalidad de lucro cesante a la persona que fue privada injustamente de su libertad, imponiéndole a la parte actora la obligación de demostrar que se encontraba en edad productiva para el momento de la privación.

- ❖ Finalmente, es de reiterarse que las cuatro sentencias son sentencias de unificación mediante las cuales la Sala Plena de la Sección Tercera sentó y/o unificó jurisprudencia, y las mismas, todas ellas, reconocen los derechos vulnerados a los actores, esto es, la violación al derecho de libertad y las correspondientes consecuencias que se desprenden del daño antijurídico.

Claro está que, la multiplicidad de sentencias de unificación genera confusión para los operadores del mecanismo e intervinientes y puede llegarse a la necesaria conclusión que debe invocarse cada una de las sentencias que unifican criterios jurisprudenciales que regulen el tema en estudio, tal y como se mostró con el caso de la privación injusta de la libertad trabajado en este acápite.

4. Capítulo. Pautas Metodológicas para la Extensión de la Jurisprudencia

Como ya se advirtió en este trabajo, la dificultad principal de la aplicación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia se encuentra precisamente en la determinación de *“la acreditación de los mismos supuestos fácticos y jurídicos”*¹⁴⁷, que generan discusión en torno a qué consideramos similares o “mismos” (identidad en los casos)¹⁴⁸, es por esto, que acudiremos a las pautas de la figura procesal de la acumulación de procesos como una guía orientadora en la fijación de criterios para señalar la similitud que debe predicarse en el caso contenido en la sentencia de unificación frente al existente en la solicitud de extensión.

En vista de lo anterior, procederemos a presentar la figura de la acumulación de procesos desde su definición, elementos y requisitos, para luego formular unas pautas metodológicas al respecto.

¹⁴⁷ CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, artículo 102.

¹⁴⁸ Como lo ha señalado el doctrinante ROJAS BETANCOURTH: *“En la base de la identificación del caso igual se encuentra toda la discusión acerca de la estructura de las providencias y particularmente de las sentencias de unificación de la jurisprudencia”*. Tomado de ROJAS BETANCOURTH, Danilo, Cfr. Op. cit., nota supra no. 118, pág. 104, pág. 91-123.

4.1 La figura de la acumulación de procesos como metodología de apoyo en la extensión de jurisprudencia para la determinación de la situación fáctica

4.1.1 Noción

La acumulación de procesos es la figura jurídico-procesal sustentada en el principio de economía procesal y que tiene como fin evitar fallos contradictorios respecto de asuntos que tienen conexidad entre ellos y que pueden ser tramitados en un mismo litigio¹⁴⁹.

La doctrina ha denominado a esta figura en ocasiones de manera distinta aunque no hay duda que se refieren a la acumulación estudiada en el presente capítulo, el tratadista HERNANDO DEVIS ECHANDIA se refiere en los siguiente términos sobre la acumulación:

*la mal llamada acumulación en una demanda de acciones de varias personas. En este caso lo que ocurre es que se unen varias personas, en razón de vínculos jurídicos en las pretensiones de cada uno, para ejercitar una acción en una sola demanda, y así mediante el mismo proceso y la misma sentencia, perseguir sus respectivos intereses.*¹⁵⁰

¹⁴⁹Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera. Enero 30 de 2013. Proceso No. 25000-23-26-000-2003-01544-01(39252). Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón.

¹⁵⁰ DEVIS ECHANDIA, Hernando, Teoría General del Proceso. Editorial Temis S.A. Decimoquinta edición. Bogotá – Colombia. 2012. Páginas 182 y 183

Sin embargo otros tratadistas se atreven a involucrar otras finalidades dentro de esta figura como lo supone CARLOS BETANCUR JARAMILLO quien asevera que esta al evitar sentencias contradictorias está salvaguardando el buen nombre de los tribunales de justicia¹⁵¹ postura que va muy de la mano por lo dicho por Caravantes.

La literatura jurídica colombiana poco se ha preocupado en definir la acumulación de procesos, sin embargo autores españoles como MONTERO AROCA, si ha muy agudamente las características que la componen; dice:

Podemos definir la acumulación de procesos de una forma descriptiva y externa, como la reunión en un procedimiento de varios procesos que se incorporan separadamente, de manera que se sustancien de forma conjunta y se decidan en una sola sentencia.¹⁵²

Aunque sea una definición descriptiva la considero pertinente para el estudio aquí planteado acotando además el hecho de que ambas legislaciones poseen un manejo similar sobre el tema tratado. Sin embargo el autor Colombiano ALFONSO RIVERA MARTÍNEZ presenta una definición sobre acumulación de procesos aunque haciendo uso de la citación previa de algunos tratadistas internacionales para luego construir su propia definición, misma que procedemos a transcribir dada la importancia para nuestro trabajo:

El autor previamente citado invoca dichas definiciones bajo el siguiente tenor:

¹⁵¹Carlos Betancur Jaramillo. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Señal Editora Ltda. Séptima edición. Bogotá – Colombias. 2009. Página 353

¹⁵²Aroca Montero. Acumulación de procesos y proceso único con pluralidad de parte. Editorial Civitas. 1981. Página 255

Nos dice el procesalista DEMETRIO SODI que la acumulación “consiste en la reunión de unos autos o procesos en otros, para que continúen en esa forma, y se decidan en una misma sentencia” agrega que “podrá decretarse a instancia de parte o de oficio, porque ella se funda no solo en el instrumento privado, sino en el público”, ya que como expresa CARAVANTE, “La magistratura pudiera perder su prestigio por prestarse los procesos que se siguen con separación a decisiones contradictorias”.

EDUARDO PALLARES, al referirse al concepto de acumulación de autos, nos proporciona el siguiente criterio: “Consiste en reunir, o como algunos jurisconsultos dicen, en fusionar varios procesos en uno solo. La palabra autos será usada en este caso como sinónimo de proceso, identificando a las constancias escritas con los mismos procesos”.

En su diccionario de Derecho, el maestro RAFAEL DE PINA explica que es la “reunión de los autos de varios procesos con objeto de resolver en una sola sentencia las pretensiones formuladas en los mismos”.

Con base en la significación gramatical y en los conceptos transcritos, “juzgamos que la acumulación de autos es una institución jurídica procesal en cuya virtud el juzgador, fundado en una disposición legal que lo autorice para ello, de oficio, o a petición de parte, determina que se reúnan expedientes diversos para evitar decisiones contradictorias.”¹⁵³

Esta última definición posee elementos útiles para el desarrollo del estudio de esta figura procesal por ende resulta atinada y acorde a los propósitos del presente capítulo como lo son la determinación de pautas que contribuyan en la calificación de los supuestos fácticas y jurídicos de los casos como similares para la realización de la extensión de la jurisprudencia.

Corresponde ahora mencionar que la legislación colombiana en todos sus códigos procedimentales ha permitido el uso de esta figura, ya sea por regulación expresa

¹⁵³Alfonso Rivera Martinez. Derecho procesal civil. Editorial Leyer. Edición décimo tercera. Bogotá – Colombia. 2011. Páginas 370 y 371

o por remisión, y esto es algo que se ha venido dando tanto en los antiguos Códigos de Procedimiento Civil¹⁵⁴ en su artículo 157 y Código Contencioso Administrativo¹⁵⁵ en su artículo 145, como en la nueva regulación procesal de las jurisdicciones anteriormente mencionadas, Código General del proceso¹⁵⁶ en su artículo 148 y el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-¹⁵⁷ en su artículo 282 (de manera parcial, solo asuntos electorales pues si guardo silencio respecto al tema tratado en este capítulo).

4.2 Características

Son características de esta figura:

- a) **Conexidad de pretensiones y situación fáctica:** Se hace imperativo, y es quizás una de sus características más marcadas, pues este además de ser una característica, es un requisito que identifica la prosperidad de la acumulación de pretensiones.

- b) **Es un trámite incidental:** Se oficia por medio de incidente, el cual suspenderá el proceso o los procesos que se pretendan acumular.

- c) **Pluralidad de sujetos legitimados en la causa por pasiva:** Es indispensable que en todos los procesos el demandado sea el mismo.

¹⁵⁴ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 1400 de 1970.

¹⁵⁵ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 01 de 1984.

¹⁵⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1564 de 2012.

¹⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, “artículo 102” en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Colección de Textos Jurídicos núm. 2, edición concordada, 2012, Bogotá, pág. 59.

4.3 La acumulación de procesos en términos de la Jurisdicción Ordinaria Civil y su aplicación en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Como se indicó con anterioridad en este mismo capítulo, la acumulación de procesos se encuentra regulada en los diversos códigos procesales que regulan las distintas jurisdicciones; cabe aclarar que tanto la jurisdicción ordinaria civil como la contenciosa administrativa en la actualidad aún están manejando sistemas procedimentales que si bien ya han sido modificados, en el primer caso su entrada en vigencia no resultó automática, sino por el contrario se está intentando adecuar la judicatura a las nuevas exigencias y novedades procesales de esta normatividad; y en el segundo caso, es decir, respecto de la jurisdicción contenciosa administrativa aunque entro a operar, dejó vigente dos códigos de procedimiento que tendrán que coexistir hasta cuando sean evacuados en su totalidad los procesos antiguos. Haciendo la aclaración antes citada, la metodología sobre este punto abarcará estos dos códigos desde las reglas procesales que rigen en la actualidad la norma procesal civil y la contenciosa administrativa.

En el Decreto 1400 de 1970 o Código de Procedimiento Civil (CPC) se tenía regulado dicha figura en el artículo 157 el cual dice:

“Podrán acumularse dos o más procesos especiales de igual procedimiento o dos o más ordinarios, a petición de quien sea parte en cualquiera de ellos, siempre que se encuentren en la misma instancia:

- 1. Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.*

2. *Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones propuestas se fundamenten en los mismos hechos, salvo que aquéllas tengan el carácter de previas.*
3. *Cuando existan varios procesos de ejecución en los cuales se persiga exclusivamente la misma cosa hipotecada o dada en prenda.*
4. *Cuando en los procesos de qué trata el numeral anterior, todos los acreedores que hayan concurrido convengan en que se acumulen a un ejecutivo quirografario que contra el mismo deudor se adelante por otros acreedores.”*

Fue la normatividad formal civil la que enunció los requisitos para la procedencia de esta herramienta jurídico-procesal, pues con posterioridad con la expedición del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo (CCA) bastó con una simple remisión expresa al CPC sin que se llegara a dar causales específicas que desarrollaran las particularidades de la justicia administrativa, el articulado del CCA hacia la remisión así:

“En todos los procesos contencioso administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo código.”
(Subrayado fuera de texto)

Como se puede ver dentro del mismo artículo, se encuentra regulado lo pertinente a la acumulación de pretensiones y la de procesos, dos figuras procesales que aunque están íntimamente ligadas tienen sus diferencias; pues siempre que exista acumulación de procesos necesariamente existe acumulación de pretensiones, pero no se puede invertir esta ecuación sin que el resultado sea totalmente distinto.

Se puede ver en el legislador una instrucción normativa que recurría a remisiones más expresas, solo buscando regular lo estrictamente necesario dándole al Código

de Procedimiento Civil un especial protagonismo; es por ello que el Consejo de Estado fue quien tuvo que dar claridad sobre cómo debería ser utilizado la acumulación de procesos dentro de la jurisdicción.

Ahora con la aparición de dos nuevas regulaciones procesales que cubren ambas materias, la Ley 1564 de 2012 en su artículo 145 desarrollo más ampliamente lo ya reglado y a pesar de que se transcribió casi que en su integridad el antiguo artículo del Código de Procedimiento Civil, fue más hábil al dejar algunas apreciaciones que atañen al uso de la figura:

“Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.

b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.

c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.

(...)

3. Disposiciones comunes. Las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial.

Si en alguno de los procesos ya se hubiere notificado al demandado el auto admisorio de la demanda, al decretarse la acumulación de procesos se dispondrá la notificación por estado del auto admisorio que estuviere pendiente de notificación.

De la misma manera se notificará el auto admisorio de la nueva demanda acumulada, cuando el demandado ya esté notificado en el proceso donde se presenta la acumulación.

En estos casos el demandado podrá solicitar en la secretaría que se le suministre la reproducción de la demanda y de sus anexos dentro de los tres (3) días siguientes, vencidos los cuales comenzará a correr el término de ejecutoria y el de traslado de la demanda que estaba pendiente de notificación al momento de la acumulación.

Cuando un demandado no se hubiere notificado personalmente en ninguno de los procesos, se aplicarán las reglas generales.

La acumulación de demandas y de procesos ejecutivos se regirá por lo dispuesto en los artículos 463 y 464 de este código.

Como se puede observar de la norma transcrita, se presenta un cambio de redacción más no de sentido o finalidad de la norma, por lo tanto esta figura sigue empleándose de manera similar a como se venía haciendo con el Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en materia contencioso administrativa la Ley 1437 de 2011 sólo presenta una regulación en su artículo 282 para asuntos electorales, por lo que los procesos hasta antes de entrada en vigencia del Código General del Proceso se seguirá aplicando la normatividad contemplada en el Código de Procedimiento Civil, para posteriormente si darle aplicación al Código General del Proceso en los mismos términos del artículo previamente citado.

4.4 La acumulación de procesos aplicada a procesos contencioso-administrativos: Acción de Reparación Directa

4.4.1 Elementos y requisitos

Como ya se expuso es el Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso los encargados de regular esta figura junto con los requisitos para que procedan, a continuación expondremos teniendo como referencia el auto de 11 de diciembre de 2007 del Consejero Ponente Juan Ángel Palacios Hincapié¹⁵⁸. Dicha providencia menciona lo ya reiterado en este capítulo, es decir que por remisión del CCA y ahora CPACA se debe dar aplicación a las siguientes reglas:

- ✓ Que las pretensiones se puedan acumular en la misma demanda
- ✓ Y en el evento que el demandado sea el mismo, las excepciones de mérito pudieran ser propuestas basándose en identidad de hechos (No entrar dentro de este punto las previas)

Ya teniendo estas reglas claras, la sentencia citada establece unos requisitos especiales que deben ser cumplidos para que la acumulación de procesos pueda tener éxito dentro de la jurisdicción contencioso administrativo, así:

- **Que los procesos que se pretendan acumular se encuentren en la misma instancia:**

Esto hace referencia a que si se inicia un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los dos se encuentren dentro de la misma instancia, es decir que un proceso a acumular no puede haber llegado a la segunda instancia mientras el otro se encuentra aún en primera ; lo cual no quiere decir que se

¹⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto de 11 de diciembre de 2007, exp. 16501.

encuentren ante un misma jerarquía de operador judicial, pues por cuantía puede que en uno de los procesos la primera instancia esté en el juez administrativo de circuito y en el otro proceso la primera instancia recaiga sobre el tribunal administrativo de distrito judicial, en dado caso que suceda esto, el juzgador de mayor jerarquía tomara la competencia del proceso acumulado desplazando al de inferior rango.

- **Que los procesos puedan tramitarse por idéntico procedimiento:**

Este requisito básicamente exige que los procesos acumular tengan que seguir un mismo trámite, en el antiguo CCA, los procesos se dividen en ordinarios y especiales; este último a su vez se subdivide en procesos de conflictos de competencia, aquellos pertinentes a contratos, reparación directa y de cumplimiento, cartas de naturaleza y procesos electorales; es decir que bajo esta normatividad, solo habría cabida para acumular dos procesos por ejemplo de reparación directa u otro de naturaleza contractual, pero no podríamos acumular uno de nulidad y restablecimiento del derecho y otro de naturaleza electoral, aunque ambos intenten atacar un acto administrativo, uno se tramita por proceso ordinario y otro por proceso especial.

Ahora bien, se puedan tramitar dos procesos especiales, esto se podría dar en dos procesos especiales de misma naturaleza, es decir acumular dos o más procesos de cartas de naturaleza, pero por ningún motivo se podría llevar a cabo un proceso contractual y otro de cartas de naturaleza, aunque se fundamentaran en los mismos hechos y ambos sean procesos especiales, lo cierto es que cada uno tiene su manera de ser resuelto lo cual impide el cumplimiento de esta condición.

Ahora viéndolo a la luz de la Ley 1437 de 2011, las cosas se facilitan más para el cumplimiento de este requisito, pues los procesos especiales se redujeron considerablemente dejando solo como procesos especiales los de naturaleza electoral, aquellos donde este de por medio un título ejecutivo y aquel proceso novedoso de extensión de jurisprudencia. Bajo esta normatividad si sería posible acumular un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y otro de reparación directa en principio, pues la salvedad relacionada con el cumplimiento de las demás condiciones sigue estando presente y por ende no se podría acumular un proceso que incluya un título ejecutivo y uno contractual, aunque el título emerja en virtud del contrato estatal, pues el CPACA diseño dos procedimientos distintos lo cual rompe con esta condición.

- **Que la formulación de las pretensiones de cada uno de los procesos pudiera haber sido acumulado en una misma demanda:**

Este es en muchas ocasiones el requerimiento que puede generar inconvenientes a la hora de acumular medios de control por ejemplo de reparación directa y otras de naturaleza contractual, ya que son pretensiones que abarcan diferentes propósitos aunque sean de los mismos hechos, es decir en el escenario planteado, si se quisiera demandar a una entidad contractualmente por el accidente de un obrero en la ejecución de un contrato de obra sería impertinente buscar la pretensión contractual y la extracontractual aunque se derive bajo unos mismos supuestos facticos no resultaría idóneo reconocer responsabilidad contractual y extracontractual por una misma lesión.

Otra situación a presentarse consistiría en acumularse esos dos medios de control en el dado caso que en unos mismos hechos se generara daños de naturaleza

contractual y extracontractual, lo cual resulta un caso hipotético muy poco probable (vg. por negligencia de un contratista en el uso de las normas de seguridad tanto para sus obreros como de los ciudadanos lograra lesionar a un obrero y a un hijo de este obrero quitándole la vida y sin que dicho menor estuviera dentro de la obra y si en un lugar que aparentemente debiera ser seguro para los transeúntes). Lo anterior es un ejemplo extremo para dar a entender que en principio es posible pero es muy difícil que se materialice una situación de esta naturaleza.

- **Que el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito se puedan fundar en los mismos hechos:**

El primer punto de este requisito no posee mayor complejidad y se encuentra íntimamente ligado con la legitimación en la causa por pasiva, lo que exige en principio es identidad de demandados, por ejemplo que se lleven dos acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación-Ministerio de Defensa, pues donde se pretenda demandar dos entes administrativos distintos, la acumulación no prosperara y los procesos deberán ser llevados de manera separada.

Ahora respecto a que se puedan proponer las mismas excepciones de mérito, esto está íntimamente ligado con los hechos materia del litigio y con los elementos sustanciales de la controversia; de nada serviría poder atacar la validez del contrato en uno, y en el otro proceso la nulidad de un acto administrativo por violación de la ley.

- **Que dicha acumulación sea solicitada por una de las partes (Sólo procede de oficio en asuntos de naturaleza electoral):**

Este condicionamiento da la necesidad a que bien sea el demandante o el demandado, deben elevar la solicitud al juez que lleve el proceso más antiguo. La razón por la cual sólo opera de oficio la acumulación de procesos, la tiene el artículo 7 de la Ley 446 de 1998 que modificó el artículo 145 del Código Contencioso Administrativo.

Sobre este tema, la Ley 1437 de 2011 guardo silencio respecto a la forma como debe operar la acumulación de procesos y por eso debe aplicarse esta figura procesal a la luz del Código de Procedimiento Civil y el Código General del Proceso, es decir que podrá darse a solicitud de parte o el juez oficiosamente podrá hacer uso de esta facultad.

4.4.2 Trámite para acumular: análisis necesario para acumular un proceso¹⁵⁹.

Son diversos los factores a tener en cuenta a la hora de elevar una petición que busque acumular dos o más procesos, unos son aquellos requisitos que anteriormente fueron desarrollados, esto por una parte; pero también están aquellos trámites que deben seguirse para que prospere nuestra solicitud, ya que de lo contrario se podría estar cumpliendo los presupuestos de la acumulación de procesos, pero presentar falencias en la manera como solicitamos la acumulación,

¹⁵⁹ BETANCUR JARAMILLO. Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Señal Editora Ltda. Séptima edición. Bogotá – Colombia. 2009. Páginas 355 y 356

lo cual nos arrojaría resultados poco satisfactorios. Se presentaran a continuación los trámites antecediendo a un factor fundamental, vamos a ver:

I. La competencia: La solicitud debe tramitarse ante el Consejero, Magistrado o juez administrativo que tenga el proceso más antiguo, y la antigüedad será manejada teniendo en cuenta la notificación del auto admisorio de la demanda con fecha más antigua.¹⁶⁰ La excepción a esta regla se encuentra en el escenario donde uno de los casos este siendo tramitado en el Consejo de Estado, ya que en esta situación será esta corporación la que aprehenderá el conocimiento de esta solicitud.

La solicitud será resuelta en las diferentes situaciones que se presentan de la siguiente manera:

- En el Consejo de Estado: Cuando se trate de aquellos autos de ponente, solo tendrá recurso de súplica ante los otros magistrados que conforman la sala.

- En los tribunales administrativos: Cuando sean procesos de única instancia, el auto que dictare el ponente sólo será susceptible de recurso de súplica, ya en aquellos procesos de primera instancia, gozarán de apelación y el auto será de sala, sección o subsección.

¹⁶⁰Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera. Enero 30 de 2013. Proceso No.25000-23-26-000-2001-02675-01(28525). Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.

- En los Juzgados administrativos: El auto será apelable ante los tribunales administrativos.

II. Presentación del memorial al despacho: Se debe dirigir un memorial al Consejero, Magistrado o juez competente donde se deben expresar la motivación que lleva a elevar dicha solicitud. Se debe adjuntar certificado que acredite la existencia del proceso o los procesos que pretenden ser acumulados. Dicha certificación debe contener la fecha de notificación del auto admisorio de la demanda, el estado en el cual se encuentran los procesos, la identificación de las partes y del apoderado y por último anexar el texto del libelo de la demanda.

III. Tramite del despacho: Ya en el momento de la recepción del memorial se tramitara por medio de incidente; cuando los procesos cursen en el mismo despacho, el secretario remitirá el pedimento incorporando todos los expedientes al Consejero, Magistrado o Juez que conozca del proceso más antiguo. En el dado caso que los procesos cursen en otro despacho, el despacho ante quien se pidió la acumulación de oficio le pedirá a los despachos que conocen de los otros que le remitan, esto sin hacer previamente una citación a las partes (Esto siempre y cuando las instancias ya no estén definidas, pues en este evento el despacho requerido informará del hecho a quien hubiera enviado la solicitud.)

El proceso donde se suplique la acumulación debe ser suspendido al momento que se lleve a cabo el incidente y esta situación se mantendrá hasta que exista una decisión sobre el mismo. En el dado caso que no halla viabilidad para la acumulación, será rechazada de plano. Una vez los expedientes hayan sido reunidos, se decidirá la acumulación aclarando que dicha acumulación no es imperativa para el juzgador que conozca de esta petición, pues debe evaluar todos

los presupuestos de la acumulación de procesos y que los mismos se estén cumpliendo a cabalidad.

En el caso que no existiera procedencia sobre la solicitud, el juzgador sancionara con una multa que va entre los cinco y diez salarios mínimos legales mensuales vigentes al apoderado solicitante y a su poderdante, esto sin perjuicio de las costas que haya producido la diligencia. En el caso que la decisión del incidente se resuelva de manera favorable, los procesos seguirán un mismo trámite y serán fallados en una sola sentencia. Y en el dado caso que los procesos se encuentren en diferente etapa, aquellos que estén más adelantados esperaran a los que se encuentran más atrás hasta que todos queden en un mismo estado.

4.5 Conclusiones sobre la figura procesal de la acumulación de procesos

- ❖ La acumulación de procesos al tener que identificar supuestos facticos para su procedencia, resulta útil al momento de buscar aplicar la extensión de la jurisprudencia, al brindar decisiones uniformes que definan unos mismos supuestos facticos en una sola vía procesal y en cabeza de una sola decisión jurisdiccional buscando de esta manera una identificación precisa de hechos similares.

- ❖ Con la acumulación de procesos se puede evitar decisiones contradictorias en la justicia, lo que siendo éste un criterio de apoyo para el análisis de solicitudes de extensión de la jurisprudencia.

- ❖ No se podrá utilizar en el trámite de extensión de jurisprudencia directamente la figura de la acumulación estudiada, puesto que aunque el trámite de la gestión de la extensión jurisprudencial se lleva ante un órgano jurisdiccional, su procedimiento no tiene las características de un proceso judicial ordinario, sino de un trámite sumario ante el Consejo de Estado.

- ❖ La extensión de la jurisprudencia no podrá aprovechar las bondades de la acumulación de procesos hasta que dicha decisión no solo haya sido adoptada, sino hasta que se tenga una decisión ejecutoriada.

4.6 Pautas metodológicas para la extensión de la jurisprudencia

Como ya hemos expresado, uno de los requisitos -analizado en el capítulo II- para la aplicación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia es la determinación de la similitud fáctica y jurídica del caso invocado en la petición con las condiciones fácticas de la sentencia de unificación, por lo que, recaudando el concepto de acumulación de procesos y recurriendo a algunas de sus reglas, procedemos a plantear la siguientes pautas con el propósito de determinar cuándo es extendible la jurisprudencia.

Así las cosas, tanto el solicitante de la extensión de jurisprudencia –al configurar su solicitud-, como la administración –al resolver el caso- y el Consejo de Estado –

al estudiar aquellas solicitudes en el evento del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, debería observar las siguientes reglas o condiciones:

- Que se trate de casos donde se rigen por idéntico procedimiento o acción o medio de control contencioso

Para el tema propuesto, esto es, la extensión de la jurisprudencia en casos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, el medio de control sería el de reparación directa¹⁶¹ y el procedimiento correspondería al de un proceso ordinario contencioso administrativo.

- Que el hecho que origina daño tenga un mismo origen.

Como quiera que para establecer la responsabilidad extracontractual o patrimonial del Estado se debe invocar la ocurrencia de un hecho dañoso (actuación u omisión) similar.

Para nuestro tema de estudio el hecho dañoso consistiría en la privación efectiva de la libertad del solicitante, ya sea ésta en forma intramural o en cualquier otra manera, es decir, domiciliaria.

- Que las pretensiones sean similares y sean susceptibles de ser acumulables en una misma demanda.

¹⁶¹ En el Decreto 01 de 1884 se denominaba acción de reparación directa y bajo la Ley 1437 de 2011 se denomina medio de control de reparación directa.

Esto significa que cada una de las pretensiones a formular, estén orientadas en un mismo sentido, es decir que exista identidad en cuanto a la naturaleza de la pretensión.

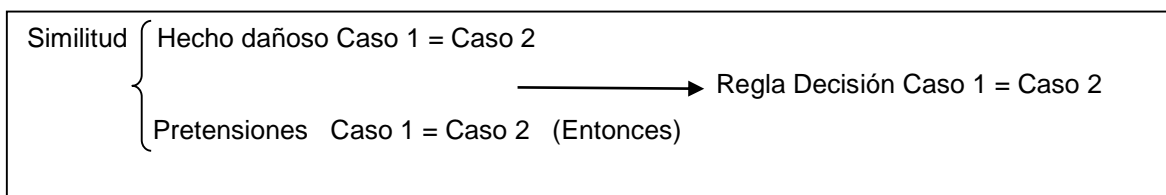
En nuestro caso bajo estudio las pretensiones serían de carácter indemnizatorio y estarían determinadas por criterios como el tiempo en que se estuvo privado de la libertad, sin importar que éste varíe o la cifra misma a solicitar.

Las pretensiones consistirían en la declaración de responsabilidad –en donde debe coincidir que el régimen de responsabilidad aplicado en la sentencia de unificación sea el mismo que resolvería el caso objeto de la extensión-. También harían parte de las pretensiones las reclamaciones de indemnización por perjuicios materiales, perjuicios morales y medidas de reparación no pecuniarias, para lo que se atendería a las pautas jurisprudenciales en la materia.

- Que el fallo que contiene la regla de decisión señalado en la sentencia de unificación sirva para dar solución de fondo al caso objeto de la extensión.

Esto significa que no debe bastar con una mera correlación entre los hechos dañosos y las pretensiones sino que la norma y su interpretación efectuada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación resuelva efectivamente y de fondo el caso señalado en la solicitud de extensión.

Lo anterior implica entonces una fórmula de correspondencia así:



En donde Caso 1 Corresponde al hecho probado en la sentencia de unificación

Caso 2 Contiene el hecho histórico objeto de la solicitud de extensión

Similitud en el Hecho Dañoso, esto es en la acción u omisión que genera daño

Similitud en las Pretensiones (identidad en la naturaleza)

Regla de Decisión: Se refiere al fallo adoptado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial, que debe ser declarativo de responsabilidad, evidenciando la aplicación de la norma correspondiente y la interpretación jurisprudencial dada.

Esta propuesta encuentra su justificación en pronunciamientos del Consejo de Estado mismo tras los cuales se evidencia la importancia que ostenta la determinación de la situación fáctica y jurídica en el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia que el Máximo Tribunal Contencioso ha negado solicitudes por encontrar difusos dichos componentes, tal es el caso del auto de 7 de abril de 2014¹⁶² en el que señala:

El Despacho debe precisar que el trámite de solicitud de extensión de jurisprudencia es especial y sumario, es decir, que debe entenderse este mecanismo como agilizador para la solución de controversias entre la administración y los administrados, el cual procede en los casos en que se presenten las mismas situaciones fácticas y jurídicas del caso resuelto en la sentencia de unificación de la que se pretende extender los efectos, esto es, sin que se generen debates jurídicos adicionales a los resueltos en la sentencia unificadora. Por lo expuesto, es dable concluir que en el caso sub examine no es procedente extender los efectos de la sentencia unificadora, pues no se presenta una situación fáctica y jurídica definida en la sentencia de la que pueda extenderse sus efectos jurídicos, para dirimir el asunto planteado por el hoy solicitante de la extensión de jurisprudencial.

¹⁶² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto de 7 de abril de 2014, exp. 3249-13, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

Además, la Sección Tercera¹⁶³ ha manifestado que si bien la solicitud de extensión de la jurisprudencia no puede verse con el rigorismo de una demanda, sin embargo, se deben cumplir unos presupuestos mínimos que la hagan viable. Y siguiendo con esa línea ha propuesto por vía de doctrina judicial como presupuestos mínimos para que prospere una solicitud de extensión de la jurisprudencia, los siguientes:

- a) Elevar una solicitud previa ante la autoridad administrativa (artículo 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011), como acción previa antes de acudir al Consejo de Estado y esto segundo sólo ocurre en el evento que la Administración negare la solicitud o no la resolviera.

En este sentido es deber exigir la copia de la actuación surtida ante la Administración como forma probatoria de que se ha cumplido con este requisito.

- b) Presentar un escrito razonado (Artículo 269 de la Ley 1437 de 2011). Mismo que debe contener las razones que fundamentan la solicitud.
- c) Cumplir con el término dentro del cual debe presentarse la petición ante el Consejo de Estado (artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 614 de la Ley 1564 de 2012).
- d) Que se trate de una sentencia de unificación en los términos de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Recordemos –lo ya estudiado en el

¹⁶³ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 26 de febrero de 2014, exp. 47833, C.P. Hernán Andrade Rincón.

acápites de sentencias de unificación- que éstas son las proferidas por el Consejo de Estado en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, así como las sentencias de unificación de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de asuntos en materia contencioso administrativa, en virtud de lo señalado en la sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional¹⁶⁴.

Según lo antes señalado, es necesario y totalmente imperioso para el solicitante como para la Administración identificar claramente los elementos que se deben cumplir para que una solicitud de extensión sea aceptada, de lo contrario se volverá una figura engorrosa y afectará la actividad normal tanto de la Administración como de la Justicia misma al llenarse de solicitudes inoficiosas. Así, la propuesta que se hace presenta una posibilidad por estudiar y viabilizar, para identificar la similitud que debe predicarse entre los dos casos –caso 1 y caso 2- en la aplicación de este mecanismo.

4.7 Conclusiones parciales

- ❖ La identidad de los casos se puede obtener con el análisis detallado del medio de control aplicable –que sea el mismo-; estableciendo la similitud del hecho que origina daño –igual naturaleza-; la identificación de las pretensiones –igual identidad- y la necesaria correlación de la regla de decisión (fallo con sentido condenatorio donde aplica una norma e interpretación judicial) que resolvió la sentencia de unificación y que la

¹⁶⁴ *Ibíd.*

misma sirva para decidir de fondo la situación fáctica de la solicitud de extensión.

- ❖ Visto lo anterior, el ejercicio de extensión de la jurisprudencia exige a la administración una comprensión detallada de los dos casos (caso 1 y caso 2) y la inescindible consecuencia que la regla de decisión dada por el Máximo Tribunal de lo Contencioso en la sentencia de unificación se sirve como regla igualitaria de decisión al caso objeto de la extensión.

5. Conclusiones Finales

A continuación presentamos las conclusiones a esta investigación las cuales las dividimos en dos partes: en la primera, harán referencia al problema jurídico planteado y a la propuesta metodológica realizada. La segunda, contendrá los hallazgos y observaciones sobre la operatividad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

- ❖ La investigación propuesta abordó el análisis del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia reglado por la Ley 1437 de 2011. Para estos fines se estudió los conceptos generales sobre esta figura, sus características y reglas. Luego se logró verificar los requisitos exigidos por la extensión en punto de las sentencias de unificación en materia de privación injusta de la libertad.
- ❖ Al constatar las necesidades de la extensión de la jurisprudencia, centrando especialmente el debate en la identificación de la “similitud fáctica y jurídica de los casos” –sentencia de unificación y solicitud de extensión-, se hizo requirió acudir a unas pautas para decantar los requisitos y exigencias que se deben cumplir para establecer esa similitud, es por ello que, la investigación concluye presentado unas pautas de estudio de la solicitud de extensión a partir de la figura procesal de la acumulación de procesos. Logrando con ello responder al problema jurídico planteado.

- ❖ Como parte de la investigación se estudió el concepto del precedente jurisprudencial, frente al cual podemos concluir que, si bien ha sido introducido como una figura proveniente del *common law*, ha presentado una evolución en el ordenamiento jurídico colombiano, pasando de ser una fuente auxiliar a un elemento vinculante en la decisión de casos. Esto especialmente se evidencia u observa en el caso de las decisiones que emanan de las Altas Cortes consideradas como órganos de cierre.

- ❖ Según la jurisprudencia, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional, en su función unificadora como órganos de cierre, se constituyen en precedentes jurisprudenciales vinculantes para la resolución de casos futuros. Esto presta una garantía de seguridad jurídica a los administrados así como consolida la confianza legítima que tienen los ciudadanos respecto de las decisiones judiciales, además de convertirse en referente obligado para las autoridades administrativas al momento de adoptar sus decisiones administrativas, las cuales deben respetar los precedentes interpretativos hechos por las Altas Cortes. Ahora bien, la vinculatoriedad del precedente judicial admite una excepción cuando la autoridad (judicial o administrativa) se aparta del mismo y para ello debe cumplir unas exigencias legales, tales como la motivación de su decisión.

- ❖ Otro concepto estudiado fue el de sentencia de unificación jurisprudencial. Este es el concepto preferente aplicado al mundo contencioso administrativo, y se entiende como aquellas decisiones que son proferidas por la Sala Plena del Consejo de Estado o por las Salas Plenas de las Secciones –en aplicación del criterio de especificidad imperante en las

funciones de la Corporación y su estructura-,y las cuales cumplen las exigencias previstas en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, esto es, son proferidas por trascendencia social o económica, por importancia jurídica o por interés de unificar o sentar jurisprudencia, las proferidas como producto de los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión.

Amén de lo anterior, es necesario recordar que serán igualmente consideradas como sentencias de unificación las que han sido proferidas por el Consejo de Estado –Sala Plena Contenciosa y Sala Plena de Secciones- antes de la Ley 1437 de 2011 en su función de unificación como Órgano de Cierre.

- ❖ Un tercer concepto visto, fue la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, según el cual es una novedad introducida en la Ley 1437 de 2011, regulada especialmente en su artículo 3 numeral 2 y artículo 10, tras el cual se le exige a las autoridades –judiciales o administrativas- la aplicación uniforme, continuada, reiterada de las decisiones en casos similares, ello para garantizar el principio de igualdad.

- ❖ En lo referente al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros, podemos concluir que: primeramente, es una figura novedosa incorporada con la Ley 1437 de 2011, cuya regulación se ha dado tanto por vía de la norma procesal en cita como por la jurisprudencia que ha ido decantando las dificultades y situaciones que se presentan a lo largo de su aplicación. En segundo lugar, su procedimiento es rogado y corresponde al solicitante aportar todos los elementos y fundamentos para su estudio, entre ellos la decisión de unificación jurisprudencial. En tercer lugar, el mecanismo se activa por dos vías, inicia con la solicitud directa radicada ante la autoridad

administrativa –artículo 102 de la Ley 1437 de 2011-, y ante la negativa de ésta o el silencio que guardare, procederá la solicitud ante el Consejo de Estado, igualmente la solicitud deberá contener los fundamentos que justifican su petición. Y en cuarto lugar, parte de la presunción de vinculatoriedad de la sentencia de unificación, sobre la cual se pretende desprender todos los efectos. No obstante, la figura de la extensión de la jurisprudencia permite el apartamiento de la administración respecto de la doctrina jurisprudencial abordada por el Consejo de Estado¹⁶⁵ en la sentencia de unificación, siempre que justifique los motivos de su apartamiento, además de cumplir unas condiciones dadas por la ley.

- ❖ Existe una consideración que nos debe llevar a un cuidadoso estudio y es lo dictado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-634 de 2011, en la que, manifiesta que la extensión de la jurisprudencia procede no sólo respecto de sentencias de unificación del Consejo de Estado sino que también de los precedentes constitucionales que emanan de ella, como quiera que, a través de su función de control constitucional realiza la interpretación de las normas en torno a los derechos fundamentales, de tal manera que sus decisiones serán parte de la extensión para orientar la interpretación constitucional de los derechos.

Esta consideración con la que la Corte condicionó la exequibilidad de la norma, puede generar dificultades al momento de la ejecución del mecanismo, piénsese en los casos en que el solicitante invoque únicamente una decisión constitucional y pretenda que se le resuelva su situación por vía de esa interpretación, ello desvirtuaría la naturaleza de la extensión misma que encuentra sustento en los litigios contenciosos administrativos,

¹⁶⁵ Cfr. Op. cit., nota supra no. 30, pág. 21.

además de resultar posiblemente perjudicial ya que puede aumentar la carga de solicitudes sin fundamento.

- ❖ Ahora, entrando específicamente en el análisis de las sentencias de unificación, actuales, proferidas por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, tenemos que se trata de cuatro decisiones emitidas durante el período 2011 a 28 de agosto de 2014 y que establecen criterios jurisprudenciales en torno a la privación injusta de la libertad, esto es, instauran doctrina jurisprudencial en la materia.

- ❖ Al observar las decisiones encontramos que éstas, cada una, se refiere a un criterio específico. Así: el expediente 21653, determinó el régimen de responsabilidad aplicable a los casos de privación de la libertad antes de la vigencia del Decreto 2700 de 1991, durante la vigencia de ese Decreto, así como en lo referente a los casos posteriores a este y que se regulan por el artículo 90 de la Constitución Política. Por su parte el exp. 25022, fija unos criterios objetivos en punto del reconocimiento de los perjuicios morales y establece unas tablas de tasación, dependiendo el término de duración de la privación misma. Por su parte, el exp. 23354, define el régimen de responsabilidad aplicable a los casos de privación de la libertad como resultado de la imposición de una medida de aseguramiento, y que posteriormente ha sido absuelto por aplicación del principio de *in dubio pro reo*. Y por último, se encuentra la decisión del exp. 36149, en la que se extienden y determinan los criterios de tasación de perjuicios morales respecto de compañera permanente o conyugue, de parientes en 1er, 2º, 3er y 4º grado de consanguinidad y 2º de afinidad; además de contemplar los criterios para el reconocimiento del lucro cesante.

- ❖ Tras el estudio efectuado a estas decisiones, se puede ver una problemática especial y ésta es la multiplicidad de sentencias de unificación jurisprudencial frente a un mismo tema. Tal y como lo trabajamos en el acápite número 2, si bien todas ellas –las 4- son decisiones de unificación jurisprudencial se advierte el problema de la ausencia de una decisión que concentre la unificación jurisprudencial, y dado que, por el contrario, se encuentre la unificación dispersa en varios pronunciamientos, ello hace que se genere inseguridad jurídica en la aplicación del mecanismo; de un lado para contrarrestar cualquier error o equivocación, tanto la administración como el solicitante y el mismo Consejo de Estado deben identificar y conocer la totalidad de las decisiones de unificación; y por el otro, puede fácilmente ocurrir que el solicitante invoque una de las sentencias y ella por sí sola no es suficiente para resolver el caso, amén si se tiene en cuenta que la extensión es dispositiva y corresponde al actor mostrar todos los elementos para su estudio, por lo que el juez o la administración no pueden complementar la solicitud de tal suerte que su petición sería negada.

- ❖ Una vez analizadas las sentencias antes anotadas, procedimos a divisar el funcionamiento de la figura procesal de la acumulación de procesos como una guía para establecer unas pautas metodológicas en torno a la extensión de la jurisprudencial y más especialmente en lo referente a la determinación de la similitud de los casos.

La acumulación de procesos parte de la identificación de rasgos comunes en los dos o más casos en estudio, con el fin de establecer la posibilidad de tramitarlos en un único proceso. Así, reglas como regirse por un mismo procedimiento o medio de control; la posibilidad de acumular pretensiones, entre otras, genera pautas de identificación comunes entre los procesos.

- ❖ Por último, tras toda la observación investigativa adelantada, se presentó una propuesta de pautas metodológicas para la extensión de la jurisprudencia y estas van encaminadas a determinar la similitud de los casos para producir una regla segura de aplicación de la extensión.

Es por ello que se propuso acudir a las pautas de: determinar si se trata de casos que se regirían por idéntico procedimiento y medio de control (i); identificar una naturaleza similar en el hecho que genera daño (ii); establecer identidad en las pretensiones, es decir, que vayan orientadas en un mismo sentido, ejemplo: en un proceso de reparación directa será parte de las pretensiones la declaración de responsabilidad del Estado y el reconocimiento de perjuicios morales, materiales y no pecuniarios, razón por la que, el caso sobre el cual se solicita la extensión debe versar efectivamente sobre pretensiones similares a la sentencia de unificación (iii); y, que el fallo que contiene la regla de decisión señalado en la sentencia de unificación sirva para dar solución efectiva y de fondo al caso objeto de extensión, de tal manera que, la autoridad administrativa o el Consejo de Estado al estudiar la solicitud pueda concluir sin lugar a dudas que la conclusión a que se arribó en la sentencia de unificación es la misma a que se llega en el caso objeto de estudio.

Esto último, nos genera una inquietud y se centra en la forma como el Consejo de Estado profiere sus decisiones de unificación; por lo que recae una mayor exigencia en su obrar, ya que debe fijar parámetros totalmente claros del hecho probado (situación fáctica) sobre el cual está fallando y la decisión (fallo) que contiene la regla de interpretación dada al caso¹⁶⁶. En pocas palabras, existe un fuerte peso en la identificación de los elementos

¹⁶⁶ Cfr. ROJAS BETANCOURTH, Danilo, op. cit., nota supra no. 89, pág. 91-123.

de la sentencia de unificación para que se dé con éxito la extensión a otras decisiones.

Dado lo anterior, es de celebrar el esfuerzo académico e investigativo que hiciera la Sala de Consulta y Servicio Civil en torno a presentar, recientemente¹⁶⁷, un texto donde compila en un listado no taxativo las sentencias que a juicio del Consejo de Estado, por cada Sección, son decisiones de unificación susceptibles de ser extendidas en sus fallos¹⁶⁸.

En esta misma vía, tenemos que existe una exigencia adicional para el Consejo de Estado y es la publicación y comunicación de sus decisiones para que ellas puedan ser consultadas por todos sus usuarios. Y de igual manera, para los solicitantes como para la administración corresponde la consulta constante y actualización de la información en torno a adoptar decisiones que correspondan con la actualidad de la jurisprudencia proferida por el Máximo Tribunal Constitucional¹⁶⁹.

- ❖ Un elemento que queda de lado pero que reviste importancia su análisis y se deja abierto el debate para que pueda ser abordado en el futuro, es que, no hay claridad (o un límite cuantitativo) en el número de oportunidades en las que se puede solicitar la extensión. Tampoco hay una delimitación o parámetro claro en torno a los casos que ya se encuentren en discusión en vía judicial y el solicitante interponga la solicitud de extensión, caso en el que debería intentarse una conciliación judicial y no este mecanismo¹⁷⁰.

¹⁶⁷ En el mes de septiembre de 2014.

¹⁶⁸ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, *op.*, cit. Nota supra no. 2 pág. 2.

¹⁶⁹ NAMEN VARGAS, *Op. cit.*, nota supra no. 64, pág. 48. , pág. 456 y ss.

¹⁷⁰ Cfr. ROJAS BETANCOURTH, Danilo, *Op. cit.*, nota supra no. 118, pág. 104, pág. 91-123.

-
- ❖ Otra dificultad que se advierte es la ausencia de facultad del Consejo de Estado para resolver situaciones procesales¹⁷¹. Y un aspecto con especial cuidado presta las razones que facultan a la autoridad administrativa para rechazar una solicitud apartándose del criterio jurisprudencial emanado del Consejo de Estado¹⁷². Estos son elementos que deben estudiarse cuidadosamente.

¹⁷¹ *Ibíd.*

¹⁷² *Ibíd.*

Bibliografía

Introducción

Texto

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Capítulo Sentencias de unificación con fines de extensión. Numeral 5. Sentencias de la Sala Plena de la Sección Tercera” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014, pág. 367-453.
- ROJAS BETANCOURTH, Danilo, *Argumentación jurídica y derechos humanos*: Elementos para un análisis argumentativo de las sentencias de fondo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, artículo académico, introducción. Documento del autor presentado en conferencia.

Jurisprudencia

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 46213, C.P. Enrique Gil Botero.

1. Capítulo. Consideraciones previas

Textos

- ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. “ART. 10 Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia” en Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Ley 1437 de 2011. Segunda edición actualizada. Legis. Bogotá. Diciembre 2013 (quinta reimpresión). Pág. 29-32.
- BERNAL PULIDO, Carlos, *El precedente en Colombia*, Revista de derecho del Estado, núm. 21, diciembre de 2008, pág. 93-94, disponible en [<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=derest&page=article&op=view&path%5B%5D=493>], consultado el [1 de julio de 2014].
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Capítulo 1. Estudio previo sobre las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. 2. Las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014, pág. 17-36.
- CROSS, Rupert y HARRIS, James (1991) *Precedent in English Law*, Oxford Clarendon Press, 4ª ed., pág. 246. Citado en WHITTAKER, Simón, *El precedente en el derecho inglés*, traducción de BANFI DEL RIO, Cristián, Revista chilena de Derecho, año 2008, vol. 35, núm. 1, pág. 50 (pág. 37-83)
- DIEZ PICASO, Luis María, *La doctrina del precedente administrativo*, Revista de administración pública, núm. 98, mayo-agosto de 1982, pág. 7.

- FERRERES, Víctor y XIOL Juan Antonio, *el carácter vinculante de la jurisprudencia*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pág. 98 y ss.
- GARRO, Alejandro M., *Eficacia y autoridad del precedente constitucional en América Latina: Las lecciones de derecho comparado*, Revista española de derecho constitucional, año 8, núm. 24, septiembre – diciembre 1988, pág. 134.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “la jurisprudencia en el nuevo código” en *Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, Memorias*. Bogotá, Imprenta Nacional, pág. 237, disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>] consultado el [1 de julio de 2014]
- IGARTUA SALAVERRIA, Juan, *La fuerza vinculante del precedente judicial*, Universidad del País Vasco, notas y discusiones, ISEGORÍA núm. 35, 2006, julio-diciembre, pág. 195, (pág. 193-205), disponible en [<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/36>], consultado el [2 de mayo de 2014].
- JENKS, Edward, *El derecho inglés*, traducción ajustada a la tercera edición inglesa por PANIAGUA PORRAS , José, Editorial Reus, Madrid, 1980, pág. 46 y ss.
- OSPINAGARZÓN, Andrés. “Capítulo II. Derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y*

concordado. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. Pág. 78-80.

- VARGAS RINCÓN, Alfonso, “Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [\[http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf\]](http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf) consultado el [22 de agosto de 2014], pág. 130.

Jurisprudencia

- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-836 de 2001.
- CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-335 de 2008.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-539 de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-634 de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-816 de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-836 de 2011.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-588 de 2012.
- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-081 de 2014.

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 16 de septiembre de 2010, exp. 2010-00830-00(AC), C.P. Gustavo Gómez Aranguren.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala Consulta y Servicio Civil, concepto de 10 de diciembre de 2013, exp. 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177), C.P. William Zambrano Cetina.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 5 de marzo de 2014, exp. 2013-00310-01(ACU), C.P. Alberto Yepes Barreiro.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 25 de junio de 2014, exp. 25000-23-36-000-2012-00395-01(49299)(IJ), Recurso de Queja, C.P. Enrique Gil Botero.

Normas

- CONSEJO DE ESTADO, Acuerdo 58 de 1999 Por medio del cual se expide el Reglamento del Consejo de Estado, disponible en [www.consejodeestado.gov.co] consultado el [6 de julio de 2014].
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html] consultado el [1 de octubre de 2014]

2. Capítulo.

Textos

-
- ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José. “ART. 3 Principios” en Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Ley 1437 de 2011. Segunda edición actualizada. Legis. Bogotá. Diciembre 2013 (quinta reimpresión).
 - CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. “Relatoria de los talleres. Taller sobre la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado” en *La administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Hernández Becerra, Augusto (Edición general). Bogotá. Mayo 9 de 2012.
 - MONTAÑA PLATA, Alberto. “Principios” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. Pág. 53-66
 - NAMEN VARGAS, Álvaro, “Capítulo 5. Providencias del Consejo de Estado proferidas después de la Expedición de la Ley 1437 de 2011 que se refieren al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014..
 - SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título VII. Extensión y unificación de la jurisprudencia. Capítulo I. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado” en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES,

- Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013. pág. 539 y ss. (art. 269 y ss).
- SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título V. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013.
 - SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Título VII. Extensión y unificación de la jurisprudencia. Capítulo I. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado”. en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado*. BENAVIDES, Luis José (ed). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2013

Jurisprudencia

- CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-816 de 2011.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 46213, C.P. Enrique Gil Botero.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de abril de 2014, exp. 2647-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 46213, C.P. Enrique Gil Botero.

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso y Administrativo, Sección Cuarta, auto de 15 de enero de 2014, exp. 20093, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso y Administrativo, Sección Segunda, auto del 24 de junio de 2013, exp. 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 15 de febrero de 2013, exp. 45629, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo

Normas

- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 102. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html] consultado el [6 de agosto de 2014].

3. Capítulo.

Texto

- ROJAS BETANCOURTH, Danilo, “Extensiones de las sentencias de unificación de la jurisprudencia” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf>] consultado el [23 de agosto de 2014], pág. 120. Cfr. Op. cit., nota supra no. 118, pág. 104.

Jurisprudencia

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. (versión Relatoría).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero. (versión Relatoría).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 17 de octubre de 2013, exp. 23354, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. (versión Relatoría).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2014, exp. 36149, C.P. Hernán Andrade Rincón (E). (versión Relatoría).
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de marzo de 2002, exp. 12076, M.P. Germán Rodríguez Villamizar.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 20 de febrero de 2008, exp. 15980, M.P. Ramiro Saavedra Becerra.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 11 de julio de 2012, exp. 23688

Normas

- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 102. Disponible en
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html]
consultado el [6 de agosto de 2014].

- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA. Ley 1564 de 2012. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Disponible en
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012_pr014.html#614] consultado el [6 de agosto de 2014].
- Gobierno Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Decreto 1365 de 27 de junio de 2013. Disponible en
[http://www.defensajuridica.gov.co/servicios-al-ciudadano/asesoria_territorial/Documents/Decreto%201365%20de%202013.pdf] consultado el [6 de agosto de 2014]

4. Capítulo.

Textos

- Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Editorial Leyer. Edición trigésima tercera. Bogotá – Colombia. 2011.
- Código de procedimiento civil. Editorial Legis. Edición treinta y tres. Bogotá – Colombia. 2014
- DEVIESECHANDIA, Hernando. Teoría General del Proceso. Editorial Temis S.A. Decimoquinta edición. Bogotá – Colombia. 2012.
- BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Señal Editora Ltda. Séptima edición. Bogotá – Colombias. 2009.

- MONTERO, Aroca. Acumulación de procesos y proceso único con pluralidad de parte. Editorial Civitas. 1981.
- RIVERA MARTINEZ, Alfonso. Derecho procesal civil. Editorial Leyer. Edición décimo tercera. Bogotá – Colombia. 2011.
- ROJAS BETANCOURTH, Danilo, “Extensiones de las sentencias de unificación de la jurisprudencia” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/7EXTENSION.pdf>] consultado el [23 de agosto de 2014].

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera. Mayo 06 de 2013. Proceso No. 25000-23-26-000-2001-02675-01(28525). Consejero ponente Mauricio Fajardo Gómez.
- Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera. Enero 30 de 2013. Proceso No. 25000-23-26-000-2003-01544-01(39252). Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección tercera, sentencia de 21 de agosto de 2013, exp.11001-03-28-000-2013-00011-00. C.P. Alberto Yepes Barreiro.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto de 7 de abril de 2014, exp. 3249-13, C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

- CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 26 de febrero de 2014, exp. 47833, C.P. Hernán Andrade Rincón.

Normas

- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, disponible en [http://200.75.47.49/senado/basedoc/codigo/codigo_procedimiento_civil.html] consultado el [2 de agosto de 2014].
- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, disponible en [http://200.75.47.49/senado/basedoc/codigo/codigo_contencioso_administrativo.html], consultado el 2 de agosto de 2014.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, CODIGO GENERAL DEL PROCESO, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html] consultado el [2 de agosto de 2014].
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html] consultado el [2 de agosto de 2014].

Conclusiones.

Textos

- NAMEN VARGAS, Álvaro, “Capítulo 5. Providencias del Consejo de Estado proferidas después de la Expedición de la Ley 1437 de 2011 que se refieren al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia” en *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Bogotá, primera impresión año 2014.
- ROJAS BETANCOURTH, Danilo, “Extensiones de las sentencias de unificación de la jurisprudencia” en *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código*, 2012, texto electrónico disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/7EXTENSION.pdf>] consultado el [23 de agosto de 2014].
- -----, Danilo, “Introducción” en *ARGUMENTACIÓN JURÍDICA Y DERECHOS HUMANOS: Elementos para un análisis argumentativo de las sentencias de fondo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, artículo académico.