



La extensión de la jurisprudencia de unificación colombiana frente a la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad*

Lizeth Vargas Sánchez^a ■ Mario Cesar Tejada González^b

Resumen: este artículo presenta los resultados de la investigación cuyo objetivo principal es determinar si la extensión de la jurisprudencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado, figura creada por la Ley 1437 de 2011, en relación con la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad, ha sido eficaz como mecanismo de descongestión judicial. El trabajo arroja algunos datos tajantes, entre los que se encuentra la poca aplicación que se le ha dado a este mecanismo de extensión de jurisprudencia en este tipo de responsabilidad y la nula viabilidad que le están proporcionando a estas solicitudes la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial en Colombia.

Palabras clave: eficacia; extensión de jurisprudencia; sentencias de unificación; privación injusta de la libertad; descongestión judicial

Recibido: 17/09/2021 **Aceptado:** 16/05/2022 **Disponible en línea:** 24/03/2023

Cómo citar: Vargas Sánchez, L. y Tejada González, M. C. (2023). La extensión de la jurisprudencia de unificación colombiana frente a la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad. *Prolegómenos*, 25(50), 117-135. <https://doi.org/10.18359/prole.5967>

-
- * El presente artículo constituye el resultado de la investigación denominada "La eficacia de la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre privación injusta de la libertad como mecanismo de descongestión judicial entre los años 2013 al 2018", realizada por la Universidad Surcolombiana, a través del semillero de investigación Ratio Iuris adscrito al Grupo de Investigación Conciencia Jurídica, integrado por los auxiliares de investigación estudiantes María José Quintero Bahamón y Daniel David Narváez Herrera.
 - a Docente catedrática del Programa de Derecho de la Universidad Surcolombiana, especialista en derecho administrativo. Correo electrónico: lizeth.vargas@usco.edu.co
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6454-3731>
 - b Docente de planta, tiempo completo, del Programa de Derecho de la Universidad Surcolombiana, especialista y magíster en derecho administrativo. Correo electrónico: mario.tejada@usco.edu.co
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9580-8824>

The extension of the Colombian unification jurisprudence regarding state liability for unjust deprivation of liberty.

Abstract: This article presents the research results whose main objective is to determine whether the extension of the Unification jurisprudence issued by the Council of State, a figure created by Law 1437 of 2011 concerning state liability for unjust deprivation of liberty, has been effective as a mechanism of judicial decongestion. The work yields some sensitive data, among which is the little application given to this mechanism of extension of jurisprudence in this type of liability and the null viability that the Attorney General's Office and the Judicial Branch in Colombia are providing to these requests.

Keywords: effectiveness; extension of jurisprudence; unification sentences; unjust deprivation of liberty; judicial decongestion.

A extensão da jurisprudência de unificação colombiana diante da responsabilidade estatal por privação injusta da liberdade

Resumo: Este artigo apresenta os resultados da pesquisa cujo objetivo principal é determinar se a extensão da jurisprudência de unificação proferida pelo Conselho de Estado, figura criada pela Lei 1437 de 2011, em relação com a responsabilidade estatal por privação injusta da liberdade, foi eficaz como mecanismo de descongestionamento judicial. O trabalho fornece alguns dados taxativos, entre os quais se encontra a pouca aplicação que foi dada a esse mecanismo de extensão de jurisprudência nesse tipo de responsabilidade e a nula viabilidade que a Procuradoria Geral da Nação e o Ramo Judicial na Colômbia estão proporcionando a essas solicitações.

Palavras-chave: eficácia; extensão de jurisprudência; sentenças de unificação; privação injusta da liberdade; descongestionamento judicial.

Introducción

Colombia es un Estado social y democrático de derecho que cuenta con una normatividad en la aplicación de las garantías consolidadas a partir de la Constitución Política de 1991, que, a su vez, se ha logrado por el desarrollo jurisprudencial de las altas cortes que conforman la Rama Judicial, permitiendo la evolución jurídica conforme a las transformaciones de la sociedad.

Se busca la agilidad de los procesos llevados ante las jurisdicciones, pero, por diferentes motivos, se genera lo contrario: una administración de justicia lenta y saturada. Ante estas situaciones el legislador quiso, en temas contenciosos administrativos, crear una nueva figura que alivianara esa situación.

Con la Ley 1437 de 2011 (Congreso de la República, 2011) o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se reconoce la figura extensión de jurisprudencia, que busca asegurar que la administración tome en serio las decisiones emitidas por el Consejo de Estado en sus sentencias de unificación, procurando demarcar un precedente del cual, posteriormente, se puedan valer otros funcionarios judiciales para dar una solución pronta a una situación jurídica análoga, evitando con esto el desgaste judicial y además dándole relevancia a los derechos de los individuos con aplicación de los principios como la celeridad, la igualdad y el trato justo en relación con sus procesos.

De modo que la jurisprudencia debe ser considerada como fuente trascendente al momento de dar soluciones a los problemas jurídicos que se presentan tanto en sede administrativa como en sede judicial, con el fin de dar paso a la descongestión y la atención necesaria para la protección de los derechos en estas dos instancias.

Existe una conexión indisoluble entre la administración y la jurisdicción contenciosa por proteger los derechos de los ciudadanos de una manera expedita y eficaz, siendo deseable la celeridad en la resolución de conflictos, pues pretende evitar todo el trámite judicial de un medio de control ordinario y no esperar la duración del litigio.

Pero cuando es el Estado el que transgrede la libertad de los coasociados, se habla de responsabilidad

estatal por privación injusta de la libertad, que es un tópico de relevancia jurídica y social soportado en el artículo 90 de la Constitución y el artículo 65 de la Ley 270 de 1996 (Congreso de la República, 1996) estatutaria de la administración de justicia, ya que se está en presencia de un tema sensible donde procede la vulneración al segundo derecho máspreciado para las personas después de la vida.

La inquietud que dio origen a esta investigación es saber si ha sido eficaz la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre privación injusta de la libertad, como mecanismo de descongestión judicial, de 2013 a 2018.

Al respecto el Consejo de Estado ha dicho que el fin principal de esta figura es evitar el desgaste del órgano judicial en torno a temas que ya fueron resueltos en sus sentencias de unificación. Además, la Constitución Política de Colombia en el numeral 1 del artículo 201, dispone como deber del Estado, en cabeza de sus autoridades administrativas, prestar a los funcionarios judiciales “los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias”.

Así, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece la obligatoriedad de la administración pública de darles aplicación uniforme a las normas y las sentencias de unificación de los órganos de cierre a la hora de resolver peticiones de sus administrados, pues de no acatar tales lineamientos acarrearía consecuencias como la afectación de derechos constitucionales y legales y responsabilidad penal, administrativa y disciplinaria de las autoridades administrativas que desconozcan el precedente, según sanción impuesta en la Sentencia C-539 de 2011 (Corte Constitucional, 2011). Además, esta figura jurídica goza de similitudes con el derecho de petición consagrado en el artículo 23 constitucional, y por supuesto, tiene diferencias o convergencias con esa petición tradicional.

La presente investigación se realizó desde la metodología cuantitativa descriptiva, que comprendía la descripción, registro, cuantificación, análisis e interpretación de las solicitudes de extensión de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre privación injusta de la libertad y sus decisiones tanto en la instancia administrativa como en la contenciosa.

Además, en este trabajo se observa el desarrollo jurisprudencial de la responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad, a partir de la recopilación de las principales sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado y que fueron objeto de petición de extensión de jurisprudencia en las diferentes solicitudes que se presentaron de 2013 a 2018.

Finalmente, se plasmaron los resultados de este proyecto de investigación sobre las 18 solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad presentadas de 2013 a 2018, que arrojan unos datos tajantes, entre otros, la poca aplicación que le están dando a este mecanismo de extensión de jurisprudencia en materia de privación injusta de la libertad y la nula viabilidad que le están proporcionando a estas solicitudes la Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial.

Luego de analizar los sustentos normativos y jurisprudenciales sobre la privación injusta de libertad, se realizó una revisión de las investigaciones académicas a propósito de la extensión de jurisprudencia, en la que muchos autores colombianos contextualizan y abordan la cuestión de la teoría a la praxis. En total se analizaron 26 documentos, seis de los cuales son artículos de revistas académicas con perfiles de indexación y calidad; tres tesis de maestría en derecho; ocho trabajos de investigación para especialización; dos trabajos de pregrado; cuatro artículos académicos localizados en repositorios universitarios; dos proyectos de investigación académica en el marco de grupos de investigación o semilleros y un informe de tesis doctoral.

Desarrollo del tema

La Constitución colombiana de 1991 instituyó un fructuoso cambio en cuanto a protección de los ciudadanos y, en virtud de ello, la palabra *social* en la frase “Estado social de derecho” empezó a cobrar mayor fuerza y visibilidad. Por tanto, el ser humano se consolida como eje central de amparo a la luz de los principios y derechos establecidos en la carta nacional. Así las cosas, el “Estado social” cumple “su función interventora, llevando los hilos de la economía y de esta forma trabajando

en pro de los fines sociales y el bienestar general” (Aguilera y Aponte, 2017, p. 87).

De modo que el Estado colombiano adquiere la función garante e interventora para que los ciudadanos gocen de un bienestar individual y general. No obstante, la materialización de las garantías y aplicación de los principios no se ha demostrado plenamente en muchos procesos administrativos y judiciales llevados ante las diferentes jurisdicciones, toda vez que este es un aparato judicial lento y saturado. Dado lo anterior, es importante establecer la eficacia de la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad como mecanismo de descongestión judicial.

Esta figura de *la extensión de jurisprudencia* tiene su origen en el régimen jurídico español de 1956, a partir de la Ley 20, con base en el principio/derecho de igualdad, que buscó la minimización de tiempo para resolver conflictos similares ya resueltos en anteriores providencias, efectuando una justicia celer y eficaz. En Colombia, a partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la administración tiene el mismo objetivo que conduce a que se tengan presentes las sentencias de unificación del Consejo de Estado al momento de tomar una decisión.

La Ley 1437 de 2011 (Congreso de la República, 2011) incorpora una serie de principios y derechos ya establecidos en la Constitución nacional, entre ellos, el principio de igualdad aplicado, por la figura de extensión de jurisprudencia con el fin de lograr un trato igualitario y celer en la resolución de un conflicto en que se viera inmersa la administración.

Cabe anotar que el Código de 2011 fue modificado por la Ley 2080 de 2021 (Congreso de la República, 2021). El legislador eliminó la tercera causal por la cual la autoridad niega la petición de extensión de jurisprudencia, que en últimas era necesaria y resulta acorde con la realidad de este mecanismo jurídico, puesto que muchas de las peticiones negadas se respaldaban en esta causal sin mayor fundamento de las autoridades administrativas.

Principios de la extensión de jurisprudencia

La implementación del mecanismo de extensión de jurisprudencia en etapa administrativa tiene dos fines: 1) es la oportunidad del solicitante para que sus asuntos jurídicos con la administración sean resueltos en el menor tiempo posible, evitando acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa o a cualquier otra instancia nacional y 2) que la propia administración le atribuya reconocimiento a las sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado y, asimismo, aplique estas providencias en la solución de las diferentes controversias. Sin embargo, de estos dos objetivos surgen otros no menos importantes que en conjunto se consolidan como los principios en los cuales se soporta esta figura jurídica.

El respeto de los principios y derechos fundamentales del Estado social y democrático de derecho es el cimiento para los pronunciamientos administrativos y judiciales en todos los conflictos del ordenamiento jurídico colombiano. En ese sentido, es fundamental que cualquier entidad estatal aplique las garantías establecidas no solo en la Constitución nacional, en su artículo 2, sino también lo consagrado en cualquier ley o normativa vigente. De este modo, se establece que la figura de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado se soporta en estos principios constitucionales y legales:

Principio de igualdad. Esta garantía se sustenta en el preámbulo, en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que proclama la igualdad y libertad de las personas, lo que les hace merecedoras de protección y trato igualitario de las autoridades, derechos, libertades y oportunidades.

La figura de extensión de jurisprudencia es una viva manifestación de ese derecho fundamental. Aplicarla con miras a garantizar seguridad jurídica al peticionante por parte del servidor administrativo y cumpliendo los requisitos que impuso el legislador para este mecanismo, permite la resolución de la controversia sin necesidad de que sea avalada por una providencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Principio de legalidad. Es uno de los cimientos en los que se funda un Estado social y democrático de derecho. Es decir, que todo ciudadano que ejerza su derecho de acudir a la justicia deberá brindársele un procedimiento conforme a la ley y con todas las garantías existentes. Lo que significa que se aplicará un debido proceso tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional.

Principio de autotutela administrativa. Consiste en la autonomía que tiene la administración de reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos cuando acudan ante ella para que se resuelva la situación jurídica, para evitar que se recurra a la jurisdicción contenciosa administrativa y de este modo solucionar los conflictos en sede primaria. La figura jurídica de extensión de jurisprudencia exterioriza el principio de autotutela administrativa y demuestra que no se requiere llegar ante un juez para resolver un determinado conflicto, sino que la misma entidad lo podrá solucionar si aplica las providencias de unificación del Consejo de Estado, con los parámetros establecidos en la ley.

Fundamentos normativos

Responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad

El modelo monárquico estatal no reconoció algún tipo de reparación por privaciones injustas de los súbditos, derivadas de sus omisiones o extralimitaciones.

La soberanía, elemento esencial del Estado, depositada en cabeza de los gobernantes, y a través de la cual se le reconocen amplios poderes para disponer de lo que fuera necesario para la consecución de los fines del mismo, causó el desconocimiento de toda responsabilidad del Estado y la exoneración de toda obligación de indemnizar. (Polanía *et al.*, 2017, p. 43)

En este modelo estatal, basado en la soberanía concentrada de una sola persona, se tomaron decisiones arbitrarias que dieron como resultado la injustificada privación de la libertad de muchos individuos. Actualmente, la soberanía del Estado no recae sobre la persona y funciones del gobernante: existe una marcada división de poderes que tiene

como misión prevenir excesos en las funciones gubernamentales.

En Colombia el artículo 90 constitucional establece la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, es decir, el resarcimiento de los perjuicios a quienes los sufran, con ocasión de la acción u omisión de las entidades estatales.

De forma posterior, la Ley 270 de 1996 (Congreso de la República, 1996), Estatutaria de Administración de Justicia, en desarrollo del artículo 90 constitucional, estableció la responsabilidad del Estado¹ en relación con la administración de justicia es estos eventos: 1) el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia; 2) error jurisdiccional y 3) privación injusta de la libertad².

A fin de materializar la responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad, debe acudir-se a la jurisdicción a través del medio de control denominado reparación directa contemplado en el artículo 140 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El reconocimiento de estos perjuicios y el procedimiento para alcanzarlos deben ceñirse a las sentencias de unificaciones proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Cuando la administración priva de la libertad a una persona, de manera arbitraria y sin fundamentos, estamos en frente de una privación injusta de la libertad que deriva entonces en la responsabilidad estatal por el daño antijurídico ocasionado al co-sociado. Ante esta situación, Prato (2016) afirma: “Cuando por error o ineficiencia en la prestación del

servicio público se priva injustamente de la libertad a una persona, se causa un daño que el particular no está legalmente obligado a soportar” (p. 10).

Por otro lado, sobre este tipo de responsabilidad estatal, pocos meses después de expedida la Constitución de 1991, el Decreto 2700 de 1991 (Presidencia de la República, 1991), Código de Procedimiento Penal de la época, consagró que quien fuera privado de la libertad y posteriormente exonerado de responsabilidad penal porque el hecho no existió, por no haber cometido el delito o porque el hecho investigado no constituía delito, traería como consecuencia la responsabilidad civil extracontractual del Estado (Prato, 2016, p. 18).

Esa novedosa normativa establecía entonces tres causales³ de carácter objetivo, que, sin lugar a duda, constituían automáticamente la responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad y, por tanto, el deber de indemnizar. Esto debido a que se entendía que surgían estas tres situaciones derivadas de un error de la administración y que este yerro, para el simple tema de responsabilidad del Estado, se daba como una causal objetiva a título de daño especial, configurándose el deber de reparar patrimonialmente al privado injustamente de su libertad.

Después se promulgó la Ley 270 de 1996 (Congreso de la República, 1996) o Estatutaria de Administración de Justicia, que estipula que el Estado será responsable por tres eventos: 1) error jurisdiccional; 2) defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y 3) privación injusta de la libertad. Por consiguiente, se consagra en una ley una vez más, la injerencia que tiene la

1 El Estado deberá responder por los perjuicios causados (en el caso sub júdice privación injusta de la libertad) ya que sus ciudadanos no están en la obligación de soportar, dando así cumplimiento de los principios fundamentales consagrados en la Constitución (artículos 1, 2, 5) para la dignificación de la persona y el respeto por sus derechos fundamentales e inalienables como lo es justamente el derecho a la libertad.

2. Artículo 68. Privación injusta de la libertad. Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado reparación de perjuicios.

3. Artículo 414. Indemnización por privación injusta de la libertad. Quien haya sido privado injustamente de la libertad podrá demandar al Estado indemnización de perjuicios. Quien haya sido exonerado por sentencia absolutoria definitiva o su equivalente porque el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o la conducta no constituía hecho punible, tendrá derecho a ser indemnizado por la detención preventiva que le hubiere sido impuesta siempre que no haya causado la misma por dolo o culpa grave.

administración sobre las personas que han sido privadas de su libertad de forma injusta. Así quedó estipulado en el artículo 68 de esta ley, sin establecer una definición especial ni enumerar las fuentes de tal responsabilidad, como lo había hecho en su momento el Decreto 2700 de 1991 (Presidencia de la República, 1991)⁴.

Años más tarde se promulga la Ley 906 de 2004 (Congreso de la República, 2004), actual Código de Procedimiento Penal, normativa que rompe el hilo respecto al reconocimiento normativo que había tenido la privación injusta de la libertad, puesto que en esta ley nada se estipuló sobre este tema.

Por medio de la sentencia del 4 de diciembre de 2006, el Consejo de Estado con ponencia del consejero Mauricio Fajardo Gómez, integró un nuevo deber de indemnizar, correspondiente a la absolución del imputado por aplicación del principio *in dubio pro reo*. A partir de 2013, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han venido promulgando diferentes sentencias de unificación que continuaron con el análisis y determinación del título de imputación y el régimen de responsabilidad aplicable a la privación injusta de la libertad.

Extensión de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado

La Ley 1437 del 2011 (Congreso de la República, 2011) introdujo la figura o mecanismo de extensión de jurisprudencia que ha sido verdaderamente una novedad para un sistema jurídico lento y saturado, como el colombiano. Esta figura jurídica logra que la jurisprudencia sea tomada de forma vinculante para la administración y sea aplicada

4. La norma no estableció en qué consistía la privación injusta, como sí lo hizo el artículo 414 del Código de Procedimiento Penal anterior (Decreto – Ley 2700 de 1991), según el cual quien fuere privado de la libertad y exonerado de responsabilidad penal porque: el hecho no existió, el sindicado no lo cometió o el hecho no era punible, salvo dolo o culpa grave de la víctima, traería como consecuencia la responsabilidad civil extracontractual del Estado (Prato, 2016, (p. 18).

en los procedimientos desarrollados por las autoridades administrativas; hacer efectivos los derechos y principios tanto del procedimiento como de los interesados en su aplicación y, por último, como fin principal, la celeridad y descongestión judicial.

Como su denominación lo indica, no se trata de cualquier sentencia emitida por el Consejo de Estado, sino que serán objeto de extensión únicamente las sentencias de unificación promulgadas por esta Corporación⁵, que tiene la competencia de emitir y aplicar este tipo de sentencias de unificación. Al respecto se ha dicho que estas sentencias “son las únicas decisiones jurisprudenciales que tienen la calidad de ser aplicables a otros casos por las autoridades administrativas” (Covaleda y Pacheco, 2018, p. 10).

Así las cosas, cuando se habla de extensión de jurisprudencia se hace referencia a la necesidad de expandir los efectos de decisiones tomadas por el máximo tribunal administrativo en sus sentencias de unificación sobre casos similares al que se pretende resolver en determinado momento y que constituye una relevancia jurídica, con el fin de generar un precedente sobre el cual las autoridades posteriormente pueden aplicar, evitando un desgaste judicial. Esta figura puede entenderse desde la lectura del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 cuando la petición de extensión se presente ante

5 A saber, son sentencias de unificación aquellas decisiones que por relevancia jurídica se han proferido sobre un determinado tópico, como lo establece el artículo 270 de la ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 270. Para los efectos de este código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que se profiera o haya proferido el Consejo de Estado por la 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 36 A de la ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

la autoridad administrativa y, en el artículo 269, cuando sea presentada ante el Consejo de Estado.

Ahora bien, el artículo 10 de la misma Ley 1437⁶ establece el deber de la aplicación uniforme de la jurisprudencia, cuyo objeto es que las autoridades brinden solución a sustentos fácticos y jurídicos similares aplicando las disposiciones legales y reglamentarias estipuladas anteriormente, al tener presente las sentencias de unificación de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, que desarrollen, interpreten y apliquen las normas pertinentes a los conflictos jurídicos que se pretenden resolver.

El 10 de septiembre de 2012 se radicó ante el Consejo de Estado la primera solicitud de extensión de jurisprudencia, es decir, dos meses después de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. El solicitante, un pensionado de la Policía Nacional, mediante apoderado, pidió el reajuste de su asignación de retiro, de conformidad con lo que la Sección Segunda del Consejo de Estado reconoció en la sentencia de unificación de 17 de mayo de 2007 (Namén, 2014, p. 457).

Así, se precisa con claridad el alcance y el fin último de esta innovadora figura jurídica. De igual forma, el citado artículo 102 estipula el tiempo estimado para que la entidad administrativa dé una respuesta, plazo que no podrá exceder de treinta (30) días siguientes a la recepción de la solicitud.

De lo anterior se deduce que al aplicar esta figura jurídica se dará una resolución célere y en tiempo razonable. Sin embargo, en el transcurso del trámite se deben tener en cuenta algunos términos y disposiciones que estableció el artículo 614 de la

Ley 1564 de 2012 (Congreso de la República, 2012) o Código General del Proceso⁷.

La solicitud debidamente presentada no es sinónimo de respuesta favorable, pues al respecto el mismo artículo 102 establece que las autoridades administrativas podrán negar la petición de extensión de jurisprudencia basadas en dos circunstancias: 1) que el peticionario no tenga el derecho invocado o 2) que tenga diferentes sustentos fácticos y jurídicos distintos a los enunciados en la sentencia que pretende extender.

Una vez agotada esta etapa, si la entidad no da respuesta a la solicitud de extensión de jurisprudencia, se activa la facultad del peticionario de acudir directamente ante el Consejo de Estado. Igual situación ocurre cuando la entidad estatal da respuesta negativa. El procedimiento establecido para el trámite de la extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado está regulado en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Ante las diversas vicisitudes que presentaba la figura en los primeros nueve años de su puesta en marcha, se expide la Ley 2080 de 2021 (Congreso de la República, 2021), que modifica las causales de rechazo de la solicitud, eliminando la posibilidad que tenían las entidades de rechazarla cuando no

6 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.

7. 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.

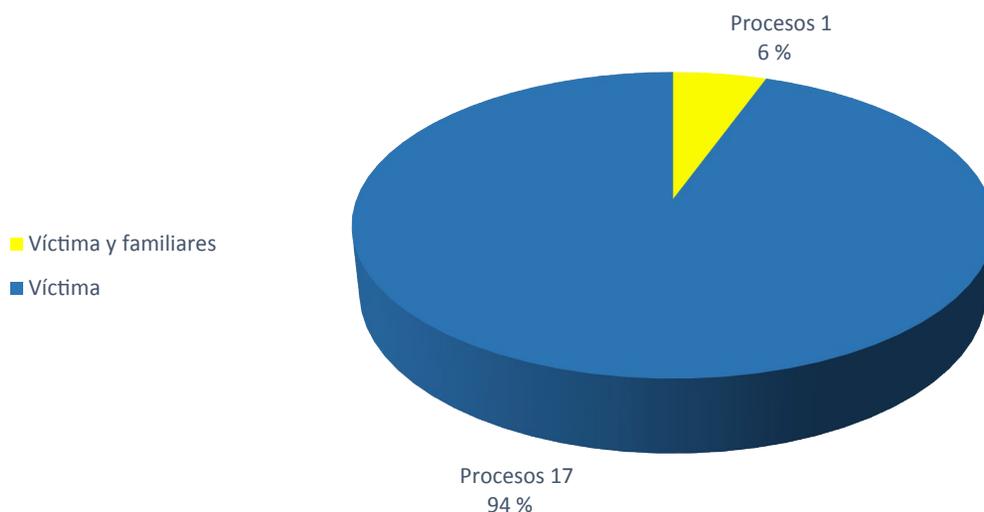
estaba de acuerdo con la interpretación del Consejo de Estado en la sentencia de unificación.

Resultados y discusión

Para determinar los factores que tuvieron en cuenta las entidades administrativas y el Consejo de Estado sobre las solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad de 2013 a 2018, se identificaron 18 procesos sobre esta figura jurídica, de los cuales se analizaron dos factores: 1) la respuesta emitida por la entidad y 2) el fallo proferido por el Consejo de Estado.

Los factores encontrados en las providencias que se tuvieron en cuenta para el presente trabajo fueron: demandante; demandado; acto administrativo de la Fiscalía sobre la solicitud de extensión; acto administrativo de la Rama Judicial sobre la solicitud de extensión; año de presentación de solicitud; sentencia de unificación invocada; entidad que ordenó la privación de la libertad; duración de la privación de la libertad; decisión acto administrativo de extensión; causal de negativa de extensión en acto administrativo y estado del proceso.

Figura 1. Demandante

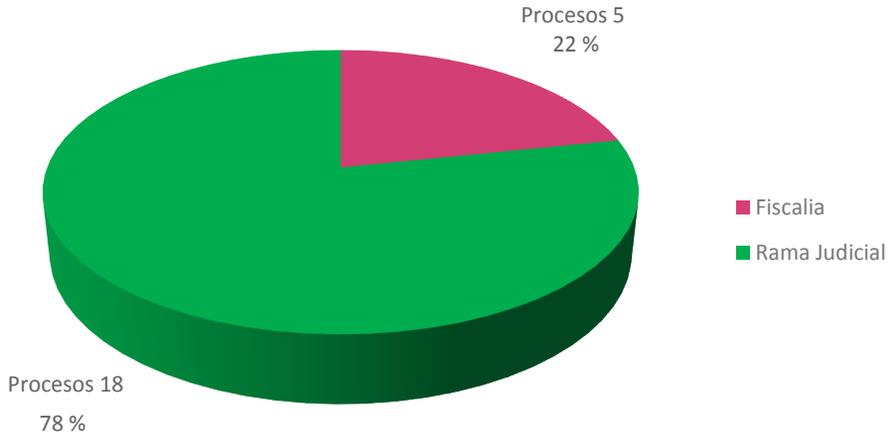


Fuente: elaboración propia.

En la figura 1, respecto al demandante se identificó que todas las solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad

fueron presentadas por la víctima, 17 de ellas por sus familiares (94 %) y la restante únicamente por la víctima (6 %).

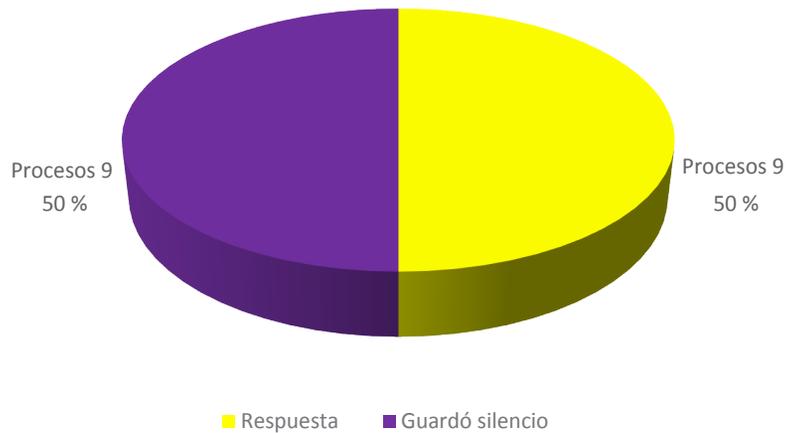
Figura 2. Demandado



Fuente: elaboración propia.

En la figura 2 se observa que en 18 procesos se demandó a la Fiscalía General de la Nación (78 %) y solo en cinco procesos se demandó a la Rama Judicial (22 %).

Figura 3. Acto administrativo de la Fiscalía sobre la solicitud de extensión



Fuente: elaboración propia.

De las 18 solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad presentadas ante la Fiscalía General de la Nación (figura 3), solo se emitió respuesta a nueve solicitudes, todas fueron negativas (50 %) y sobre las otras nueve solicitudes (50 %) la entidad guardó silencio.

Figura 4. Acto administrativo de la Rama Judicial sobre la solicitud de extensión

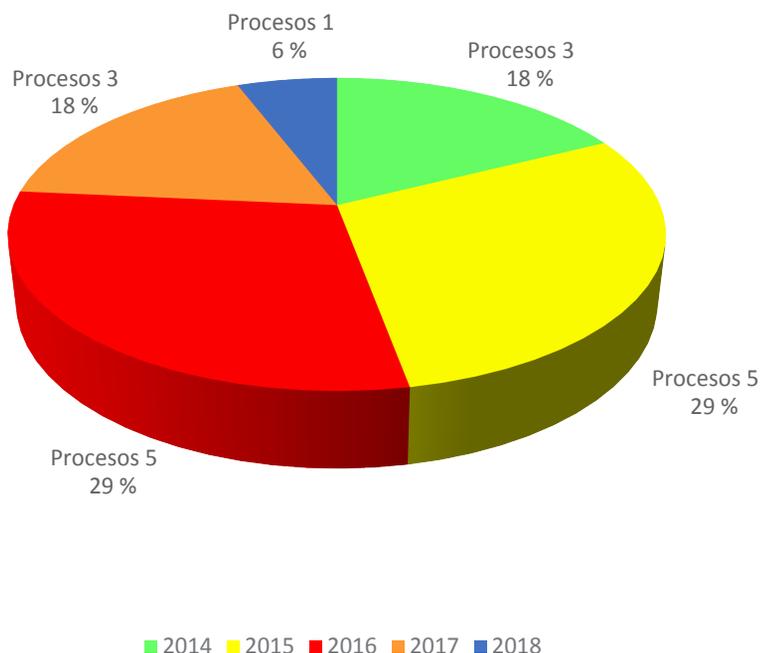


Fuente: elaboración propia.

En la figura 4 se puede ver que, de las cinco solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad presentadas ante la Rama

Judicial, la entidad guardó silencio con respecto a tres solicitudes (60 %) y solo emitió respuesta en dos solicitudes de forma negativa (40 %).

Figura 5. Año de presentación de la solicitud

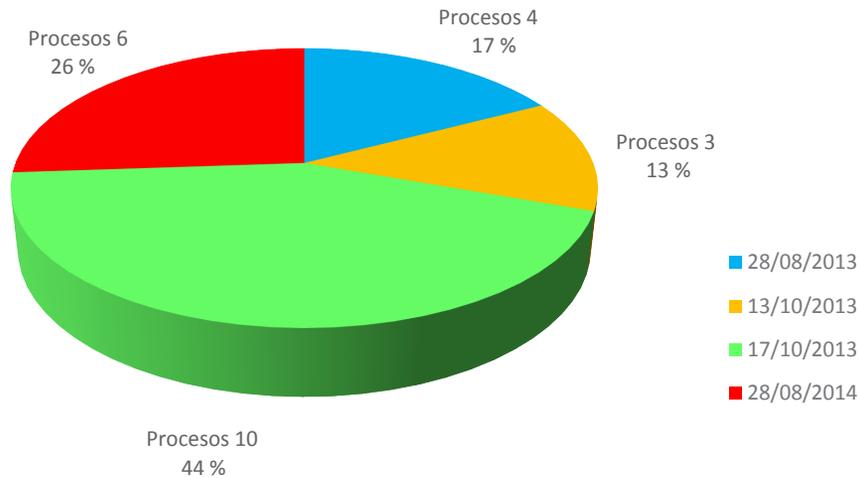


Fuente: elaboración propia.

En la figura 5 se identificaron los años cuando se presentaron ante el Consejo de Estado las solicitudes de extensión por privación injusta de la libertad. En 2014 se registraron tres (17 %); en 2015, seis (33 %). En 2016 se interpusieron cinco

solicitudes (28 %); en 2017 tres solicitudes equivalentes al 17 % y en 2018 una solicitud (5 %). Este fue el año con menor manejo de la figura de extensión de jurisprudencia en materia de privación injusta de la libertad.

Figura 6. Sentencia de unificación invocada

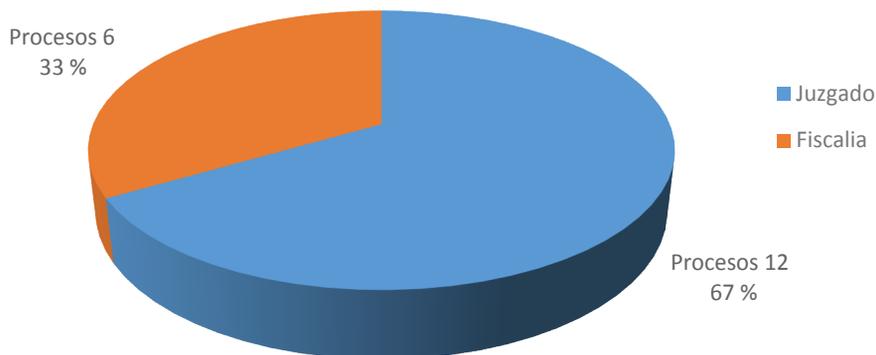


Fuente: elaboración propia.

Según la figura 6 la sentencia de unificación más invocada por los solicitantes (55 %), con diez solicitudes, se emitió el 17 octubre de 2013 radicado 52001-23-31-000-1996-7459-01 Sección Tercera del Consejo de Estado, que indica el régimen de responsabilidad o el título jurídico de imputación (responsabilidad objetiva), en los casos en que los accionantes solicitaron la reparación de los daños que les fueron ocasionados por la privación injusta de la

libertad y por medida de aseguramiento en el curso de un proceso penal, pero a la postre, se le exonera de responsabilidad en aplicación del principio *in dubio pro reo*; seguidamente la sentencia del 28 agosto de 2014 con seis solicitudes (22 %); sentencia del 28 de agosto de 2013 con cuatro solicitudes (16 %) y, finalmente, la sentencia del 13 de octubre de 2010 con tres solicitudes (7 %). Con cinco solicitudes presentadas se invocaron dos sentencias de unificación.

Figura 7. Entidad que ordenó la privación de la libertad

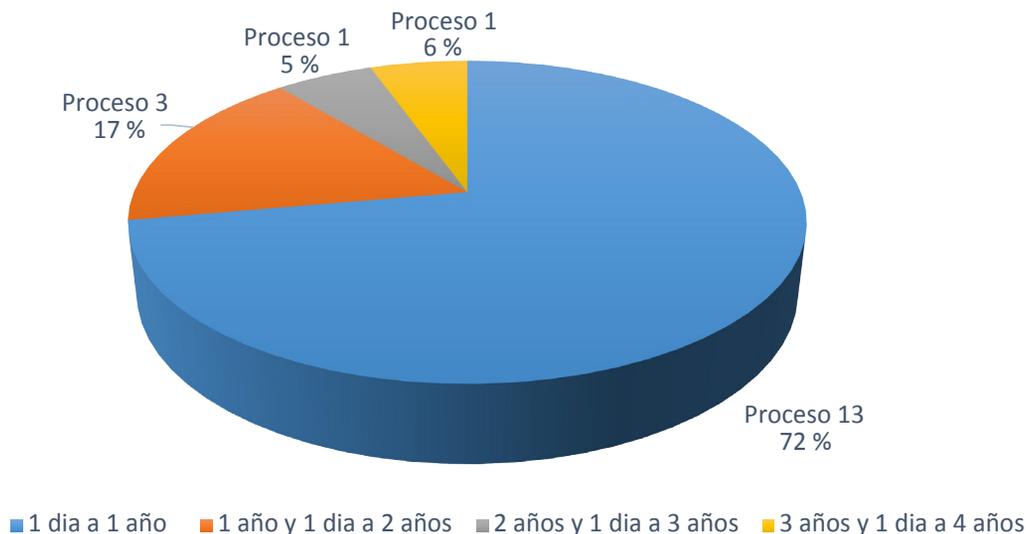


Fuente: elaboración propia.

De los 18 procesos que se muestran en la figura 7, la entidad que ordenó la privación en 12 de ellos

fue un juzgado (67 %), mientras que en los seis procesos restantes fue por orden de la Fiscalía (33 %).

Figura 8. Duración de la privación de la libertad

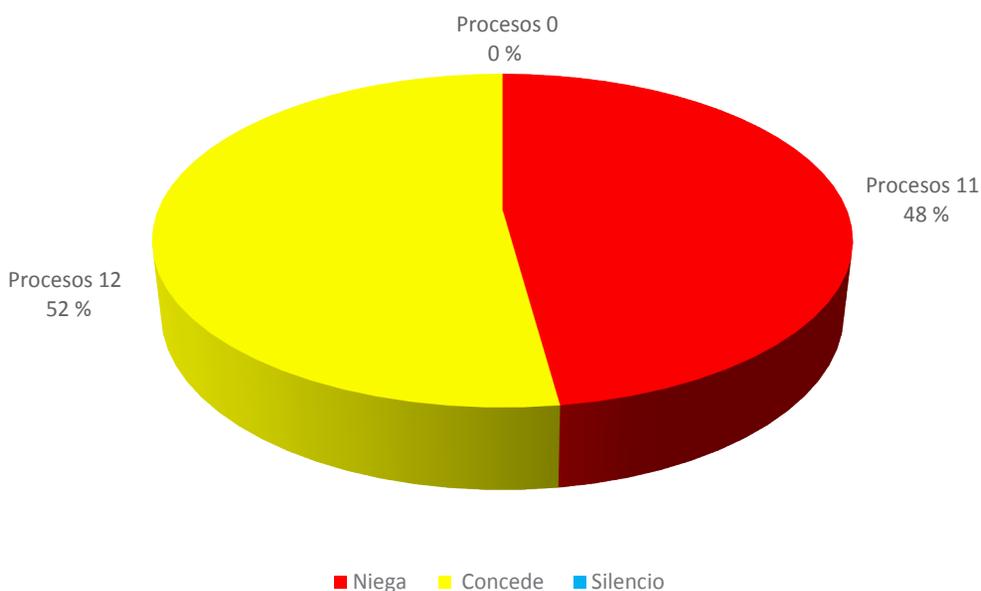


Fuente: elaboración propia.

La duración de la privación de la libertad se clasificó en cuatro temporalidades, según la figura 8: 1) de un día a un año; 2) de un año y un día a dos años; 3) de dos años y un día a tres años y 4) de tres años y un día a cuatro años. Así las cosas, de las 18 solicitudes de extensión de jurisprudencia por

privación injusta de la libertad, la duración de la privación en 13 procesos (72 %) fue de un día a un año; en tres procesos (17 %) fue de un año y un día a dos años; en un proceso (5 %) fue de dos años y de un día a tres años y en el último proceso (6 %) fue de tres años y de un día a cuatro años.

Figura 9. Decisión acto administrativo de extensión

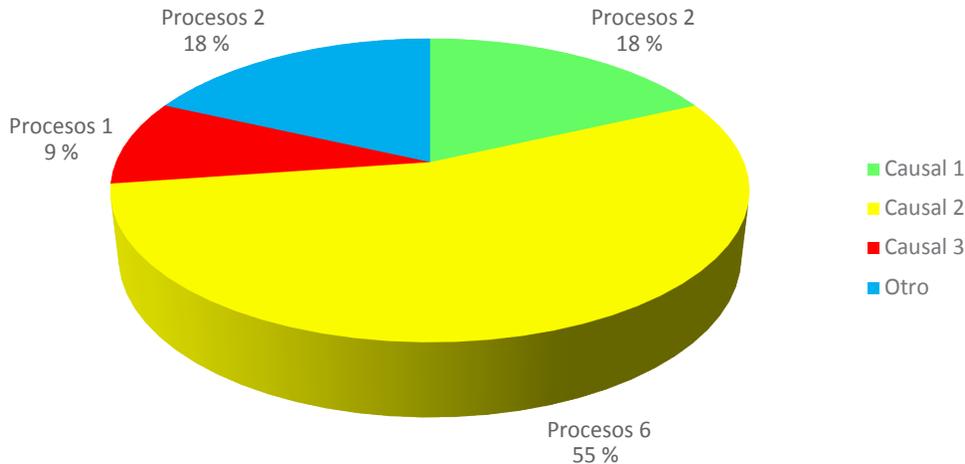


Fuente: elaboración propia.

Tal como lo ilustra la figura 9, de las 18 solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, cinco se presentaron conjuntamente con las dos entidades: Fiscalía General de

la Nación y Rama Judicial dando un conjunto de 23 solicitudes en total. Las entidades no dieron respuesta a 12 solicitudes (52 %); negaron 11 (48 %) y no concedieron ninguna (0 %).

Figura 10. Causal de negativa de extensión en acto administrativo



Fuente: elaboración propia.

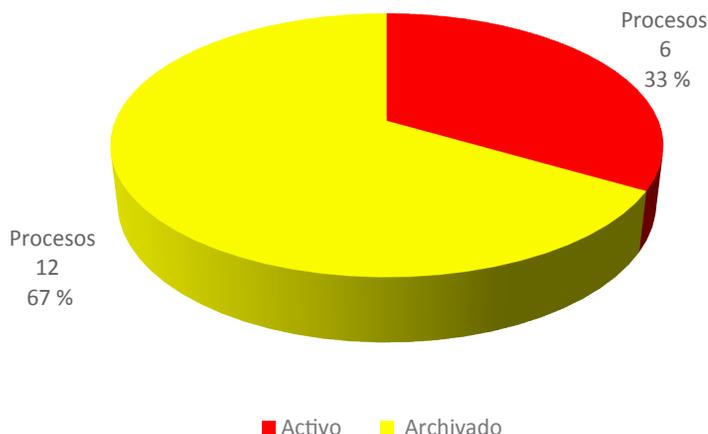
En la figura 10 se advierte que, de las 11 respuestas a las solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, las causales de la negativa fueron las siguientes: causal 1 equivalente al 18 %, causal 2 (55 %), causal 3 que fue eliminada por la Ley 2080 de 2021 equivalente al (9 %) y otra causal (27 %) (acudir ante el juez administrativo para determinar si efectivamente hay responsabilidad). En un proceso se emitió respuesta por las dos entidades solicitadas, que invocaron la misma causal de negación.

- **Causal 1:** exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo 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.

- **Causal 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.
- **Causal 3:** exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas que se van 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 esos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269. Causal que fue eliminada por la Ley 2080 de 2021.

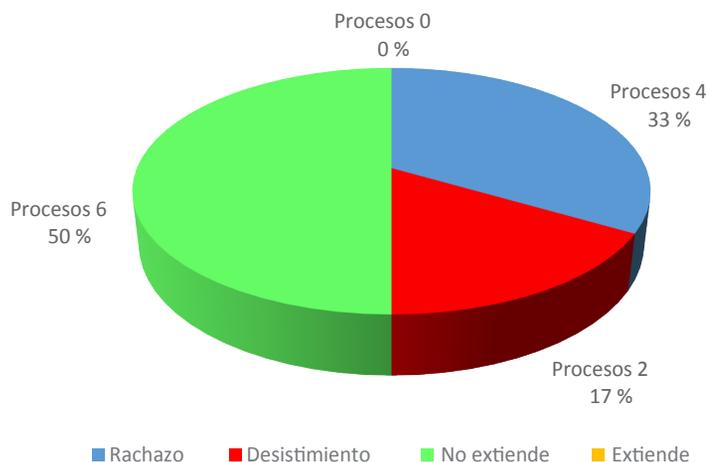
Figura 11. Estado del proceso



Fuente: elaboración propia.

En la figura 11 se determina que, de los 18 procesos sobre extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, 12 se archivaron (67 %) y solo seis se encuentran activos (33 %).

Figura 12. Motivo del archivo

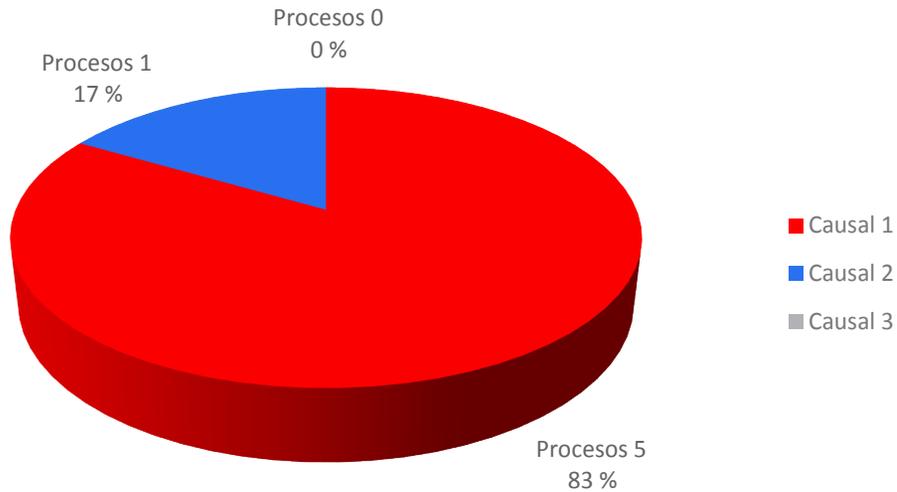


Fuente: elaboración propia.

En la figura 12 se detalla que, de los 12 procesos archivados, seis (50 %) se archivaron por haberse emitido una decisión negativa con respecto a la solicitud de extensión; cuatro se rechazaron de plano (33 %), uno de ellos por haber ejercido el medio de control correspondiente de forma simultánea con

la solicitud de extensión, otro de ellos por no cumplir los requisitos del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 y no ejercer el derecho de postulación; los otros dos se rechazaron por caducidad y, finalmente, dos procesos (17 %) se archivaron por desistimiento de los accionantes.

Figura 13. Motivo de la negativa de extensión

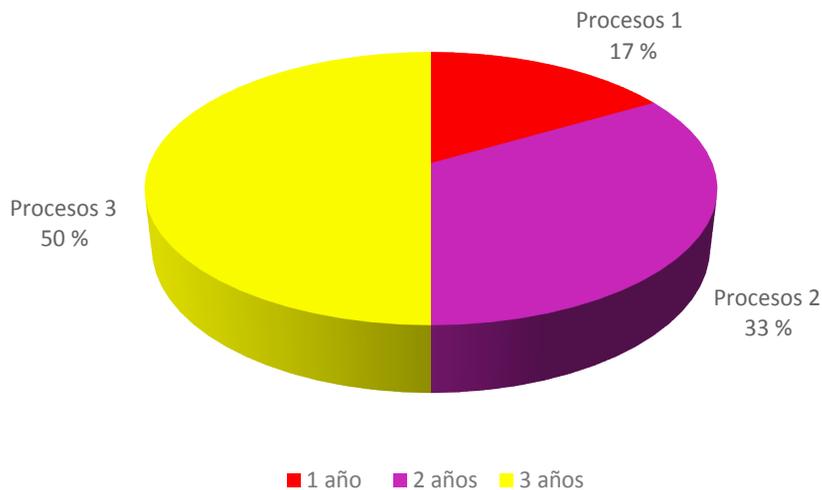


Fuente: elaboración propia.

Según la figura 13, de los seis procesos que negaron la extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, cinco fueron por la causal 1, consistente en que el demandante carece del

derecho invocado (83 %) y un proceso por la causal 2, consistente en diferentes sustentos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación invocada (17 %) del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Figura 14. Duración del proceso



Fuente: elaboración propia.

En la figura 14 se especifica que, de los seis procesos archivados por la negativa de extensión del Consejo de Estado, uno (17 %) tuvo una

duración de un año; dos procesos (33 %) duraron dos años y tres procesos (50 %) duraron tres años.

Discusión

Analizados los resultados sobre la eficacia de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre privación injusta de la libertad se estableció que la mayoría de solicitudes las presentaron las víctimas y sus familiares (94 %) y que la institución más demandada fue la Fiscalía General de la Nación (78 %).

Respecto al acto administrativo de la Fiscalía, sobre las 18 solicitudes de extensión presentadas ante esa entidad, la mitad (50 %) fueron negativas (50%) y en la otra mitad (50 %) la entidad guardó silencio, es decir, se evidencia una igualdad en las actuaciones de la institución sobre estas solicitudes; mientras que en el Acto administrativo de la Rama Judicial sobre la solicitud de extensión predomina el silencio (60 %). Además, cinco solicitudes se presentaron conjuntamente con las dos entidades Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial, dando un conjunto de 23 solicitudes en total. Las entidades no dieron respuesta a 12 solicitudes (52 %); negaron 11 (48 %) y no concedieron ninguna (0 %).

Además, se identificó que en 2015 se presentó el mayor número de solicitudes de extensión por privación injusta de la libertad presentadas ante el Consejo de Estado, con seis solicitudes (33 %) ante una solicitud (5 %) que se interpuso en 2018.

La sentencia de unificación más invocada por los solicitantes (55 %) fue la del 17 octubre de 2013 con diez solicitudes en los casos en que los accionantes solicitaron la reparación de los daños ocasionados por la privación injusta de la libertad y por medida de aseguramiento en el curso de un proceso penal, pero a la postre, se le exonera de responsabilidad en aplicación del principio *in dubio pro reo* en virtud de la sentencia del 13 octubre de 2010 en tres solicitudes (7 %).

Respecto a la duración de la privación de la libertad, que se clasificó en cuatro temporalidades: 1) de un día a un año; 2) de un año y un día a dos años; 3) de dos años y un día a tres años y 4) de tres años y un día a cuatro años; de las 18 solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, la mayor incidencia de duración de la privación en 13 procesos (72 %) fue de un día a

un año con respecto a una incidencia de duración de tres años y un día a cuatro años en el 6 % de los procesos.

Se encontró que, de las 11 respuestas a las solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, las causales de la negativa la causal 2 (55 %) predominó frente a las demás. El porcentaje de archivo de solicitudes rebasa la mitad con 67 %; y de los 12 procesos archivados, seis (50 %) se archivaron por haberse emitido una decisión negativa sobre la solicitud de extensión; cuatro procesos se rechazaron de plano (33 %).

Respecto de los seis procesos que negaron la extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad, la mayoría fueron por la causal 1, consistente en que el demandante carece del derecho invocado (83 %); además de esos seis procesos archivados por la negativa de extensión por parte del Consejo de Estado, tres procesos (50 %) tuvieron una duración de tres años, es decir, el tiempo más extendido de todos los registrados.

Conclusiones

La figura de extensión de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado sobre privación injusta de la libertad no ha sido eficaz como mecanismo de descongestión judicial, ya que, en sede administrativa, la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación no concedieron ninguna solicitud y, contrario a esto, en las pocas respuestas obtenidas remitieron al peticionante a iniciar el medio de control ordinario ante los juzgados administrativos.

Asimismo, en sede judicial ante el Consejo de Estado, ninguna de las 18 solicitudes tuvo su objetivo de extensión, porque en las seis decisiones emitidas por la corporación se reiteraron los argumentos en la instancia administrativa. Por lo anterior, no se está descongestionando el aparato judicial con la aplicación de esta figura. Al contrario, al juez contencioso administrativa se le sobrecarga, porque debe conocer de forma previa la solicitud de extensión y de manera posterior cuando se presenta el medio de control de reparación directa.

También se concluyó que la mitad de los procesos que el Consejo de Estado estudió de fondo y que no decidió extender duraron aproximadamente tres años cada uno, lo que deja ver la inoperancia de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación por privación injusta de la libertad como un método rápido de resolución; ejemplo de ello, desistimiento en dos solicitudes de extensión, en las cuales los demandantes solicitaban impulso procesal, pero que finalmente deciden retirar la solicitud del Consejo de Estado e iniciar el medio de control judicial.

A propósito de las solicitudes de extensión de jurisprudencia por privación injusta de la libertad se interpusieron, entre 2015 y 2016, la mayor cantidad de solicitudes y, posteriormente, hubo un descenso en su implementación por parte de los litigantes, al percibir la poca viabilidad de la figura jurídica al punto de que para 2018 solo se presentó una solicitud.

Del mismo modo, de las 11 respuestas a las solicitudes de extensión por privación injusta de la libertad emitida por la Fiscalía General de la Nación y la Rama Judicial, la causal 2 (diferente sustento fáctico y jurídico) fue la más empleada al momento de emitir la negativa de extensión.

Se estableció que la causal 1 del artículo 102 de la Ley 1437 (carecer del derecho invocado) fue el motivo que más adujo el Consejo de Estado para negarse a extender las solicitudes, así como lo indica uno de los cinco casos negados por esta causal, debido a que la Corporación consideró que es elemental acudir ante un juez administrativo para realizar un debate probatorio que logre determinar si efectivamente hay derecho o no a una reparación del Estado.

El artículo 269 de la Ley 1437 del 2011 no estableció unas causales de negación de la solicitud de extensión de jurisprudencia como sí lo hizo el artículo 102 en sede administrativa. Es por esto que las decisiones tomadas por el Consejo de Estado se tornan subjetivas, lo que hace que estas no se puedan encasillar en una causal determinada, diferente a lo que sí sucede con las autoridades administrativas.

Finalmente, el motivo de archivo que mayor tuvo incidencia fue el de negativa de extensión por

el Consejo de Estado y seguido de este, el rechazo de la solicitud por factores como la improcedencia —demanda del medio de control ordinario conjunto con la solicitud de extensión; falta de requisitos del artículo 269; falta de *ius postulandi* y la caducidad—.

Recomendaciones

Consideramos que debe establecerse la obligatoriedad de respuesta ante la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por el ciudadano, ya que esta se convierte en una petición especial frente a la cual el peticionante tiene una expectativa y, por tanto, es necesario que reciba una respuesta razonada y justificada. Pese a que las entidades pueden ampararse en el silencio administrativo negativo deberían emitir una respuesta rápida haciendo primar el trato digno a las personas y el tiempo que estas invierten en el trámite con el fin de obtener una respuesta. Es por ello que debe implementarse, para los funcionarios que estén a cargo, seguimientos jerárquicos o sanciones disciplinarias ejemplares que induzcan a prestar la relevancia requerida a este tipo de solicitudes.

Resulta vital, en especial con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, capacitar a los funcionarios que tramitan estas solicitudes pues se observa la falta de capacidad para dar respuesta. En ese sentido, es menester que los funcionarios entiendan las dos causales de rechazo de la extensión de jurisprudencia y que se brinde una razonada justificación del motivo por el cual no se puede extender la sentencia de unificación invocada, tal como lo consagran los lineamientos del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, recientemente adaptado.

Es conveniente, como medio de descongestión, que los tribunales administrativos conozcan y decidan lo concerniente al mecanismo de extensión de jurisprudencia en instancia judicial. Al ser las sentencias de unificación un deber de aplicación uniforme tanto para las autoridades administrativas como para los juzgados y tribunales, se torna procedente que estos últimos tengan la competencia para conocer de este asunto con relación a una sentencia de unificación, que es de aplicación

general para los administradores de justicia, y se descongestione el máximo órgano de lo contencioso administrativo y, por supuesto, haya una decisión de fondo de los tribunales administrativos, en menor tiempo.

Con las recientes modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, el país espera que las trabas puestas por las entidades estatales a la hora de aplicar la extensión jurisprudencial, en materia de responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad, se superen y se cumpla el fin anhelado por el legislador de 2011 de solucionar los conflictos en sede administrativa, se evite a toda costa utilizar la vía litigiosa para temas que han sido ya definidos por los órganos de cierre de la jurisdicción constitucional y contenciosa administrativa.

Referencias

- Agencia Nacional de Defensa del Estado. (2017). *El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación*. <https://cutt.ly/Zx6r7Gf>
- Aguilera, M. y Aponte, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista Digital de Derecho Administrativo* (18), 85-113. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.06>
- Congreso de la República. (1996, 7 de marzo). Ley 270 de 1996. “Estatutaria de la administración de justicia”. Diario Oficial 42745.
- Congreso de la República. (2004, primero de septiembre). Ley 906 de 2004. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. Diario Oficial 45658.
- Congreso de la República. (2009, 22 de enero). Ley 1285 de 2009. “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”. Diario Oficial 47240.
- Congreso de la República. (2011, 18 enero). Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Diario Oficial 47956.
- Congreso de la República. (2012, 12 de julio). Ley 1564 de 2012. “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 48489.
- Congreso de la República. (2021, 25 de enero). Ley 2080 de 2021. “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”. Diario Oficial 51568.
- Corte Constitucional. (2011, 6 de julio). Sentencia C-539 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Expediente D-8351. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm>
- Corte Constitucional. (2011, primero de noviembre). C-816 de 2011. M. P. Mauricio González Cuervo. Expediente D-8473. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm>
- Covalada, M. y Pacheco, J. (2018). *La extensión de la jurisprudencia: parámetros para que su implementación no sea un idealismo inaplicable*. [Tesis de maestría. Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42352/TESIS%20FINAL%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Namén, Á. (2014). *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Ministerio de Justicia y del Derecho-Consejo de Estado. <https://cutt.ly/kcaj0zE>
- Polanía, A., Vargas, L. y Tejada, M. (2017). *La responsabilidad estatal por privación injusta de la libertad en Colombia*. Biblioteca jurídica Diké-Universidad Surcolombiana.
- Prato, L. (. (2016). *La responsabilidad del Estado por la privación injusta de la libertad en Colombia*. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. <https://cutt.ly/icyyJ9J>
- Presidencia de la República. (1991, 30 de noviembre). Decreto 2700 de 1991 “Por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal”. *Diario Oficial* 40190.

