

**El mecanismo de extensión de jurisprudencia aplicado en sentencias de unificación
referentes a la responsabilidad del Estado por el daño causado por actos terroristas**

Bautista Rueda Jaime

1023939326

jaimbautista14@outlook.com

3195572382

Rojas Sánchez Jhon Sebastián

1010217260

Sebas14tianrojas@gmail.com

3193630177

Universidad La Gran Colombia

Facultad Derecho

Bogotá

05 de Diciembre del 2017

Resumen

La Ley 1437 del 2011 introdujo la figura de extensión de jurisprudencia la cual busca dotar de seguridad jurídica las decisiones de la administración, además de descongestionar la jurisdicción Contencioso Administrativa. Dicho trámite es iniciado por un tercero el cual invoca una sentencia de unificación jurisprudencial, emitida por el Consejo de Estado con el fin de que se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia mencionada, siempre y cuando el supuesto fáctico del peticionario guarde una identidad fáctica y jurídica con la sentencia de unificación que sea solicitada. Como consecuencia, esta investigación estará centrada en estudiar la práctica de este mecanismo respecto a 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 el daño causado por los actos terroristas. De esta manera se determinaran cuáles fueron los parámetros expuestos en las referidas sentencias y si los mismos pueden en una eventual solicitud del administrado activar el mecanismo.

Abstract

Law 1437 of 2011 introduced the figure of extension of jurisprudence which seeks to provide legal certainty to the decisions of the administration in addition to decongest the jurisdiction of Administrative Litigation. This procedure is initiated by a third party which invokes a judgment of unification jurisprudence issued by the Council of State in order to extend the legal effects of the judgment mentioned, provided that the factual assumption of the petitioner retains a factual and legal identity With the unification judgment that was requested. As a consequence, this investigation will focus on studying the practice of this mechanism with respect to the unification judgments adopted by the Plenary Chamber of the Third Section of the Council of State

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

regarding the non-contractual liability of the State for the harm caused by terrorist acts. In this way, the parameters set forth in the aforementioned judgments will be determined and if they can, in the eventual request of the administrator, activate the mechanism presented.

Palabras claves

Extensión de jurisprudencia, unificación de jurisprudencia, seguridad jurídica, responsabilidad extracontractual del estado por terceros y teoría del daño especial.

Keywords

Extension of jurisprudence, unification of jurisprudence, legal security, extra contract liability of the state by third parties and special damage theory.

Índice General

Extensión de Jurisprudencia en el Derecho Comparado. El sistema Jurídico Español	
Principio Extensión de Efectos en una Sentencia	
Aplicación de la Extensión	
Disposiciones para la Extensión de los Efectos de una Sentencia	
Sentencia en firme.	
Sentencia estimatoria.	
Situación jurídica individualizada.	
Reclamación en la Vía Administrativa y Jurisdiccional	
Unificación de Jurisprudencia y Extensión de Jurisprudencia en el Derecho Colombiano	
Unificación de Jurisprudencia	
Precedente vs unificación de jurisprudencia.	
¿Qué sentencias se consideran de unificación?	
Extensión de Jurisprudencia	
Antecedentes.	
Fases del mecanismo.	
Principios de igualdad y seguridad jurídica.	
Las Sentencias de Unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera Del Consejo de Estado en Materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado del daño causado por actos terroristas	
Responsabilidad del Estado	
Antecedentes.	
Regímenes de responsabilidad en Colombia.	
Tipología del daño.	
Actos Terroristas	
Noción.	
Aspecto jurídico.	
	Aspecto Metodológico
	Análisis y Discusión de Resultados, Conclusiones y Recomendaciones
Análisis y Discusión de Resultados	
Recomendaciones	

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Conclusiones

Referencias Bibliográficas

Anexos

Índice de tablas e Índice de figuras

Tabla 1: Competencia de la unificación de jurisprudencia

Tabla 2: Títulos jurídicos de imputación

Tabla 3: Síntesis sentencia 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515)

Tabla 4: Síntesis sentencia 18001-23-31-000-1999-00454-01(24392)

Tabla 5: Síntesis sentencia 070012331000200000471-01 (24.531)

Tabla 6: Síntesis sentencia SUJ 285001333300220130006001(3420-2015)

Grafico 1: Muestra de solicitudes de extensión

Introducción

La presente monografía inicia con un análisis del derecho español, de la manera cómo han aplicado el mecanismo de extensión, así como los principios en los cuales se ha fundamentado y el procedimiento tanto en vía administrativa, como en vía judicial.

En cuanto al derecho colombiano se realiza una síntesis sobre las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado. Llevando al lector a diferenciar entre un precedente y una sentencia de unificación, además de identificar si las providencias resueltas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 del 2011 pueden ser parte de esta categoría especial de sentencias que activan el referido mecanismo, de este modo se permite tener una noción sobre en qué casos específicamente está facultado el Consejo de Estado para emitir sentencias de unificación.

Teniendo en cuenta que las sentencias de unificación del Consejo de Estado son las únicas capaces de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, se explica la fase (administrativa y judicial) que componen dicha figura.

Es importante resaltar que en el anteproyecto se generó el siguiente interrogante:

¿El mecanismo de extensión es eficaz y aplicable en la práctica tal como fue concebido por el Legislador?

Con el fin de delimitar el estudio, se planteó la pregunta problema **¿Conforme a las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en cuanto a responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por actos terroristas, es factible aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia?.**

Frente a este cuestionamiento, en la actualidad se han proferido tres sentencias de unificación referentes a la pregunta problema, por lo cual se realiza un cuadro matriz demarcando las

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

situaciones jurídicas y fácticas de cada una de ellas, con el propósito de comprender cuales son los supuestos que se pueden extraer en dichas sentencias, mediante una eventual solicitud de extensión de jurisprudencia.

Como ya se mencionó, se busca establecer si la figura es capaz de cumplir con los fines para la cual fue concebida en nuestro ordenamiento jurídico, con el propósito de lograr la descongestión en los despachos judiciales, por tal razón se hace un breve análisis de una sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado (en adelante CE), la cual se encarga de conflictos de carácter laboral administrativo, buscando comparar está, con las providencias analizadas de la Sección Tercera.

Con la intención de verificar en qué área del derecho administrativo es más factible aplicar la extensión jurisprudencial, en el caso que el administrado opte por este mecanismo y el mismo pueda obtener un resultado favorable.

Con lo cual se logra concluir, que aportes se pueden acoger del derecho español para la aplicación del mecanismo en el derecho colombiano cumpla con los fines para lo cual fue concebida, se resalta que para llegar a este punto se realizaron derechos de petición ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE), con el fin de conocer las posturas de la entidad referente al tema.

Extensión de Jurisprudencia en el Derecho Comparado. El sistema Jurídico Español

La extensión de los efectos de una sentencia, como se ha denominado en España, está consagrado en el artículo 110 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (en adelante LJCA), en donde se estipula que:

1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurran las siguientes circunstancias:

- **a)** Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.
- **b)** Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.
- **c)** Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.

4. Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimarán, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- **a)** Si existiera cosa juzgada.
- **b)** Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99.
- **c)** Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.

6. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80.

Y con apoyo de la jurisprudencia en donde ha dicho, que cuando la Administración niega extender los efectos de la cosa juzgada, el camino a seguir es por la vía contencioso-

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

administrativa impugnando el acto denegatorio, extendiendo a otras personas que no formaron parte del proceso en que se dictó. (Estado J. d., 1998)

Principio Extensión de Efectos en una Sentencia

El artículo 110 de la LJCA se fundamenta en el principio de igualdad consagrado en el artículo 114 de la Constitución Española. El cual por medio de la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/1998, como Magistrado Ponente Gimeno Sendra, aclaró que los administrados que se encuentren en una posición litisconsorcial, en cuanto a una sentencia beneficiosa a sus intereses, dictada por el contencioso-administrativo del que no fueron parte, citando el principio de igualdad logrando obtener los mismos beneficios de la misma. (Contreras, 2010)

Es por ello que el artículo 110, con base al principio de constitucionalidad de igualdad, creó el derecho de que los administrados puedan exigir que les apliquen los beneficios de una sentencia en firme, acerca de los derechos reconocidos como consecuencia de la acción ejercitada, siempre y cuando sea producto de un caso en masa.

Aplicación de la Extensión

El Legislador para lograr un correcto uso de la extensión de los efectos de una sentencia, decidió limitar su uso en los campos donde los presupuestos facticos y jurídicos lleguen a repetirse con mayor frecuencia.

Es así que en el artículo 110 se delimitó en los supuestos que versen en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública, dado que son los campos donde más llegan a repetirse los presupuestos.

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

En materia tributaria, se configura todo lo concerniente a los impuestos, tasas y contribuciones especiales que a la vez tienen relación con el establecimiento, gestión y reclamación de los tributos. Una vez limitada esta materia, no se puede incluir las sanciones impuestas al sistema tributario o las relacionadas con la intervención administrativa. (Contreras, 2010)

En materia de personal al servicio de las administraciones públicas, se tiene por objeto todo lo concerniente a las relaciones laborales de una o varias personas, las cuales mediante una reclamación o inclusión logran la aplicación del artículo 110.

Disposiciones para la Extensión de los Efectos de una Sentencia

Sentencia en firme.

En el artículo 245 numeral 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que “Son sentencias firmes aquellas contra las que no quepa recurso alguno, salvo el de revisión u otros extraordinarios que establezca la ley”. (Estado J. d., Ley Organica del Poder Judicial, 1985)

La expresión va más allá de una sentencia en firme, pues va a un tipo específico de resoluciones jurisdiccionales, restringiendo así el uso de la extensión de efectos en otras sentencias, quedando excluidas para su uso las providencias y los autos.

Sentencia estimatoria.

Además de que las sentencias deben estar en firme, estas deben tener un pronunciamiento estimatorio, donde se deduce que la sentencia cuya extensión se pretende deberá haber reconocido una situación jurídica a favor de una o varias personas a los favorecidos en el fallo.

Situación jurídica individualizada.

Se logra cuando la Administración reconoce una situación jurídica individualizada en una sentencia en firme, optando a que se tomen las medidas necesarias para conseguir el restablecimiento de la misma.

Reclamación en la Vía Administrativa y Jurisdiccional

La reclamación en vía administrativa se hace mediante una solicitud ante la entidad que le vulnero sus derechos, en la cual busca que los efectos de una sentencia dictada por el tribunal deban ser extendidos al administrado los derechos reconocidos.

Después de haber sido denegada la reclamación en vía administrativa, el recurrente podrá acudir a reclamar su pretensión ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, cuando se trate en materia tributaria o de personal al servicio de las Administraciones Publicas, al darse estas condiciones la persona dentro del año siguiente a la última notificación de la sentencia podrá solicitar la extensión de los efectos que pretenda.

Es así que mediante la doctrina, se estableció un diseño de aplicación de la extensión de efectos *ultra partem*, donde se exigían tres elementos: que sea una sentencia estimatoria, que la norma anulada fuera de carácter general o afectase a una pluralidad de individuos y que se tratase de una sentencia que acordase la anulación reclamada.

Unificación de Jurisprudencia y Extensión de Jurisprudencia en el Derecho Colombiano

Unificación de Jurisprudencia

Precedente vs unificación de jurisprudencia.

Teniendo en cuenta que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue introducido por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), contenido en la Ley 1437 del 2011, se explicará lo relacionado con las sentencias de unificación ya que son estas las que activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Uno de los puntos importantes aclarar es la diferencia entre las sentencias de unificación, la jurisprudencia y el precedente judicial.

La jurisprudencia en el derecho colombiano ha tomado un papel importante, permitiendo que esta evolucione y obteniendo grandes aportes. Entonces por jurisprudencia se debe entender el conjunto de decisiones y sentencias de los tribunales de cierre (Díaz, 2006). Por precedente se entiende como:

La sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo.

Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares (SU 354-17, 2017).

Dicho lo anterior, se extrae que la jurisprudencia es el conjunto de todas las sentencias dictadas por las corporaciones de cierre, en cambio el precedente es tan solo ese grupo de sentencias que son similares por la identidad fáctica y jurídica, aclarando que no es todo el cuerpo de la sentencia sino una parte de ella.

Toda sentencia se divide en tres partes, la primera es el *decisum* es decir el fallo o lo resuelto, de donde se desprenden los efectos de las decisiones entre las partes. La segunda, la *ratio decidendi* comprende el alcance de las disposiciones jurídicas, exponiendo lo que se prohíbe, permite, ordena o habilita para el caso específico. Finalmente el *obiter dicta* son afirmaciones teóricas, generales y que cumplen un papel secundario en la fundamentación de la decisión. (Bernal, 2008)

El precedente se encuentra en la ratio decidendi de una sentencia:

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el juez en el proceso de interpretación de la norma debe tener en cuenta el precedente del caso en particular a resolver, y que de este precedente debe observar la ratio decidendi, que de manera particular comprende los elementos de identificación y confirmación, estos son; identificación, la norma objeto de decisión de la Corte, el referente que sirvió de base a la decisión y el criterio determinante de la decisión; confirmación, constituye en sí mismo una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectiva e inmediatamente si la norma ajusta o no al ordenamiento jurídico y la constitución, son asimilables al contenido de una regla que se manifiesta en una autorización, una prohibición o un orden derivado del ordenamiento jurídico y la Constitución y responden al

problema jurídico que se plantea en el caso, y fijan el sentido de la ley o norma constitucional en la cual se fundamenta para resolverlo (Lancheros Gámez, 2012).

Aclarado el precedente se procede a dar la noción de unificación de jurisprudencia, la cual se debe entender como las sentencias dictadas por los órganos de cierre con el fin de unificar precedentes que guardan similitud jurídica y fáctica haciendo necesario su unificación, de acuerdo a lo consagrado en los artículos 256 al 268 y 270 al 271 del CPACA que se explicarán más adelante.

De esta manera, la unificación de jurisprudencia la realiza cada órgano de cierre, por ejemplo la Corte Suprema de Justicia la realiza a través del recurso de casación, en donde generalmente aplican la doctrina probable. Pero para la presente investigación, solo se tendrá en cuenta el Consejo de Estado, dado que este es el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo, lo que genera que las sentencias que profiera esta corporación activen el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

De esta manera, se infiere que el precedente, si bien es un grupo determinado de sentencias, no se puede asegurar que es toda la sentencia en sí, debido a que el precedente solo forma parte del proceso de construcción de *la ratio decidendi*. Cabe aclarar que gracias a la Corte Constitucional, el precedente ha tomado tal importancia que es obligatorio para los jueces, a la hora de emitir sus decisiones, deben tomar el precedente en los casos similares, donde pueden apartarse siempre y cuando la decisión sea motivada.

En cambio, la unificación de jurisprudencia corresponde a ese grupo de sentencias que el CPACA determinó, y en determinado momento son capaces de activar el mecanismo de

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

extensión de jurisprudencia siempre y cuando guarden identidad fáctica y jurídica con el caso del peticionario.

¿Qué sentencias se consideran de unificación?

Las sentencias de unificación proferidas por medio del recurso extraordinario.

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es una oportunidad que el CPACA otorgo al administrado para poder garantizar el principio de seguridad jurídica. Dado que con anterioridad a la ley 1437 el Consejo de Estado a manera oficiosa ejercía dicha facultad.

De acuerdo al CPACA se puede interponer el recurso extraordinario en contra de las sentencias de primera y única instancia resueltas por los tribunales y que estas estén en contradicción con las sentencias de unificación que hubiera proferido el Consejo de Estado, la Corte Constitucional se refirió en cuanto a la inconformidad de que el recuso solo procediera en cuanto a providencias falladas por los tribunales, se excluye las sentencias dictadas por los jueces administrativos:

En el asunto *sub-judice*, el recurso extraordinario objeto de controversia se encuentra regulado como una vía para asegurar el respeto del precedente vertical consagrado en sentencias de unificación; por lo que, a partir de dicho objetivo, se entiende que su procedencia se circunscriba a las decisiones de “única y segunda instancia” dictadas por los tribunales administrativos. En efecto, como ya se ha dicho, en relación con los jueces de inferior jerarquía se entiende que su desconocimiento puede corregirse a través de los medios ordinarios de contradicción; y en cuanto a las dependencias internas que integran el Consejo de Estado, no se presenta el supuesto de sujeción jerárquica o de subordinación funcional que explica la viabilidad de este recurso. (C 179-2016).

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Otro aspecto a tener en cuenta sobre la procedencia del recurso, son las de cumplir con las cuantías consagradas en el artículo 257 CPACA, y los legitimados para interponer el recurso es cualquiera de las partes o terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia.

En cuanto a la oportunidad de interponer el recurso es de 5 días, en el cual se otorga un plazo de 20 días para que sea sustentado. Este recurso no suspende la ejecución de la sentencia proferida por el tribunal, salvo que el recurrente acuda al artículo 264 del CPACA (prestar caución) o sean todas las partes procesales que interpongan el recurso extraordinario.

Sentencias de Unificación Proferidas de Acuerdo al Artículo 271 del CPACA.

En el artículo 271 del CPACA se reitera la facultad del Consejo de Estado para emitir sentencias de unificación teniendo en cuenta que esta corporación cumpla con los requisitos del artículo 270. Para el análisis se dividirá en dos grupos:

Sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado con posterioridad al CPACA.

De acuerdo a la interpretación de los artículos 257 y 270 del CPACA, se desprende que las Secciones del Consejo de Estado tienen a su cargo proferir las sentencias de unificación de jurisprudencia, cuando a solicitud de los tribunales y subsecciones se abstengan de proferir fallo y vean necesario unificar jurisprudencia.

Otro factor de competencia es el consagrado en el artículo 1 numeral 2 del Acuerdo 148 de 2014, donde la Sala Plena del Consejo de Estado reafirma las razones por las cuales las Secciones de acuerdo a su especialidad asumen competencia para dictar fallos de unificación de jurisprudencia.

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Por otra parte el inciso 2 del artículo 271 se infiere que la Sala Plena asumirá competencia en cuanto exista la necesidad de unificar la jurisprudencia de las secciones cuando se configure las razones mencionadas del artículo 270 y 271 del CPACA.

Cabe recalcar que a la hora de emitir una sentencia de unificación debe estar enmarcada en las razones dispuestas en el artículo 270 del CPACA que son la importancia jurídica o transcendencia económica o social o la necesidad de sentar o unificar jurisprudencia.

Por último, pueden ser objeto de unificación las sentencias relativas a resolver el mecanismo de revisión el cual está previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, en lo que se refiere a la acción popular y de grupo que es de competencia del Consejo de Estado

Tabla 1: Competencia de la unificación de jurisprudencia.

Competencia		Razones por las que deben fundamentar
Consejo de Estado	Sala Plena	Cuando se requiera unificar la jurisprudencia de las Secciones
	Secciones según su especialidad	-Resolver el recurso extraordinario de unificación. -Pendientes de fallo: (a solicitud de parte, por remisión o petición del Ministerio Público) Tribunales o Subsecciones. -Resolver el recurso de revisión de las acciones de grupo o populares.
	Subsecciones	No tienen

Sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado con anterioridad al CPACA.

Es importante analizar la sentencia de la Corte Constitucional que se refiere a la importancia de la unificación de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, para que este genere unidad en el ordenamiento jurídico creando seguridad jurídica sobre el administrado. En la sentencia:

Pues bien, ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico?

La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia.

En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia (C 104 93, 1993).

Por tal razón la función de unificación jurisprudencial no nace con la expedición del CPACA, dado que esta es una función natural del Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo el cual le fue otorgado por la Constitución (Estado, 2014).

Es evidente que esto se respalda con el artículo 270 del CPACA:

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 (Colombia, 2015).

Se puede afirmar que la función del Consejo de Estado de unificar sentencias no fue otorgada con la expedición del CPACA, por el contrario esta existe con anterioridad a la Constitución del 1991, por ser facultad propia de los órganos de cierre.

Extensión de Jurisprudencia

Antecedentes.

En nuestro derecho colombiano con la expedición de la Ley 1395 del 2011 mediante la cual se buscaba la descongestión de justicia en todas las jurisdicciones, dispuso en su artículo 114 lo siguiente:

Artículo 114, las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, **en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.** Por los mismos hechos y

pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos (Colombia C. , 2010)

Nos damos cuenta como el Legislador impone la obligación a la administración de tener en cuenta el precedente y aplicar la doctrina probable, a la hora de expedir actos administrativos que resolvieran las peticiones.

Se puntualizó en tres supuestos de hecho del derecho administrativo, estos eran en materia laboral, tributaria y responsabilidad extracontractual del Estado, este último consideramos que el Legislador se equivocó al considerar el mismo como un caso masa, como se explicara en el análisis de la sentencias.

Además se previó que estos precedentes resueltos por el Consejo de Estado tampoco podían ir en contra de los precedentes de la Corte Constitucional. Se observa que con esta norma serviría de ante sala a la creación del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Para la época la norma fue cuestionada, al punto de ser demandada constitucionalmente en tres ocasiones en las cuales la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 114 de la Ley 1395 del 2011. Además múltiples artículos jurídicos también participaron en el debate, tal como lo hizo el doctor Javier Francisco Franco.

Que a pesar de aceptar que si bien no estaba de acuerdo que se impusiera a las autoridades a seguir los precedentes del Consejo de Estado a la hora de resolver peticiones o proferir actos, si estaba de acuerdo que evitaría que el administrado, debiera acudir al juez he iniciar un proceso mediante un medio de control. (Mongua, 2012).

Su inconformidad radicó en su desacuerdo en que la Corte Constitucional cree y el Congreso, de facto, lo acepta que tiene más legitimidad que el legislador, y por lo tanto busca y acepta que llegemos de manera explícita no como hasta ahora, taimada a un gobierno de los jueces: que no será de todas las altas cortes, sino solo de la Corte Constitucional, ya que plasmó su prevalencia presente y futura en materia de precedentes. Terminando por concentrar un poder legislativo y judicial, es decir, dará las reglas de juego y será árbitro (Mongua, 2012)

Fases del mecanismo.

Vía administrativa.

El procedimiento para la solicitud de extensión de jurisprudencia por vía administrativa se encuentra en el artículo 102 del CPACA. En donde el interesado debe presentar ante las autoridades legalmente competentes y mediante un escrito fundamentar, el derecho que pretende que se le reconozca por medio de la sentencia de unificación de jurisprudencia, siempre y cuando el medio de control pertinente para el caso no hubiere caducado.

La entidad tiene un término de 30 días para resolver la solicitud, en ese tiempo debe analizar las pruebas aportadas y el supuesto de hecho, y además solicitar inmediatamente concepto previo a la ANDJE.

Las autoridades a la hora de motivar su decisión de negar la solicitud de extensión de jurisprudencia deben invocar algunas de las siguientes causales: por la necesidad de agotar un periodo probatorio ante la jurisdicción contencioso administrativa, en donde la entidad tenga la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción, en donde pueda demostrar que el peticionario carece del derecho solicitado.

Otra razón es que el caso del peticionario no sea idéntico con la situación fáctica o jurídica acerca sentencia de unificación de jurisprudencia invocada en su solicitud o por que la administración opte por el apartamiento administrativo es importante aclarar que de ser este el caso debe ser motivado por la entidad.

Vía judicial.

De conformidad con el artículo 269 del CPACA, uno de los presupuestos para acudir a esta instancia es haber agotado el trámite por vía administrativa en cualquiera de estos eventos: el haber reconocido parcialmente la petición, el haberla negado o el no haber recibido respuesta dentro de término indicado.

El Consejo de Estado, luego de admitir la solicitud correrá traslado por treinta días a la ANDJE, a la entidad que se le solicite reconocer el derecho y al Ministerio Público. La audiencia se realizara dentro de los siguientes quince días en donde la sección correspondiente decidirá si concede la extensión de los efectos de la sentencia de unificación invocada. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Principios de igualdad y seguridad jurídica.

El principio de igualdad, se ve inicialmente consagrado en el artículo 13 de la Constitución de 1991, para la presente monografía es pertinente analizar lo siguiente:

La uniformidad de las decisiones adoptadas por los jueces permite, entonces, que los ciudadanos tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, con lo cual se concreta la seguridad jurídica y la igualdad en las actuaciones judiciales. Para ello, la jurisprudencia ha

fijado diferentes instrumentos: (i) la Constitución reconoce que la actividad de los jueces está sometida al imperio de la ley, “lo que constituye no solo una garantía de autonomía e imparcialidad, sino también de igualdad en tanto el punto de partida y llegada de toda la actuación judicial es la aplicación de la ley”; (ii) la ley establece un conjunto de pautas orientadoras para resolver los diferentes problemas que se suscitan al interpretar y aplicar las normas jurídicas; (iii) la Constitución ha previsto órganos judiciales que tienen entre sus competencias “la unificación de jurisprudencia como forma de precisar con autoridad y vocación de generalidad el significado y alcance de las diferentes áreas del ordenamiento jurídico”; (iv) la jurisprudencia constitucional ha incorporado un grupo de doctrinas que, como la cosa juzgada y el deber de respeto del precedente judicial, “tienen entre sus propósitos garantizar la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales fijadas con anterioridad”; y (v) algunos estatutos como el CPACA incorporan normas que tienen por propósito asegurar la eficacia de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado a través, por ejemplo, de su extensión “arts. 10 y 102 CPACA” (SU 354 2017).

Respecto a lo anterior, observamos como el principio de igualdad va unido al de seguridad jurídica, este principio está consagrado en el artículo 29 de la Constitución el debido proceso.

El principio de seguridad jurídica, debe entenderse como la confianza del ciudadano, en donde la administración garantiza que los casos serán resueltos de la misma manera, en el entendido que estos guarden identidad fáctica y jurídica respecto a los anteriores fallos.

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Estos principios expuestos en la Constitución, determinó que el juez está bajo el imperio de la ley, pero a su vez otorgó la facultad a los órganos de cierre de unificar su jurisprudencia, en el sentido que las interpretaciones no muestren pluralidad al interior de una corporación, sino que por el contrario tengan una línea ceñida a un precedente.

De esta manera la extensión de jurisprudencia garantiza al administrado, la posibilidad de que se le aplique esa interpretación jurídica objetiva que está representada para la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de sus sentencias de unificación jurisprudencial.

Las Sentencias de Unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera Del Consejo de Estado en Materia de Responsabilidad Extracontractual del Estado por daños causados por actos terroristas

Responsabilidad del Estado

Antecedentes.

La evolución de la responsabilidad del Estado se divide en dos partes fundamentales, en una lo relacionado con anterioridad a la Constitución de 1991 y la otra parte de la historia es lo ocurrido con posterioridad.

La responsabilidad del Estado con la Constitución de 1886 no estaba expresamente consagrada, lo que obligó a ser interpretada a través del derecho civil, la Corte Suprema de la Justicia estaba encargada de resolver los conflictos donde el Estado era parte. “La responsabilidad del Estado era solamente subjetiva, esto quiere decir que radicaba únicamente en la producción de un daño por parte de la administración, fundada en una falla del servicio” (Garnica, 2011).

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Fue entonces, que con la Constitución de 1991 el constituyente consagró en el artículo 90 la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico causado por acción u omisión causado por sus agentes.

De dicho artículo se desprende los elementos fundamentales para que se configure la responsabilidad estatal contractual y extracontractual, el daño antijurídico, elemento principal para aplicar los regímenes subjetivos y objetivos (Díazgranados Mesa, 2001).

Regímenes de responsabilidad en Colombia.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, ha señalado que las imputaciones bajo el título de responsabilidad objetiva y subjetiva son viables su aplicación dependiendo el caso, lo anterior confirmado por la Corte Constitucional (T 664 2014).

En Colombia con la Constitución de 1991 y el avance jurisprudencial del Consejo de Estado se ha presentado dos regímenes de responsabilidad, siendo la más dominante la subjetiva, dado que esta fue trabajada por la Corte Suprema de Justicia cuando se le atribuía la competencia acerca de la responsabilidad del Estado.

Por otra parte la responsabilidad objetiva, no se pretende demostrar la culpa con la que actuó la entidad llamada a responder, lo que sí es un factor principal en el régimen subjetivo. Lo que interesa a la hora de atribuir responsabilidad objetiva del Estado, es que este a pesar que su actuar no le es reprochable y está dentro del marco de la legalidad, causó un daño que el administrado no está en deber de soportar, por lo tal se rompe el principio de las cargas públicas o creó un riesgo en su accionar (Mendoza, 2014).

Títulos jurídicos de imputación.

Tabla 2: Títulos jurídicos de imputación

Régimen	Título	Noción
Subjetivo	Falla del servicio	<p>Consiste cuando el Estado obligado a prestar un servicio, lo presta de manera deficiente, descuidada o anormal, ya sea por acción u omisión.</p> <p>Que de acuerdo con el Consejo de Estado debe cumplir alguno de los siguientes supuestos, “el incumplimiento o deficiente cumplimiento deberes normativos, la omisión o inactividad de la administración pública, o el desconocimiento de la posición de garante que pueda asumir la administración” (Colombia, 2015)</p>
Objetivo	Daño especial	<p>Se concibe que se enmarque en el daño especial, cuando se afecta a un particular provocando un rompimiento en las cargas públicas. Cabe recalcar que dicha actividad del Estado debe ser lícita y no ser reprochable a la entidad demandada.</p> <p>“De acuerdo con la teoría de la responsabilidad por el daño especial, si en busca del bienestar colectivo, conforme a derecho, la administración ocasiona un perjuicio excepcional a un particular, debe reconocerle una indemnización para que se recupere el equilibrio frente a las cargas públicas” (Colombia, 1987).</p>
	Riesgo Excepcional	<p>Para poder entender este título de imputación, debemos remontarnos a los procesos de modernización industrial, donde el riesgo que es creado por las maquinas respecto a los trabajadores. De esa manera se evidencia que se comienza hablar de la creación de riesgo y la de un daño causado por ese riesgo.</p> <p>Tal como en el anterior título de imputación, no es un descuido de la administración, por lo tal ni la vitamina ni el Estado se les reprocha un grado de culpa (Lleras, 2003).</p> <p>“El Estado compromete su responsabilidad cuando quiera que en la construcción de una obra o en la prestación de un servicio,</p>

		<p>desarrollados en beneficio de la comunidad, emplea medios o utiliza recursos que colocan a los administrados, bien sea en sus personas o en sus patrimonios, en situación de quedar expuestos a experimentar un riesgo excepcional, que dada su particular gravedad, excede notoriamente las cargas que normalmente han de soportar los administrados como contrapartida de los beneficios que derivan de la ejecución de la obra o de la prestación del servicio (Alfredo, 2011)”.</p>
--	--	--

Daño especial y sus factores.

El daño especial es uno de los tipos de responsabilidad sin falta de la administración, ha dicho la Corporación:

que el Estado debe responder a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando su es obrar lícito, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa en determinado administrado un daño especial, anormal, considerable y superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón a la naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado (35489, 2017).

La actuación legítima de la administración es el primer factor, en este debe estar claro que la administración no haya incurrido en la falla del servicio, con esto se quiere decir, que la conducta no hubiere sido anormal o tardía.

“En otras palabras, la conducta de la entidad pública debe estar estrictamente enmarcada dentro de la legalidad, lo cual implica un funcionamiento adecuado del servicio, orientado a satisfacer los intereses públicos” (Díazgranados Mesa, 2001).

Entendido que la administración no le es reprochable su conducta, lo que en doctrina se conoce como una responsabilidad sin culpa. Por lo tal el segundo factor es el rompimiento del equilibrio frente a las cargas públicas.

Para asegurar un buen funcionamiento, el Estado se somete a determinados sacrificios y restricciones, en pro de garantizar el artículo 13 de la Constitución el cual se reconoce la igualdad. En el entendido que se debe distribuir de manera igual las cargas, en donde no haya asociados que deban injustificadamente soportar más.

El Consejo de Estado habló que para la procedencia del rompimiento de las cargas públicas, se identifica al comparar la posición de la víctima en relación con los demás integrantes del grupo social, por cuanto, mientras la actuación de la administración se justifica en el beneficio general, su interés particular se ha visto excepcional y anormalmente afectado, de manera que el daño resulta grave y desproporcionado, en comparación con el resto de la comunidad (35489, 2017).

Por el último, dicho daño deba ser consecuencia directa del actuar de la administración, lo que constituye el tercer factor. El nexo causal entonces:

La decisión judicial que haya de adoptarse en torno a la responsabilidad extracontractual del Estado en un caso concreto debe venir precedida de un examen empírico del proceso causal que condujo a la producción del daño, de un lado y, de otro, de un juicio, a la luz de los diversos títulos jurídicos de

imputación aplicables, en torno a la imputabilidad jurídica de dicho daño a la entidad demandada. En consecuencia, no debe desdeñarse la importancia de precisar con mayor rigor, en el plano jurídico del Derecho de Daños, el concepto filosófico de causa, toda vez que en esta parte del universo del Derecho dicha noción —no se trata para nada de causa y efecto, en el sentido de las ciencias naturales, sino de si una determinada conducta debe ser reconocida como fundamento jurídico suficiente para la atribución de consecuencias jurídicas, o sea de la relación de fundamento a consecuencia (18992, 2011).

Con esto quiso decir el Consejo de Estado, que el nexo causal no es igual al interpretado al de las ciencias naturales, es necesario interpretarlo con el apoyo de las teorías jurídicas que se han desarrollado acerca de la causalidad.

Tipología del daño.

Este es el aspecto que más interesa al demandante que reclama la imputación de responsabilidad del Estado, dado que el concepto de este, es construido a partir de los efectos causados. Para lo tal se analizará los conceptos que se citaran a continuación.

“daño es lesión del derecho ajeno consistente en el quebranto económico recibido, en la merma sufrida por la víctima, a la vez que en padecimiento moral que lo acongoja”

“Daño es cualquier menoscabo causado a un sujeto con relación a su patrimonio, a sus derechos o a su persona”.

“La expresión daño significa todo detrimento, menoscabo o perjuicio que ha consecuencia de un determinado acontecimiento experimenta una persona en sus bienes espirituales o patrimoniales”.

“Toda desventaja que experimentamos en nuestros bienes jurídicos (patrimonio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar, capacidad de admisión, etc.)” Como menciona (Peirano Facio, Santos Briz, Navia Arroyo, & Escobar Gil), citado por Andrés Ricardo Mancipe González en su tesis *Los Perjuicios Inmateriales en la Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia*.

Daño inmaterial y material.

Como ya se dijo el daño antijurídico causa unos perjuicios, los daños materiales, perjudican la esfera patrimonial directa del afectado, está a sus vez se subdivide en dos factores, ambos susceptibles de reparación.

El lucro cesante es el ocasionado a todos los intereses patrimoniales que dejaron de percibir a razón del supuesto factico que ocasiono dicha responsabilidad. Y el daño emergente se presenta cuando el afectado tiene que asumir costos al hecho objeto de responsabilidad. Respecto a esto:

“El daño emergente puede concretarse en la persona o en sus bienes. Serán comprensivas de daño emergente todas aquellas erogaciones patrimoniales necesarias para poner a la víctima en las mismas condiciones en que se encontraba antes del hecho lesivo” (Universidad de los Andes, 2015).

“(…) la pérdida de un ingreso, ganancia, utilidad o incremento patrimonial que no se ha percibido en razón de un incumplimiento, un ilícito o un perjuicio ocasionado por un tercero” (Moreno, 2015).

Analizado el daño material, se conceptualizará ahora el daño inmaterial. Pero para eso es importante resaltar, que esta categoría es nueva en el derecho colombiano, dado que por su dificultad a la hora de tasar los perjuicios, no era reconocida.

Fue entonces hasta que la Corte Suprema de Justicia comenzara a reconocer la categoría del daño inmaterial, con sentencia proferida en 1924 en el caso Villaveces que ordenó el resarcimiento del daño moral, y desde entonces, se consideró que la reparación tenía como finalidad reconocer el dolor sufrido, que en ningún caso se aspira pagar, dado que la dignidad o derecho personal esta sobre cualquier cuantificación pecuniaria, pero sí sirve para aligerar la pérdida; así las cosas, el dinero apostaría también por satisfacer el sufrimiento ocasionado (Gómez García, Torres P, & Germán Alfonso, 2015)

Las tipologías de los daños extrapatrimoniales han sido distintas, llegando al caso que en casos análogos sean reconocidas diferentes rangos de indemnizaciones. Lo que es resaltar la labor del Consejo de Estado, que ha unificado los criterios.

Con el fin de lograr una unificación en la reparación de los daños extrapatrimoniales, la jurisdicción contencioso administrativa, ha establecido las siguientes tipologías: a) el daño moral, o «pretium doloris»; b) el daño a la salud y; c) los daños a derechos o bienes convencional y constitucionalmente protegidos. Se considera que esta última categoría no es afortunada, por las siguientes razones: En primer lugar, no existe una frontera o límite que permita

diferenciarlo de las otras categorías de indemnización patrimonial o extrapatrimonial, debido a la amplitud en el «nomen iuris», puesto que permitiría que cualquier derecho consagrado en el catálogo constitucional y convencional sea objeto de indemnización adicional, es decir, se podría correr el riesgo de estar indemnizando un mismo daño bajo dos rubros distintos (Gómez García, Torres P, & Germán Alfonso, 2015).

Actos Terroristas

Noción.

En las últimas décadas, Colombia ha estado inmersa en un conflicto interno, generado por grupos al margen de la ley, lo que conllevó a que nuestro país fuera testigo de diferentes actos terroristas, que buscaban someter a las autoridades del Estado.

Actualmente se discute, si es necesario tener la calidad de terrorista, para que dichos actos en contra del Estado se consideren como actos terroristas. En lo que el Consejo de Estado manifestó:

(...) que no es acorde al Derecho Internacional Humanitario, resulta incontrovertible la existencia de un conflicto armado en Colombia, lo cual constituye el fundamento jurídico necesario para que se imponga a las partes que en él intervienen el deber de respetar y hacer respetar el DIH en todo tiempo y lugar. Ello significa, de la misma manera, que no resulta jurídicamente riguroso, ni respetuoso de las disposiciones del mismo DIH, catalogar sin matices a las agrupaciones guerrilleras que, como las FARC, toman parte en el conflicto armado, como terroristas. A pesar de que realicen actos terroristas o de que

incurran en conductas que puedan suponer la configuración de infracciones al DIH (32617, 2015).

Por otra parte, es importante tener claro el concepto de acto terrorista, dado que existe una variación conceptual, al momento de considerar como se configura un acto terrorista. Esto se debe a que el término es usado no solo en el ámbito jurídico sino también en el político y por tal suele ser acomodado al beneficio de cada especialidad.

El terrorismo, tiene como objetivo generar terror, pero esta no es la parte esencial de la definición, porque se debe comprender que pueden haber conductas humanas que causen terror y no por este hecho constituyen un acto terrorista, ni pueden ser catalogados como tal (Torres Vázquez, 2010).

Entonces, para tener claridad jurídica, se tiene en cuenta el ámbito penal al momento de tipificar la conducta, nos encontramos que existen dos tipos penales cada uno, nos brinda una interpretación diferente.

Ahora bien, la diferencia posee alguna minucia adicional: el artículo 144 se encuentra inmerso en el título II del capítulo denominado “Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario”, mientras el 343 está al interior del título XII, “Delitos contra la seguridad pública” en su capítulo I.

Así las cosas, según nuestra codificación interna, para que el terrorismo sea considerado por el DIH, se requiere que ocurra con ocasión de un conflicto armado; mientras que el delito de terrorismo <<a secas>> se instituye partiendo del instauramiento o mantenimiento del estado de zozobra. Para que lo anterior se

configure, se requiere la generación de un estado de conciencia generalizado en el sector social o en la nación, con una duración temporal, pero tendiente a ser indefinido, dando permanencia o fortalecimiento dicho estado de terror (Vargas, 2014).

Por lo tal para el presente trabajo se tendrá en cuenta la tipificación del artículo 343 de Código Penal. Dado que las providencias que se van analizar a continuación están bajo el supuesto del conflicto armado, por tal razón el concepto de terrorismo será bajo el entendido de:

“(…) por acto terrorista los hechos criminales dirigidos contra de un Estado y cuyo fin y naturaleza es provocar el terror en personas referentes de la cúpula del Estado, grupos de personas indeterminadas, población civil o en contra de las entidades estatales con el fin de desestabilizar” (Torres Vasquez, 2007).

Aspecto jurídico.

Cabe decir que la jurisprudencia no ha sido consistente a la hora de proferir sus fallos que resolvieron la responsabilidad del Estado por actos terroristas, dado que aplicaron tanto el de régimen de responsabilidad objetiva y otras ocasiones el régimen subjetivo.

Pero a pesar de esto se observara a continuación, que en el siguiente análisis de las providencias proferidas por el órgano de cierre de lo Contencioso Administrativo, han acogido la teoría del título de daño especial para imputar la responsabilidad del Estado. Estas son sentencias de unificación de jurisprudencia.

Tabla 3: Síntesis sentencia 19001-23-31-000-1999-00815-01(21515)

Tribunal	Consejero Ponente	Fecha	Radicado
Consejo de Estado	Hernán Andrade	19 de abril del 2012	19001-23-31-000-

(Sección tercera)	Rincón		1999-00815-01(21515)
Hechos	<p>El día 19 de mayo de 1999 en el Municipio de Silvia (Cauca), se presentó un enfrentamiento entre grupo guerrilleros y la fuerza policial, en donde se produjeron graves daños a bienes muebles e inmuebles, en el cual uno de ellos era la vivienda de la señora María Hermenza Tunubala Aranda que resultó destruida en su totalidad, quien por medio de apoderado interpuso una demanda de acción por reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional.</p>		
Primera Instancia	<p>La Policía Nacional se opuso a las pretensiones alegando como eximente de responsabilidad el hecho de un tercero.</p> <p>El Ministerio Público solicitó que se accediera a las pretensiones, fundamentado en el rompimiento del principio de igualdad ante las cargas públicas.</p> <p>El Tribunal considero procedente la declaratoria de responsabilidad estatal, ya fuese por daño especial o riesgo excepcional.</p>		
Consideraciones del Consejo de Estado	<p>En la expedición de la Constitución Política de 1991, la responsabilidad del Estado se implantó en su artículo 90 donde señala: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.</p> <p>El Consejo de Estado ha precisado que el Estado responde por los daños que cause de manera directa, ya sea en el ejercicio de una acción legítima (daño especial) o como consecuencia de una falla en la prestación de los servicio y también por los daños que causen terceros cuando estos constituyan la materialización de riesgos creados por el mismo Estado (riesgo excepcional).</p> <p>En el caso en particular resulta aplicable la teoría del daño especial, y es que a pesar que un factor de esta teoría es la atribución de responsabilidad del Estado, es decir, que el hecho causante del</p>		

	<p>daño pueda imputársele jurídicamente al marco de una actuación legítima, aunque no debe tomarse simplemente a la verificación de una actividad en estricto sentido físico, sino que también aquellos eventos en que la imputación es principalmente de índole jurídica, teniendo como base la obligación del Estado de brindar protección y cuidado a quienes resulten injustamente afectados. (2012)</p>
<p>Resuelve</p>	<p>Primero: modificar la sentencia proferida el día 20 de abril de 2001 proferida por el Tribunal Administrativo, Sala de Descongestión, Sede Cali, la cual quedará de la siguiente manera:</p> <p>“Primero. Declarar administrativamente responsable a la Nación- Min defensa- Policía Nacional por los daños sufridos en su vivienda por la señora María Hermenza Tunubala Aranda en hechos sucedidos el día 19 de mayo de 1999 en la población de Silvia (Cauca) con motivo del ataque perpetrado por un grupo guerrillero en contra de las instalaciones de la Policía.</p> <p>Segundo. Condenar a la Nación – Ministerio de defensa – Policía Nacional al pago de la suma de diecinueve millones seiscientos ochenta y ocho mil novecientos setenta pesos con ochenta y seis pesos (\$19.688.970,86) a favor de la señora María Hermenza Tunubala Aranda, autorizándose a la demandada a realizar los descuentos a que hubiere lugar en caso de demostrarse que se le han entregado subsidios o ayudas económicas por la misma causa jurídica.</p> <p>Tercero. Niéguese las demás pretensiones de la demanda.</p> <p>Cuarto. Dese cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del C.C.A.”</p> <p>Quinto. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial</p>

	que ha venido actuando. Sexto. Sin costas (Art. 55 de la ley 446 de 1998.).
--	--

Tabla 4: Síntesis sentencia 18001-23-31-000-1999-00454-01(24392)

Tribunal	Consejero Ponente	Fecha	Radicado
Consejo de Estado (Sección tercera)	Hernán Andrade Rincón	23 de agosto del 2012	18001-23-31-000- 1999-00454- 01(24392)
Hechos	<p>Entre el segundo semestre de 1997 y el primer semestre de 1998, se desato una ola de violencia, por miembros del grupo subversivo de las FARC en el Departamento del Caquetá y en especial a los Municipios de San Vicente del Caguan y Puerto Rico, que mediante volantes y comunicados, amenazaban de muerte para quienes ejercieran el derecho al voto y sirvieran de jurados de votación.</p> <p>El 14 de octubre de 1997, en el Municipio de Puerto Rico, el grupo irregular activo una carga explosiva contra una patrulla militar; el 22 de octubre del mismo año, colocaron un artefacto explosivo en el casco urbano de la población, dirigido contra la sede de la Fiscalía Seccional ocasionando la muerte de un menor de edad y el 12 de mayo de 1998 accionaron otra carga explosiva contra la sede de la Registraduría Municipal.</p> <p>Así el día 29 de marzo de 1998 a las 8:00 p.m. el señor Hugo Alexander Giraldo Buendía después de haber terminado su jornada laboral se encontraba en una esquina de la carrera 5 con calle 5 en donde detonaron, con breves intervalos de tiempo, dos cargas de explosivos dirigidas contra las instalaciones de los despachos judiciales y de la Estación de Policía, siendo alcanzado por las esquirlas producto de las explosiones, causándole la muerte.</p> <p>Los señores Hugo Giraldo Herrera; María Emilia Buendía Ciceri, actuando en nombre propio y en representación del menor Amidabad Roa Buendía; Gloria Patricia Giraldo Buendía, Oscar</p>		

	<p>Fernando Giraldo Buendía, Luis Ernesto Giraldo Salazar, María Gisela Giraldo Salazar; Luis Benigno Buendía Santanilla, Virginia Ciceri; Hugo Alexander Giraldo Buendía; Isabel Herrera Rodríguez y Linabel Arias Lozano, quien actúa en nombre propio y en representación de su hijo menor Hugo Alexander Arias Lozano, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa instaurada en contra de la NACION - Ministerio de defensa - Policía Nacional- y Rama Judicial</p>
<p>Primera Instancia</p>	<p>El Tribunal Administrativo de Caquetá, accedió parcialmente a las pretensiones, declarando responsables a las entidades demandadas, con motivo de que el Municipio de Puerto Rico había siendo víctima de varios atentados al transcurrir de los años, contra las dependencias estatales, creando un riesgo para los circunvecinos de las sedes de tales oficinas estimando la sala que la atribución del daño antijurídico al patrimonio estatal debe analizarse bajo el régimen objetivo del riesgo excepcional.</p>
<p>Consideraciones del Consejo de Estado</p>	<p>La sala anteriormente unifico su posición al indicar, que el derecho de daños, el modelo de responsabilidad estatal no privilegia ningún régimen en particular, sino que deja en manos del juez definir frente a cada caso una construcción que motive las razones tanto fácticas como jurídicas y es que como lo ha manifestado el Consejo anteriormente:</p> <p>“Como sea que los hechos que dieron lugar al daño por el cual hoy se reclama ocurrieron en el marco del conflicto armado interno y resulta evidente que es al Estado a quien corresponde la búsqueda de soluciones que conlleven a la terminación de la guerra, de ahí que debe convenirse en que se aparta de los más elementales criterios de justicia y equidad que al producirse estos ataques subversivos, el Estado no acuda a socorrer a sus víctimas...</p> <p>“...Ahora, en cuanto al título de imputación como herramienta de motivación que debe ser aplicado para dar respuesta al caso</p>

	<p>concreto, la Sala considera que, en aras de materializar el valor justicia , la responsabilidad del Estado en este caso se ha comprometido a título de daño especial, por entenderse que no hay conducta alguna que pueda reprochársele a entidad demandada, quien actuó dentro del marco de sus posibilidades, así como tampoco se puede reprochar la conducta de la actora, quien se presenta como habitante del pequeño poblado de Silvia, víctima indirecta de un ataque dirigido contra el Estado, cuyo radio de acción no se limitó a objetivos estrictamente militares, sino que comprendió también a la población civil y que, en tales circunstancias le causó un perjuicio en un bien inmueble de su propiedad, trayendo para ella un rompimiento de las cargas públicas que debe ser indemnizado...”</p> <p>“...En conclusión, la Sección considera que en este caso resulta aplicable la teoría del daño especial, habida cuenta que el daño, pese que se causó por un tercero, lo cierto es que ocurrió dentro de la ya larga confrontación que el Estado ha venido sosteniendo con grupos subversivos, óptica bajo la cual, no resulta constitucionalmente aceptable que el Estado deje abandonadas a las víctimas y, que explica que la imputación de responsabilidad no obedezca a la existencia de conducta alguna que configure falla en el servicio, sino que se concreta como una forma de materializar los postulados que precisamente justifican esa lucha contra la subversión y representan y hacen visible y palpable, la legitimidad del Estado”. (Andrade Rincón, 2012)</p> <p>De lo anterior ha de entenderse que la responsabilidad del Estado se fundamenta en el deber de acompañamiento que este tiene sobre las víctimas del conflicto, las cuales se vieron sometidas al rompimiento de las cargas públicas. (Daño inmaterial, 2012)</p>
Resuelve	<p>Modificar la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2.002 por el Tribunal Administrativo del Caquetá la cual quedará de la siguiente</p>

<p>manera:</p> <p>Primero. Declarar administrativamente responsable a la Nación- Ministerio de defensa- Policía Nacional por los daños por la parte actora en hechos sucedidos el día 29 de marzo de 1998 en la población de Puerto Rico (Caquetá.)</p> <p>Segundo: Condenar a la Nación- Ministerio de defensa- Policía Nacional al pago de los siguientes valores:</p> <p>A) Por concepto de perjuicios morales a favor de Hugo Giraldo Herrera, María Emilia Buendía, Linabel Arias Lozano y Hugo Alexander Arias Lozano, el equivalente en pesos a cien (100) salarios mínimos legales mensuales para cada uno; para Amidabad Roa Buendía, Gloria Patricia Giraldo Buendía, Oscar Fernando Giraldo Buendía, Luis Ernesto Giraldo Salazar, María Gisela Giraldo Salazar, Isabel Herrera Domínguez, Luis Benigno Buendía Santillana y Virginia Ciceri el equivalente en pesos a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada uno.</p> <p>B) Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, a favor de Linabel Arias Lozano, la suma de ciento dieciocho millones noventa y un mil once pesos con cinco centavos mcte. (\$118.091.011,05); y a favor de Hugo Alexander Arias Lozano, la suma de ciento un millones novecientos ochenta mil novecientos dieciséis pesos con cuarenta y cuatro centavos mcte. (\$101.980.916,44).</p> <p>C) Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, a favor de Hugo Giraldo Herrera, la suma de dos millones cuatrocientos setenta y tres mil ciento cincuenta y un pesos con cincuenta y tres centavos mcte. (\$2.473.151,53).</p> <p>Tercero. Negar las demás pretensiones de la demanda.</p> <p>Cuarto. Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del art. 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el</p>

<p>art. 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.</p> <p>Quinto: No hay lugar a condena en costas.</p> <p>Sexto: Las condenas se cumplirán en los términos de los Arts. 176 a 178 del C.C.A.</p>
--

Tabla 5: Síntesis sentencia 070012331000200000471-01 (24.531)

Tribunal	Consejero Ponente	Fecha	Radicado
Consejo de Estado (Sección tercera)	Hernán Andrade Rincón	7 de noviembre del 2012	070012331000200000471- 01 (24.531)
Hechos	El día 17 de diciembre de 1998, en contra de una garita de vigilancia del cuartel de la Policía Nacional en el Municipio de Saravena Arauca fue lanzado una granada de fragmentación, por parte de personas desconocidas pertenecientes a los grupos insurrectos que existen en la región, donde salió afectado el señor Jaime Alonso Bastos Contreras, quien en esos momentos transitaba en su motocicleta cerca al lugar de los hechos, causándole varias heridas que ameritaban la realización de cirugías para la reconstrucción de la mano y pierna izquierda, así como en el ojo derecho.		
Primera Instancia	El tribunal estableció que la teoría del daño especial es aplicable al presente caso luego de que la administración actuó legítimamente, aunque el daño ocasionado al señor Jaime Alonso Bastos Contreras fue más allá de las cargas públicas, soportando un daño mayor al que podía soportar. (Daño antijurídico, 2012)		
Consideraciones del Consejo de Estado	Se considera que en el caso por imputación de daño especial se ajusta al artículo 90 de la Constitución, dado que coge el daño anti-jurídico que sufrieron los accionantes implicando la obligación jurídica del estado de equilibrar las cargas públicas en aras de materializar el principio de igualdad. Como lo ha llegado establecer la jurisprudencia como: “Por lo que queda dicho, utilizar el daño especial como criterio de		

	<p>imputación en el presente caso implica la realización de un análisis que, acorde con el art. 90 Const., tome como punto de partida el daño antijurídico que sufrieron los demandantes; que se asuma que el daño causado, desde un punto de vista jurídico y no simplemente de las leyes causales de la naturaleza, se debe entender como fruto de la actividad lícita del Estado; y, que, por consiguiente, concluya que es tarea del Estado, con fundamento en el principio de solidaridad interpretado dentro del contexto del Estado Social de Derecho, equilibrar nuevamente las cargas que, como fruto de su actividad, soporta en forma excesiva uno de sus asociados, alcanzando así una concreción real el principio de igualdad. La teoría del daño especial es conveniente, no solo porque brinda una explicación mucho más clara y objetiva sobre el fundamento de la responsabilidad estatal, sino por su gran basamento ius-principalista que nutre de contenido constitucional la solución que en estos casos profiere la justicia contencioso administrativa. Sin descartar desde luego, que en algunos eventos de actos terroristas, podrán aplicarse los otros regímenes de responsabilidad –falta del servicio y riesgo excepcional-, si las actividades que se juzgan así lo reclaman, pues se itera, la teoría del daño especial es subsidiaria, en el entendimiento de que solo se aplica, si los hechos materia de juzgamiento no encuentran cabida o tipicidad, en alguno de aquéllos otros, sistemas de responsabilidad administrativa a los que ya se aludió. En virtud de lo antes expuesto se declarará responsable a la Nación –Ministerio de Defensa, Policía Nacional”. (Daño antijurídico, 2010)</p>
<p>Resuelve</p>	<p>Primero: Modificar la sentencia consultada, esto es, la proferida el 12 de diciembre de 2002, por el Tribunal Administrativo de Arauca, la cual en su parte resolutive quedará así:</p> <p>“Primero: Declarar a la Nación – Ministerio de defensa – Policía Nacional, administrativamente responsable por las lesiones sufridas por Jaime Alonso Bastos Contreras, en hechos ocurridos el 17 de diciembre de 1998 en el Municipio de Saravena (Arauca).</p>

	<p>Segundo: Como consecuencia de la declaración anterior, Condenase a la Nación-Ministerio de defensa-Policía Nacional, a pagar por concepto de perjuicios morales las cantidades en salarios mínimos legales mensuales vigentes que a continuación se indican, y a las personas que se relacionan, así:</p> <p>Para Olivia Contreras de Bastos (madre de la víctima), el valor de sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Para Jaime Alonso Bastos Contreras (víctima,) el valor de sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales.</p> <p>Tercero: Condenase a la Nación – Ministerio de defensa – Policía Nacional, a pagar a Jaime Alonso Bastos Contreras por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante la suma de ciento cuarenta y tres millones setecientos veintiocho mil trescientos veintiocho pesos m/cte. (\$143.728.328).</p> <p>Cuarto: Condenase a la Nación – Ministerio de defensa – Policía Nacional, a pagar a Jaime Alonso Bastos Contreras, por concepto de daño a la salud, la cantidad de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Quinto: Denegar las demás pretensiones de la demanda.</p> <p>Sexto: Sin costas.</p> <p>Séptimo: Al presente fallo dese cumplimiento de conformidad con las disposiciones de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.”</p> <p>Segundo: Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.</p> <p>Tercero: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.</p>
--	---

De acuerdo al análisis de las sentencias referentes a la responsabilidad de Estado por actos terroristas, procederemos a determinar si estas cumplen con los requisitos legales para ser una sentencia de unificación.

Bajo los lineamientos ya expuestos en el presente trabajo acerca del artículo 271 de CPACA, las sentencias si son de unificación de jurisprudencia en primer lugar por que dichas sentencias fueron unificadas por la importancia de unificar los precedentes que venían emitiendo las subsecciones, donde se acoge la teoría del daño especial, en el cual de llegar a demostrarse se deberán reconocer los daños materiales o inmateriales según el caso, acerca del reconocimiento del derecho de estas sentencias será tratado un poco más adelante.

Por otra parte, a pesar que las providencias estudiadas hubieran sido resueltas con anterioridad al CPACA, estas son sentencias de unificación ya como se había visto. Agregando a lo dicho, también nos remitimos al artículo 14B de Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 del 2003 y por el acuerdo 140 del 2010 en donde se dispuso; la competencia de cada subsección:

(...) cada subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las subsecciones seccionaran 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. (Estado C. d., 1999)

Las tres sentencias resolvieron en favor del actor, en donde se reconocieron derechos. La corporación, aclaro que a pesar que el Estado no hubiere fallado en su servicio, y no le es

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

reprochable su actuar, uno de sus administrados soporto un carga publica más grande que en relación a los demás, y que bajo el derecho de la igualdad este al ser roto, genera un daño antijurídico, el cual el Estado es llamado a resarcir.

En razón a lo anterior, estas providencias son sentencias de unificación y que además en ellas se reconoció un derecho, ahora a manera de práctica se determinara cual es la igualdad fáctica, en que el solicitante se debe enmarcar para poder optar por el mecanismo de jurisprudencia.

Caso 1(19001-23-31-000-1999-00815-01 // número interno21515)

El acto terrorista, en supuesto factico, en donde el grupo al margen de la ley, ejecute una emboscada en contra de una edificación pública en la cual se desarrollen funciones de las fuerzas públicas, y a causa de este hecho resulte afectada un bien inmueble aledaño a los hechos, el cual su propietario no estaba en la obligación jurídica de soportar dicho daño. El estado será responsable a título de daño especial, responderá por los daños materiales.

Caso 2 (18001-23-31-000-1999-00454-01 // Numero interno 24392)

El acto terrorista, en supuesto factico, en donde en un territorio determinado sus habitantes hubieren tenido que soportar ataques constantes a través del tiempo, y a causa de uno de los actos terroristas cometidos por grupos al margen de la ley, mediante carga explosiva dirigido en contra de una edificación pública en la cual se desarrollen funciones de las fuerzas públicas y otras entidades que presten funciones estatales, ocasiona la muerte de un habitante de dicho territorio, es responsable el Estado a título de daño especial. Pero cabe recalcar que el Estado debió haber siempre tomado todas las precauciones que se le exigían por ser garantes protección de la población, si una de estas le es reprochable, estaríamos frente a la responsabilidad del Estado, pero no a título de daño especial sino de la falla del servicio, por lo cual no sería

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

aplicable esta sentencia de unificación. Para este caso el Consejo de Estado reconoce los daños inmateriales bajo las tipologías que se demostraren.

Caso 3 (070012331000200000471-01 // Numero interno 24.531)

El acto terrorista, en el supuesto factico en donde el grupo al margen mediante carga explosiva dirigido en contra de una edificación pública en la cual se desarrollen funciones de las fuerzas públicas, en el cual salga afectado un transeúnte que iba por dicho lugar. A causa de dicho acto debe ser sometido a una cirugía en la cual pierda una parte de su cuerpo, estaríamos en frente de rompimiento de las cargas públicas, en cual el estado responde por daños inmateriales a título de daño especial.

Frente a estos supuestos de hechos podemos encontrar las siguientes similitudes: el acto terrorista es dirigido en contra de una entidad del Estado (sobre todo una que preste funciones de las Fuerzas Públicas), al Estado no se le reprochara su actuar, el Estado responderá a título de daño especial y será llamado a resarcir el daño inmaterial o material según el supuesto de hecho.

Para una comprensión mayor del mecanismo, sobre todo para determinar los fines de extensión de estas sentencias, se comparará con la siguiente sentencia de unificación en materia laboral.

Tabla 6: Síntesis sentencia SUJ 285001333300220130006001(3420-2015)

Tribunal	Consejero Ponente	Fecha	Radicado
Consejo de Estado (Sección Segunda)	Sandra Lisset Ibarra Vélez	25 de agosto del 2016	SUJ285001333300220130006001 (3420-2015)
Hechos	A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el señor Benicio Antonio Cruz, solicitó: El reajuste de 20%, y las prestaciones sociales no reconocidas desde el		

	<p>omente de incorporación hasta su retiro.</p> <p>18 de abril del 2012 la oficina de nómina del Ejército Nacional negó dicha solicitud.</p> <p>4 de mayo resolvió el recurso de reposición por el cual confirma la decisión del 18 de abril.</p> <p>En la pretensión finalmente solicita el reajuste del 20%.</p> <p>El soldado ingreso el 19 de septiembre del 1991 al Ejército Nacional, para cumplir su servicio obligatorio. 1993 se desempeñó como soldado voluntario y desde el 2003 fue obligatoriamente ingresado como soldado profesional, finalmente se retiró el 28 de mayo de 2012 (Colombia, 2016).</p>
Argumento del demandado	<p>El Decreto Ley 1793 de 2000, creó la carrera del soldado profesional.</p> <p>Ordenes administrativas del personal del Comando del Ejército 1241 de 20 de enero de 2001 y 1175 de 20 de octubre de 2003, ordenó a desaparecer la categoría de soldado voluntario y quienes se encontraban en dicha categoría pasaron a ser soldados profesionales.</p> <p>Decreto Reglamentario 1794 de 2000, cuyo artículo, inciso 2, precisó que quienes hubieran estado como soldado voluntario ante del 31 de diciembre del 2000, se les aplicaría el régimen de la Ley 131 de 1985 en donde se devengaba un salario mínimo incrementado el 60%.</p>
Argumento de la defensa	<p>Comparo el Ministerio de Defensa Nacional los dos regímenes, en donde concluyó que no hubo desmejora en dejar la situación salarial al disminuir y dejar el aumento del 40%, dado que estos fueron compensados con aumento de las prestaciones salariales. (Colombia, 2016)</p>
Primera Instancia	<p>El Juzgado 2 Administrativo Oral de Yopal, a través de la sentencia de 27 de febrero de 2015, declaró la nulidad y ordenó restablecer el derecho al actor.</p> <p>En donde argumentó partiendo por el respeto de los derechos adquiridos consagrados en los artículos 53,58 y 215 de la Constitución, y que no se desconoce la aplicación del principio de inescindibilidad de la norma.</p> <p>Además decreto la prescripción cuatrienal. (Colombia, 2016)</p>
Segunda Instancia	<p>El tribunal de Casanare en aplicación del artículo 271 del CPACA solicitó</p>

	al Consejo de Estado unificar su jurisprudencia dado que la misma es contraria entre sus subsecciones. (Colombia, 2016)
Consideraciones del Consejo de Estado	<p>El problema jurídico planteado fue si al ser incorporados como soldados profesionales, el salario básico de quienes venían como soldados voluntarios, debe fijarse en un mínimo incrementado en un 40%, en aplicación del inciso 1° de la norma en cita, o en un 60%, de acuerdo con lo dispuesto su inciso 2°.</p> <p>El Consejo de Estado se acoge a los fundamentos esgrimidos por la primera instancia, y unifica su jurisprudencia. Además fijo unas reglas jurisprudenciales que deben cumplir casos iguales para acogerse a la sentencia unificada.</p> <p>La asignación salarial mensual de los soldados profesionales vinculados, a partir del 1 de enero del 2000 es de un salario mínimo legal vigente incrementado en un 40%.</p> <p>Dicho incremento aumentara 60% para los soldados voluntarios ahora profesionales entendiéndose los que hasta el 31 de diciembre del 2000 se desempeñaron en calidad de soldados voluntarios.</p> <p>Y el reajuste se realizara aplicando la prescripción del cuatrienal. (Colombia, 2016)</p>
Concepto de la ANDJE	“La ANDJE concluye que la sentencia invocada por los peticionarios que fue proferida por el Consejo de Estado, Sala Segunda, dentro del proceso con radicado N° CE SUJ2 85001333300220130006001 promovido por Benicio en contra la Nación, corresponde de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 de CPACA” (Pérez, 2017).

Se procederá analizar la sentencia relativa a los soldados voluntarios acabada de sintetizar, observando sí esta es efectivamente una sentencia de unificación. Esto con el objetivo de comparar la sentencia referente a los soldados voluntarios con las sentencias de responsabilidad de Estado por actos terroristas. Para poder construir una argumentación jurídica que convalide

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

los datos estadísticos, que fueron tomados de un estudio que entregó el Consejo de Estado Sala de Consulta Civil.

Ahora bien, la sentencia fue resuelta con posterioridad de la entrada en vigencia del CPACA, ajustándose así al artículo 271, dado que fue proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en ocasión a que fue remitida por el Tribunal de Casanare que le solicitó unificar la jurisprudencia.

Sumado a lo anterior, se destaca el Reglamento del Consejo de Estado en el Acuerdo N° 148 de 2014 en su artículo 13 A que ratificó la facultad de las secciones de unificar jurisprudencia

Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad.

Cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

Tramitar y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, transcendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. (Plena, 2014)

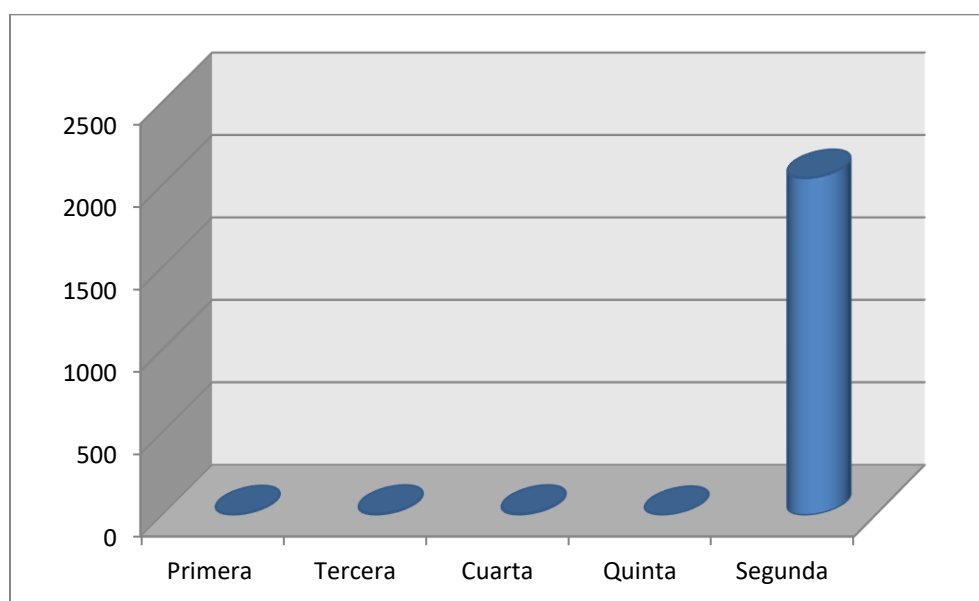
Adicionalmente, el artículo 43B del Reglamento citado del Consejo de Estado las sentencias de unificación jurisprudencial se deberán identificar con las siglas CE-SUJ seguidas del número de la Sección y el número anual de consecutivo que le corresponda. Tal como sucede con la sentencia en estudio, que reafirma su rango de sentencia de unificación. Al momento de revisar

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

el artículo 102 del CPACA, cumple con el requisito, de haber reconocido un derecho subjetivo particular y concreto a favor de los demandantes (Pérez, 2017).

Así las cosas, las sentencias estudiadas efectivamente son de unificación, por lo tan tienen fines de extensión, pero en la práctica que sentencias de las analizadas, tendrá una mayor posibilidad de llegar a ser extendida en una eventual solicitud.

Para lo cual graficamos el siguiente estudio que realizó el Consejo de Estado:



Sección	Nº de solicitudes	En tramite	Improcedente	Otorgadas	No otorgadas
Primera	4	4	0	0	0
Segunda	2041	1984	0	17	40
Tercera	7	3	0	0	4
Cuarta	7	6	0	0	1
Quinta	0	0	0	0	0

Gráfico 1: Muestra de solicitudes de extensión

Nota. Recuperado del libro de las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. Copyright 2014 por la Sala de Consultay Servicio Civil del Consejo de Estado.

Aspecto Metodológico

Mediante el método cualitativo buscamos hacer un análisis de la aplicación del nuevo mecanismo de extensión de jurisprudencia que consagro el CPACA, con el fin de determinar la posible eficacia de la aplicación de este, para lo cual hemos escogido un tema (responsabilidad del Estado por daños ocasionados por actos terroristas) el cual ha sido objeto de sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado.

Para tal cuestionamiento se radicó un derecho de petición ante la ANDJE (ver anexos), recordamos que dicha entidad está obligada a emitir conceptos previos a las entidades cuando se los soliciten. Y cuando solicitud del mecanismo de extensión de jurisprudencia llega a vía judicial, el Consejo de Estado, le corre traslado. Y ver si en la actualidad han promovido o estudiado proyectos de ley reglamentarios con el fin de modificar el mecanismo.

Y tomamos una muestra estadística acerca del mecanismo que fue realizada por el Consejo de Estado, mediante Comisión Nacional del Servicio Civil. Esto con el objetivo respaldar el análisis jurídico que se realizara en el siguiente capítulo.

Análisis y Discusión de Resultados, Conclusiones y Recomendaciones

La respuesta de la ANDJE, fue que a la fecha no han emitido conceptos previos, frente a esto se concluye que estas sentencias de unificación referentes a la responsabilidad del Estado por el daño causado por actos terroristas aún no han sido invocadas en solicitudes de extensión de jurisprudencia. En cuanto a la segunda pregunta la ANDJE respondió que no es competente para emitir conceptos previos a través del derecho de petición, dado que la ley los obliga solo cuando este es solicitado por una entidad pública cuando a esta el administrado ha presentado una solicitud de extensión de jurisprudencia (ver anexo 2).

Frente a esto, procederemos analizar qué tan viable es que en eventual caso que se presente una solicitud de extensión esta efectivamente se extendida y se reconozcan los derechos.

A pesar de lo expuesto en que estas sentencias estudiadas referentes a la responsabilidad son de unificación. Se resalta el manejo del mecanismo en el derecho español, utilizado en dos materias, tributaria y laboral.

Fue concebido de esta manera por el ordenamiento español, basados en lo que llamaron casos masas, dado que el mecanismo es tan estricto en cuanto exige la igualdad fáctica y jurídica, determinaron que en materia laboral y tributaria, es más probable que cumpla con dicho requisito. Dado que el debate probatorio no es fundamental, sino más de interpretación normativa y en cuadrarla en el supuesto factico alegado.

Por lo tal para una mayor comprensión se analizó una sentencia de unificación en materia laboral, con la cual se pretende determinar cuál materia tiene la mayor viabilidad de extender sentencias de unificación.

Análisis y Discusión de Resultados

En el grafico 1 representa la cantidad de solicitudes de extensión de jurisprudencia presentadas ante el Consejo de Estado hasta el 2014 y el estado actual de las mismas. Ahora bien, solo nos centraremos en los datos de la sección Segunda y Tercera dado que fueron las secciones que resolvieron las sentencias del presente trabajo. Cabe recordar que la sección Segunda le corresponde resolver todos los negocios referentes a materia laboral administrativa, por su parte a la sección Tercera le corresponde conocer sobre la responsabilidad que se pueda atribuir al Estado.

El primer interrogante que surge es porque se presentan más solicitudes de extensión de jurisprudencia en materia laboral. Para realizar el análisis jurídico, tomaremos lo estudiado en el primer capítulo que concierne a la aplicación jurídica del mecanismo de extensión de jurisprudencia en España.

La figura en España, es aplicada para materia laboral y tributaria, debido a la aplicación de la teoría de los casos masa, en la cual se presume una gran cantidad de casos que por su igualdad fáctica y jurídica, se puede fácilmente aplicar el mecanismo, dado que en dichos casos no se requiere debate probatorio, así como se vio en la sentencia de los soldados voluntarios, en donde el solicitante tendrá que demostrar que hasta el 31 de diciembre del 2000 se desempeñaron en calidad de soldados voluntarios, que se demuestra con una simple certificación laboral expedida por el Ejército.

Pero si vemos el caso de las providencias referentes a la responsabilidad del Estado por actos terroristas resuelta por la sección Tercera, el debate probatorio para poder atribuir responsabilidad al Estado debe ser más dispendioso su estudio, por lo siguiente:

Primero debe determinar que el daño fue causa del conflicto armado, que este generó un rompimiento en las cargas públicas, para que así el juez le pueda imputar responsabilidad al Estado a título de daño especial. Sin contar que recae la carga probatoria al administrado que pretende que se reconozca los perjuicios. Es importante observar la jurisprudencia de las altas cortes respecto al tema.

Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como ‘onus probandi, incumbit actori’ y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo ‘reus, in excipiendo, fit actor’. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175 C.P.C. Cuando se pretende el reconocimiento de perjuicios morales, la parte demandante tiene así el deber mínimo de probar su existencia y esta Corporación ha avalado los indicios como un medio de prueba para su configuración (19836, 2011).

En el caso acerca de las sentencias de responsabilidad, deben acreditarse elementos probatorios suficientes para establecer la existencia del daño sufrido por los demandantes. Y la manera procedente, es mediante el medio de control de reparación directa, en la cual permite al administrado demostrar los daños que el crea que el Estado debe reparar, pero también a la vez da la oportunidad a la administración de controvertir lo pretendido por el accionante.

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Es importante resaltar la oportunidad que también se le debe otorgar a la administración de utilizar el derecho de contradicción con el fin de desvirtuar el daño reclamado por el administrado.

Además no solo de contrarrestar una tipología de daño a causa del perjuicio que se alegada por el administrado. Si no aún más, poder llegar a demostrar que no existe nexo causal, permitiendo hasta de eximir de pagar cualquier perjuicio reclamado.

Finalmente, como se ha expuesto, las sentencias estudiadas acerca de la responsabilidad del Estado por el daño causado por actos terroristas, a pesar de haber sido expedidas con anterioridad al CPACA efectivamente si son sentencias de unificación, pero este hecho no hace que tengan fines de extensión, dado que el Consejo de Estado unificó estas sentencias con el fin de resaltar que el juez a partir de la Constitución del 1991 cuenta con tres títulos de imputación, en donde se resaltó el daño especial, para el daño causado por actos terroristas.

Y no solo por esto no tiene fines de extensión, sino que por la dificultad del requisito que exige el mecanismo de extensión jurisprudencia, en donde el peticionario debe enmarcarse con la identidad fáctica, respecto a la sentencia que solicita referente a la responsabilidad del Estado por el daño causado por actos terroristas.

Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones dadas, los resultados expuestos y con el anexo 4 en el cual la ANDJE da respuesta al derecho de petición del anexo 3. Se es evidente que el mecanismo requiere una reforma reglamentaria. En la cual se delimiten el mecanismo de extensión a materia laboral y tributaria.

Conclusiones

Teniendo en cuenta el problema jurídico planteado ¿Conforme a las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en cuanto a la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados por actos terroristas, es factible aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia?

Esta última busca que el administrado, no tenga que recurrir a un proceso largo y tedioso en la jurisdicción de lo contencioso administrativa y frente al tema que nos atañe acerca de la responsabilidad del Estado en daños ocasionados por actos terroristas, evitándose de esa manera un proceso de reparación directa.

Los objetivos desarrollados en el trabajo de investigación fue brindar al lector un razonamiento jurídico sobre la extensión de jurisprudencia, su aplicabilidad y como esta herramienta resulta útil para los casos de responsabilidad del Estado por atentados terroristas, con el propósito de determinar si la hipótesis planteada en el anteproyecto es acorde a la realidad.

Lo planteado fue que las sentencias de unificación referentes a la responsabilidad del Estado por actos terroristas no son suficientes para que logren extender sus efectos, dado a la imposibilidad de que se presenten casos iguales, además se necesita de un proceso ordinario para lograr determinar que los postulados en estas sentencias de unificación se puedan constatar.

De esta manera se concluye:

1. El mecanismo de extensión de jurisprudencia, fue creado por el legislador con el fin de garantizar los principios de igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia, Como modelo se tuvo cuenta el derecho administrativo Español en cuanto a la creación de la extensión de efectos de una sentencia. En el que se maneja un procedimiento similar tanto en vía administrativa como en vía judicial, con la diferencia

que en el derecho español han restringido el uso de la extensión en materia laboral y de personal al servicio de la Administración Pública, generando así un alcance más limitado que concreta el fin para lo que fue concebido este mecanismo.

2. Para poder comprender el tema de extensión de jurisprudencia, fue necesario hacer el análisis de las diferencias entre precedente y sentencias de unificación, esto con el fin de no incurrir en el error de pensar que un precedente puede activar el mecanismo, dado que el precedente es una parte del Ratio Decidendi de una sentencia en la cual está plasmado la identificación fáctica principal, la norma objeto de decisión de la Corte, el referente que sirvió de base a la decisión y el criterio determinante de la decisión el fundamento jurídico .
3. Con la Ley 1437 del 2011, el legislador implanto el mecanismo de extensión de jurisprudencia en los artículos 102 y 269 del CPACA con el objetivo de descongestionar los despachos judiciales, con base en los principios nombrados anteriormente, para ello utilizarían las sentencias de unificación y de esa manera materializar el mecanismo, con la función de extender los efectos de estas sentencias a las personas que cumplan con los mismos hechos facticos y jurídicos, mediante una petición ante la administración o un juez, cumpliendo con los principios constitucionales bajo los que se crearon los artículos de la extensión.
4. El Consejo de Estado Sección Tercera, mediante tres sentencias con fines de extensión de jurisprudencia, estableció unos parámetros donde se refleja la responsabilidad del Estado por actos terroristas en ellas se establece que los ataques deben ser contra una entidad pública, con lo cual esta Corporación, tenía dudas sobre el tipo de teoría de imputación

que se le daría al Estado, y concluyó que la más acertada en los casos que se presentaron sería la teoría del daño especial.

5. Es por eso que el fin del Consejo de Estado, en dichas sentencias de unificación es determinar bajo que teoría puede imputar responsabilidad el juez, a la hora de resolver los daños causados por actos terroristas. pero es necesario que exista un debate probatorio con el cual el juez puede determinar si es posible otorgar dichas indemnizaciones, cabe señalar que estas indemnizaciones también tendrán que someterse a otro debate probatorio, dado que es el peticionario quien debe demostrar la tipología del daño que reclama, a causa del acto terrorista.
6. Así las cosas no es posible utilizar la extensión de jurisprudencia, para imputar responsabilidad del Estado, motivo por el cual, debe haber una reforma al mecanismo, tal como lo señala la ANDJE, en el proyecto del decreto reglamentario (anexo 4). Por el hecho que debe existir un debate probatorio como ya se explicó. Además es imposible que se pueda presentar esa igualdad fáctica, en relación a los supuestos que plantea el peticionario. Es de resaltar que la igualdad fáctica es un elemento esencial del mecanismo de extensión de jurisprudencia.
7. Se destaca que en materia de responsabilidad de Estado se hace necesario que exista un debate probatorio, dado que, cuando hablamos de responsabilidad estamos hablando que hubo un daño el cual debe probarse el nexo causal que tiene el Estado, en cuanto porque es llamado a responder.
8. Imputada la responsabilidad del Estado, lo que realmente se busca el peticionario es que haya un resarcimiento de perjuicio a causa por ese daño, lo que conlleva a probar también dichos perjuicios que pretenda que sean indemnizados. Al igual, que la administración se

le debe conceder ejercer el derecho de contradicción, para que se garantice el derecho al debido proceso.

9. Se destaca que en materia laboral es factible que se pueda aplicar dicho mecanismo, esto con base al análisis que se realizó respecto de la sentencia de unificación de los soldados voluntarios.

Referencias Bibliográficas

- Alfredo, D. R. (2011). *El principio de solidaridad como fundamento de la responsabilidad del estado por terrorismo en Colombia*. (Tesis para Título de Magister). Universidad Nacional. Facultad de derecho, ciencias políticas y sociales, Bogotá.
- Arenas Mendoza, H. A. (2014). *El régimen de responsabilidad subjetiva*. Bogotá: LEGIS.
- Bernal, P. C. (2008). El precedente en Colombia. *Revista derecho del Estado* 21, 90-93. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/493/471>
- Colombia, Congreso Nacional de la República (2010, 12 de Julio), "Ley 1395 del 2010, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial". *Diario Oficial No. 47.768*, 12 de julio de 2010, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado (1999, 16 de febrero), "Acuerdo No. 58 del 16 de febrero de 1999, se aprueba su reglamento, en lo relacionado con la integración, funciones, interpretación, trámites, entre otros". *Diario Oficial No. 43.753*, 23 de octubre de 1999, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2015, abril), "Sentencia 500123310019990395 /32617", C.P. Hernán Andrade Rincón , Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Segunda (2016, agosto), "Sentencia SUJ2 85001333300220130006001 /3420-2015", C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2012, agosto), "Sentencia 18001233100019990045401 /24392", C.P. Hernán Andrade Rincón, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (1987, julio), "Sentencia 4983", C.P. Carlos Bentancur Jaramillo, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2010, marzo), "Sentencia 1994-02606/15591", C.P. Enrique Gil Botero, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2011, enero), "Sentencia 25000232600019940041301 /18992", C.P. Mauricio Fajardo Gomez, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2012, abril), "Sentencia 1999-00815/21515", C.P. Hernán Andrade Rincón, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2015, enero), "Sentencia 05001233100020020348701 /32912", C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá.
- Colombia, Consejo de Estado Sección Tercera (2017, mayo), "Sentencia 76001233100020040131301 /35489", C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Bogotá.

Extensión de jurisprudencia y responsabilidad del Estado

Colombia, Corte Constitucional (1993, marzo), "Sentencia C -104/ 93", M.P. Alejandro Martinez Caballero, Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2014, septiembre), "Sentencia T 664 2014", M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2016, abril), "Sentencia C 179-2016", M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, Bogotá.

Colombia, Corte Constitucional (2017, mayo), "Sentencia SU 354/ 17", M.P.(e.) Iván Humberto Escruce Mayolo, Bogotá.

Colombia. (2015). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, Temis.

Contreras, L. M. (2010). *La extensión de efectos de una sentencia a terceros*. Granada: COMARES.

Díaz, E. L. (2006). *Iniciación al derecho* (Primera ed.). Madrid: DELTA.

Díazgranados Mesa, S. (2001). *Responsabilidad del Estado por Daño Especial*. (Tesis de derecho). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.

España, Jefatura del Estado (1985, 1 de julio), "Ley 6/1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial", Boletín Oficial del Estado, núm. 157, 02 de Julio de 1985, Madrid

España, Jefatura del Estado (1998, 14 de diciembre), "Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa", Boletín Oficial del Estado, núm. 167, 14 de Julio de 1998, Madrid.

Estado, S. d. (2014). *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Faura Pérez, F. A. (3 de Mayo de 2017). Concepto previo de la socitud de extensión de jurisprudencia de la CE SUJ2 85001333300220130006001. *Concepto previo de la sentencia CE SUJ2 85001333300220130006001*. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Bogotá.

Garnica, A. F. (2011). *La Responsabilidad del Estado por el Daño Especial*. (Tesis de derecho). Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Derecho, Bogotá.

Gómez García, C. F., Torres P, K., & Germán Alfonso, G. A. (2015). El resarcimiento del daño inmaterial o extrapatrimonial en la jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista Jurídica Plélagus*, 14(1), 2.

Lancheros Gámez, J. (2012). El Precedente constitucional en Colombia y su estructura argumentativa. Universidad de la Sabana 21, 159-185. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v21n1/v21n1a06.pdf>.

- Lleras, B. J. (2003). *Responsabilidad extracontractual del estado por los daños ambientales*. (Tesis de Derecho). Pontificia Universidad Javerina. Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.
- Mancipe González, A.R. (2005). Los perjuicios inmateriales en la responsabilidad extracontractual del Estado en Colombia. (Tesis de derecho). Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas, Bogotá.
- Martínez Vargas, J.R (2014). *Derecho internacional y terrorismo*. Universidad de Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Bogotá.
- Mongua, J. F. (13 de junio de 2012). *El precedente judicial obligatorio: ¿mecanismo de descongestión o gobierno de los jueces?*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Educacion-y-Cultura/noti-120613-04-el-precedente-judicial-obligatorio-mecanismo-de-descongestion-o-gobierno-de-los-ju>.
- Moreno, D. G. (2015). Tendencias del lucro cesante en el régimen de Responsabilidad Extracontractual de Estado en el Derecho Colombiano a Partir de la Constitución del 1991. *Revista Academia & Derecho*, 10, 159. Recuperado de <http://www.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/derecho/article/view/4/5>.
- Universidad de los Andes. (25 de junio de 2015). *Daño Emergente*. Recuperado de http://hipertexto-obligaciones.uniandes.edu.co/doku.php?id=dano_emergente.
- Torres Vásquez, H. (2007). *Los delitos de terrorismo en Colombia*. Bogotá: Brijaldo.
- Torres Vásquez, H. (29 de abril de 2010). *El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos*. Grupo derechos humanos y garantías procesales. Diálogos de saberes.