

**METODOLOGIA DE LA EXTENSION JURISPRUDENCIAL EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO COLOMBIANO A PARTIR DE LA LEY 1437 DE 2011.**

**ANDRES BENITEZ BERMUDEZ**

**CODIGO: 6001212772**

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**

**FACULTAD DE POSGRADOS**



**METODOLOGIA DE LA EXTENSION JURISPRUDENCIAL EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO COLOMBIANO A PARTIR DE LA LEY 1437 DE 2011.**

Trabajo presentado como requisito para optar por el título de:

**Especialista en Derecho Administrativo.**

Director

Dr. José Ignacio González Buitrago

Línea de Investigación

Derecho Constitucional Administración de justicia y Bloque de Constitucionalidad

Universidad la Gran Colombia

Facultad de Posgrados



Este trabajo es dedicado primero que todo a Dios, por la salud la vida y la capacidad que nos da para hacer las cosas, a mis padres, mi esposa y mi hermana, por la paciencia, enseñanzas y apoyo durante este proceso, que es parte de mi formación personal, profesional y laboral.

## **Agradecimientos**

Agradezco de forma especial a mi profesor José Ignacio González Buitrago, quien desde un comienzo fue quien me oriento en el desarrollo de este trabajo, siempre atento a las dudas que pudiera generarme el proyecto, gracias por sus aportes profesionales, compromiso y dedicación como tutor de esta investigación.

## **Resumen**

Esta investigación se centra en el estudio de la extensión jurisprudencial a partir de la Ley 1437 de 2011, mecanismo que ha resultado novedoso para el ordenamiento jurídico mediante el que se permite la extensión a terceros de acuerdo a la interpretación hecha por parte del Consejo de Estado en una sentencia de unificación, siempre y cuando el objeto analizado para la extensión contenga una similitud con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se está solicitando dicha extensión

Es precisamente la dificultad que se tiene a la hora de extender la jurisprudencia, debido a que la norma no indica de qué manera se debe llegar a la similitud o identidad de la misma a la hora de tomar la decisión de extenderla

## **Palabras Claves**

Unificación Jurisprudencial, Casación, Seguridad Jurídica, Derecho a la Igualdad, Economía Procesal Derecho pronta y cumplida Justicia, Precedente Jurisprudencial.

## **Summary**

This research focuses on the study of the jurisprudential extension from Law 1437 of 2011, a mechanism that has resulted innovative to the legal system by which the extension to third parties is allowed according to the interpretation made by the State Council in a Unification Statement, as long as the object analyzed for the extension contains a similarity with the jurisprudence of unification on which it is requesting this extension.

It is precisely the difficulty had when extending the case, given that the standard does not indicate how it should reach the similarity or identity of it when making the decision to extend it.

## **Keywords**

Jurisprudential Unification Cassation, Security Law, Right to Equality, Procedural Economy, Law and Justice promptly fulfilled, Previous Jurisprudential.

## Contenido

Introducción .....	10
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN. ....	12
<b>1.1. Precedente Jurisprudencial</b> .....	12
<b>1.2. Sentencias de Unificación Jurisprudencial</b> .....	14
CAPÍTULO II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. ....	16
<b>2.1. Definición legal</b> .....	16
<b>2.2. Finalidad</b> .....	17
<b>2.3. Principios</b> .....	18
<b>2.4. Características</b> .....	19
<b>2.5. Extensión de la jurisprudencia por vía de autoridades administrativas o vía administrativa</b> .....	20
<b>2.5.1. Requisitos para solicitar la extensión por vía administrativa</b> .....	20
<b>2.6. Procedimiento para solicitar la Extensión</b> . ....	21
<b>2.7. Extensión de la Jurisprudencia por vía Judicial</b> . ....	22
<b>2.8. Alcance de los efectos de la extensión de la Jurisprudencia a terceros</b> . ....	23
<b>2.9. Conclusiones parciales</b> . ....	24
CAPITULO III. PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL .....	25
<b>3.1. Procesos acumulados y sus reglas</b> .....	26
<b>3.2. Características de la acumulación de procesos</b> . ....	27
<b>3.3. Estudio particular de las sentencias proferidas por la sección tercera del Consejo de Estado en materia de Responsabilidad Extracontractual por de privación de la libertad</b> .....	27
<b>3.4. Sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653 73 3.2</b> .....	29
<b>3.5. Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022 78 3.3</b> .....	30
<b>3.6. Sentencia de 28 de agosto de 2014 exp. 36149</b> .....	31
<b>3.7. Conclusiones Finales</b> .....	33
Bibliografía .....	35

## Introducción

Esta investigación se centra en el estudio de la extensión jurisprudencial a partir de la Ley 1437 de 2011, mecanismo que ha resultado novedoso para el ordenamiento jurídico mediante el que se permite la extensión a terceros de acuerdo a la interpretación hecha por parte del Consejo de Estado en una sentencia de unificación, siempre y cuando el objeto analizado para la extensión contenga una similitud con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se está solicitando dicha extensión. (Consejo de Estado, 2013)

Es precisamente la dificultad que se tiene a la hora de extender la jurisprudencia, debido a que la norma no indica de qué manera se debe llegar a la similitud o identidad de la misma a la hora de tomar la decisión de extenderla, por consiguiente el propósito de esta investigación es responder a nuestro problema jurídico el cual consiste en lo siguiente: “encontrar la metodología que se debería aplicar a la extensión jurisprudencial por parte de la Sección Tercera del Consejo de Estado, referente a la responsabilidad extracontractual del estado, de acuerdo a las actuales sentencias de unificación en materia de privación injusta de la libertad”

El Congreso de la Republica mediante el diario oficial No 47.956 del 18 de enero de 2011, expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, preceptuó en su **Artículo 102. “Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”.**

El ordenamiento jurídico en Colombia ha estado influenciado por la Jurisprudencia, esta ha venido ocupando un papel auxiliar importante, especialmente cuando los jueces de la republica le dan aplicación al momento de

tomar sus decisiones, ahora bien la Ley se ha establecido como la principal fuente del Derecho, debido a que su contenido se encuentran establecidas en cuerpos legales, es decir, en los códigos, mientras que la jurisprudencia, está limitada al ámbito de interpretación de la normativa vigente, es decir, las sentencias sólo obligan a aplicar la norma según esa interpretación.

En Colombia es claro que el legislador no hizo obligatoria la jurisprudencia, a esta le da el carácter de doctrina probable y señala que los jueces podrán o no aplicarla en casos análogos. Es por eso que se hace necesario aunar históricamente en el tema, en donde de manera simplificada habla de que la jurisprudencia no es más que un criterio auxiliar de la actividad judicial, de modo que el juez al momento de fallar observara esta jurisprudencia y la acogerá si la encuentra razonable, coherente y sobre todo la justicia de sus determinaciones, sin embargo podrá separarse de ella si la encuentra irracional, ya que no está obligado a seguirla.

Resulta trascendental que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, junto con la creación de la Corte Constitucional, la Sentencia de Unificación Jurisprudencial se ha constituido en una herramienta innovadora, donde busca asegurar que la jurisprudencia puede determinarse como fuente de Derecho, encaminada a orientar tanto la actividad de las autoridades administrativas como la de los propios jueces, garantizando el derecho de las partes y de los terceros, que resulten perjudicados con las decisiones de los jueces.

Sin embargo, en el desarrollo de esta investigación se ha percibido la importancia que ha tenido en la economía procesal, seguridad jurídica, acceso a la administración de justicia y sobre todo al derecho a la igualdad, asegurando que las personas o partes involucradas en procesos similares, reciban trato similar por parte de los jueces de la república, ya que estos deberán aplicar los criterios establecidos con anterioridad.

De acuerdo con lo explicado anteriormente, resulta importante aclarar que, por ser una figura nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, no existe amplia información relacionada con el tema, por consiguiente se orientó en la norma 1437 de 2011 y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Para finalizar y en pro de presentar esta investigación, se seguirá un orden con el fin de que el lector este orientado al objetivo de este proceso, por consiguiente comenzare con algunas consideraciones acerca del Precedente Jurisprudencial, a historia del recurso de casación, unificación jurisprudencial, precedente judicial, posteriormente el análisis jurisprudencial de las sentencias de unificación jurisprudencial emitidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en materia de Reparación Directa por Privación Injusta de la Libertad y finalmente se realizara el estudio de una metodología con el fin de identificar la similitud jurídica y fáctica de cómo establecer la extensión de la jurisprudencia a partir de la figura de acumulación de procesos.

## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.**

La base de esta investigación se centra en la aplicación de la extensión jurisprudencial en las sentencias emitidas por el Consejo de Estado, por tal razón, el propósito es dar a conocer algunos conceptos como lo son: el precedente jurisprudencial, las sentencias de unificación, la aplicación de la jurisprudencia.

### **1.1. Precedente Jurisprudencial**

Se entiende por precedente judicial una declaración sobre un punto de derecho, establecida en una decisión judicial como la justificación del resultado que se alcanza en ese caso”, es decir, que es la interpretación dada a la regla normativa que resuelve un caso concreto. (Narly, 2014, pág. 29)

La jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que la autonomía judicial en el proceso de interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, pues un primer límite se encuentra en el derecho de toda persona a recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades judiciales.

*... CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-446 de 2013, Expediente T-3.813.492, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Pág. 1, De hecho, en el ámbito judicial, dado que como se dijo, los jueces interpretan la ley y atribuyen consecuencias jurídicas a las partes en conflicto, “la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y la aplicación de la ley.” De manera que la jurisprudencia de la Corte ha advertido que el problema de relevancia constitucional en el manejo de los precedentes judiciales surge cuando, en franco desconocimiento del derecho a la igualdad y tomando como fundamento la autonomía e independencia judicial, los jueces adoptan decisiones disímiles frente a casos semejantes...*

*Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la autonomía judicial debe respetar ciertos límites al momento de interpretar y aplicar la ley. En este sentido, la actividad de los jueces estaría condicionada por: (i) la posibilidad de que el juez superior controle la interpretación del juez inferior mediante los mecanismos procesales de apelación y consulta; (ii) el recurso de casación cuya finalidad es la unificación de la jurisprudencia nacional. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, la Corporación se encarga de revisar la interpretación propuesta y aplicada por los jueces y de determinar “la manera en que los jueces han de interpretar determinadas disposiciones.”; (iii) la sujeción al precedente vertical, es decir, al precedente dado por el juez superior en relación con la manera en que se ha de interpretar y aplicar una norma; y (iv) al precedente horizontal que implica el acatamiento al precedente fijado por el propio juez –individual o colegiado- en casos decididos con anterioridad”. (Corte Constitucional, 2013, pág. 1 y 2)*

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

El fin del precedente jurisprudencial y lo que se espera es que el Juez tome decisiones motivadas, que las funde en consideraciones imparciales, y de la aplicabilidad de interpretación del derecho positivo que existe en la actualidad, dicho de otra forma, los abogados y los Jueces refieren técnicas legitimadas de interpretación y uso de las reglas que a su vez se constituyen en la teoría estática del precedente Constitucional Colombiano. (Meza H Nancy, 2014, pág. 18)

## **1.2. Sentencias de Unificación Jurisprudencial.**

La función de unificación jurisprudencial de las Altas Cortes como órgano de cierre tiene una amplia tradición en Colombia. Entre sus antecedentes se encuentra la revisión constitucional del recurso de súplica; el recurso extraordinario de casación adelantado ante la Corte Suprema de Justicia (Ley 169 de 1896); la doctrina más probable (artículo 4 de la Ley 169 de 1896). (2014, pág. 17 y 36)

De acuerdo a la sentencia C-836 de 2011 de la Corte Constitucional, ponencia del M.P. Rodrigo Escobar Gil, Esta expresa:

*... 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.*

*“Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional a propósito de la unificación de la jurisprudencia de la acción de tutela, cuando afirmó:*

*“Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hace parte, a su vez, del "imperio de la ley" a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución.*

*“Por otra parte, la uniformidad no es un fin despreciable. Ella busca garantizar los siguientes altos objetivos:*

- 1) Asegurar la efectividad de los derechos y colabora así en la realización de la justicia material -art. 2° CP-.*
- 2) Procurar exactitud.*
- 3) Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fé de los jueces -art- 83 CP-.*
- 4) Unificar la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad.*
- 5) Permitir estabilidad.*
- 6) Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.*
- 7) Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales”.*

## CAPÍTULO II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO.

### 2.1. Definición legal

La extensión de la Jurisprudencia, es una figura que encuentra su sustento jurídico en la Ley 1437 de 2011, y se encuentra sustentada en el artículo 10, el cual preceptuó; ***“Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”.*** (CPACA, 2011)

De igual manera encontramos en la misma ley el artículo 111 **“Funciones de la Sala Plena del Consejo de Estado”**, artículo 256 preceptuó ***“Fines. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”***, artículo 270 preceptuó ***“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”***.

Una vez analizado el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, ***“Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades”***,

esto nos indica que la extensión jurisprudencial debe ser aplicada directamente por las autoridades, quienes debido a su labor, están en la obligación de estudiar todos los casos relacionados con la toma de una decisión jurisprudencial del Tribunal Contencioso de cierre, de acuerdo a la norma, “Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos” (Narly, 2014, pág. 37), a partir de lo anterior, se puede definir que es una figura que tiene un procedimiento y que de acuerdo al cumplimiento de unos requisitos, se procede a la unificación de lo contencioso administrativo.

El anterior artículo fue declarado exequible mediante sentencia de la Corte Constitucional C-816 de 2011, con la siguiente conclusión: *“el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte*

*Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”* (Corte Constitucional, 2013, pág. 51).

## **2.2. Finalidad**

Todo surgió de acuerdo a la Ley 1437 de 2011, con el fin de que se le diera aplicación en los siguientes aspectos:

- *Lograr una aplicación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico;*
- *Contribuir a la materialización de la igualdad frente a la ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas y judiciales;*
- *Garantizar principios de la función administrativa como la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad;*

- *Contribuir a disminuir la congestión que aqueja a la jurisdicción contencioso administrativa, entre otras.*

De acuerdo a lo anterior, la extensión de la jurisprudencia se da como un mecanismo mediante el cual los administrados pueden hacer valer sus derechos cuando así lo deseen, cumpliendo con los requisitos mínimos entre ellos y de importancia, es tener un caso similar a una sentencia de unificación.

### **2.3. Principios**

De acuerdo al CPACA en su artículo 3, nos indica que “todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales”.

Lo que se intenta lograr con la extensión jurisprudencial es que las personas tengan el principio de igualdad.

*...La igualdad es un principio que marca el criterio que rige la conducta a seguir en determinadas situaciones y permea el ordenamiento jurídico en su conjunto, cuando unifica a los sujetos en su titularidad de aquellos derechos que en cuanto a reconocidos y garantizados a todos y en igual medida son llamados Universales o Fundamentales... (Perez, 2010, pág. 15).*

Posteriormente hablando un poco de la discrecionalidad o la libre apreciación para conseguir un fin público no significa en un modo alguno una arbitrariedad, es decir que la libertad discrecional no es enteramente libre, sino que está también va acompañada de los principios de legalidad y juridicidad. La doctrina no solo proclama el sometimiento de la Administración a la legalidad, si no que evoluciona dicho principio, desde un mero límite exterior hasta convertirlo en un mero auténtico guía de la actividad administrativa. (Ortiz, 2014)

## 2.4. Características

La extensión de la jurisprudencia a terceros debe seguir unos Procedimientos los cuales hace de estas que se caractericen así:

El trámite para obtener la Extensión Jurisprudencial se puede dar por dos medios, uno administrativo y otro Judicial.

Desde un principio la extensión de la Jurisprudencia nace desde el momento en que el ciudadano o peticionario, solicita ante la autoridad administrativa los efectos de la extensión de los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido un derecho, este medio de solicitud se encuentra estipulado en el artículo 102 del CPACA “**Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades**”.

Como segunda opción o modalidad para que se efectuó la extensión de la jurisprudencia, se da a partir de que la administración resuelve negativamente la solicitud de extensión, o guarda silencio de la misma, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 269 del CPACA “**Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros**” esta solicitud se puede realizar una vez que se haya agotado el procedimiento exigido por artículo 102 del CPACA.

Lo que se pretende con esta nueva figura en nuestro ordenamiento jurídico es que las personas que no hicieron parte directa del proceso que resolvió la unificación de la jurisprudencia, les sean extendidos los efectos jurídicos de dicha decisión, siempre y cuando la solicitud de extensión cumpla con todos los requisitos y similitudes, ya que de esta forma las autoridades competentes se pueden fundamentar en las mismas situaciones de hecho y de derecho.

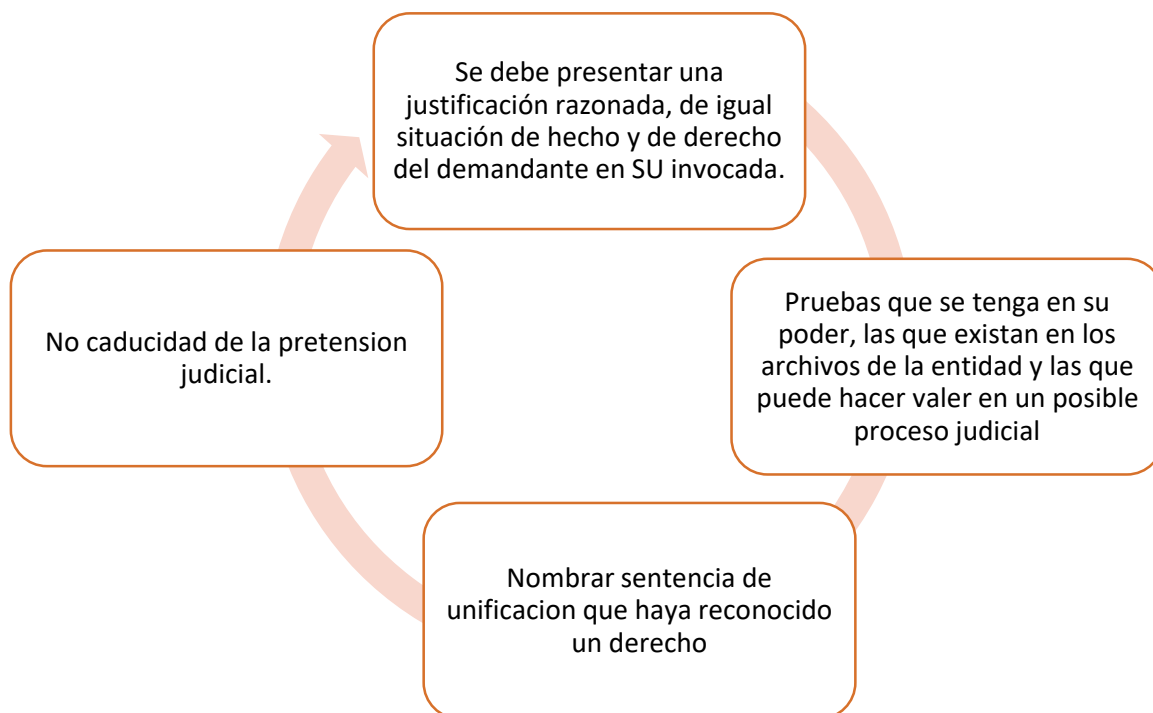
“Se pretende rescatar el valor de la jurisprudencia en la que se interpreten o apliquen normas por el órgano constitucional y legalmente autorizado, de modo que

la misma sirva para resolver las controversias que presenten similitud fáctica y jurídica con los casos ya resueltos”. (Sala de consulta y servicio civil del consejo de estado., 2014, pág. 37)

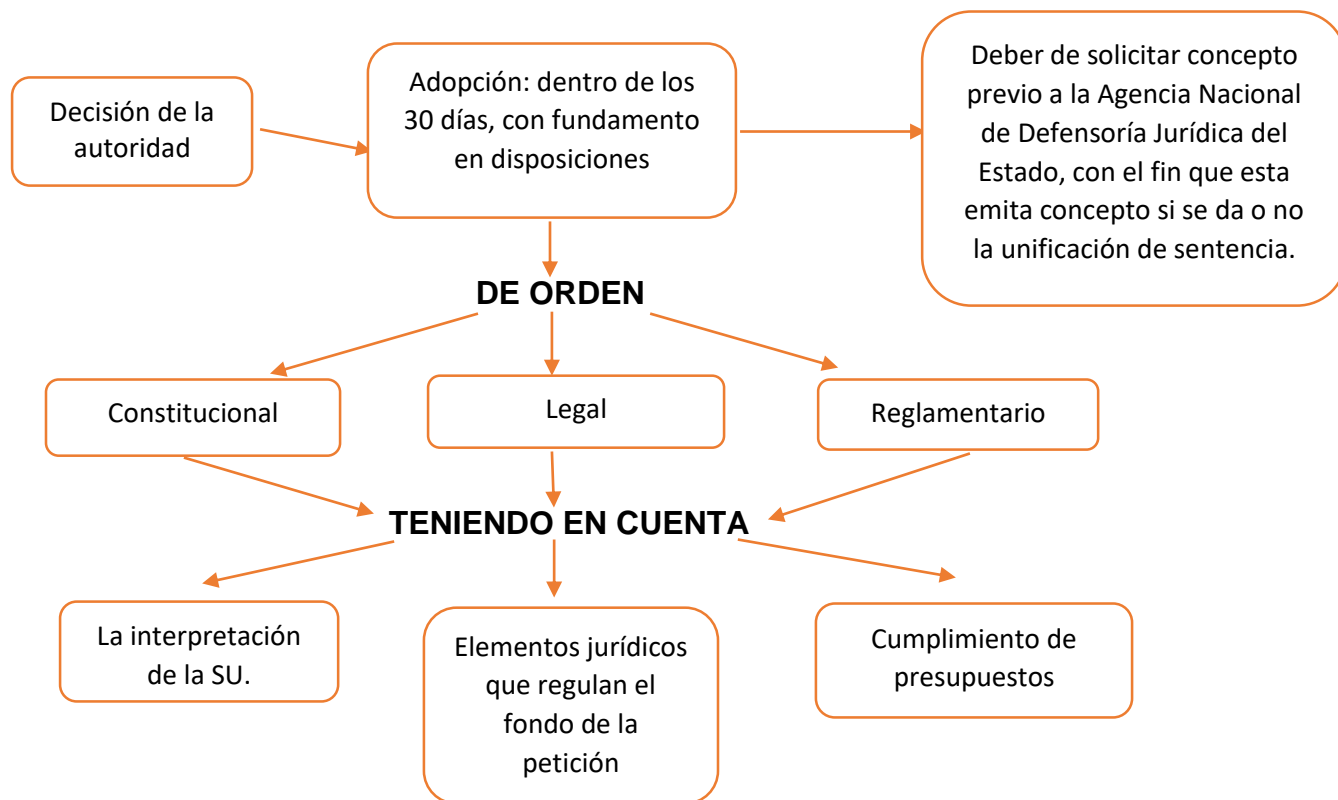
## **2.5. Extensión de la jurisprudencia por vía de autoridades administrativas o vía administrativa.**

La extensión jurisprudencial se encuentra reglada por el artículo 102 del CPACA, donde se da como inicio la solicitud de la parte interesada, en la que esta debe allegar las pruebas correspondientes y la motivación de su petición, las autoridades competentes tendrán un término de 30 días siguientes a su recepción para dar respuesta.

### **2.5.1. Requisitos para solicitar la extensión por vía administrativa.**



## 2.6. Procedimiento para solicitar la Extensión.



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

**...ARTÍCULO 614. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.** *Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días. El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de*

*la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero". (Narly, 2014, pág. 58)*

## **2.7. Extensión de la Jurisprudencia por vía Judicial.**

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 270 de CPACA, se entenderán como sentencias de unificación las que profiera o hayan sido proferidas por el Consejo de Estado, por importancia jurídica o trascendencia económica, se da igualmente cuando la administración niega una sentencia de unificación o cuando esta misma haya guardado silencio al respecto, al igual que por la vía administrativa se tiene un término para responder de treinta (30) días, ya sea de manera positiva o negativa.

De igual manera el interesado al momento de solicitar la extensión debe aportar copia de la actuación efectuada por este ante la administración, una vez realizado este pasó, se dará un término de treinta (30) días de traslado a la administración, con el fin de que esta allegue pruebas en los términos establecidos en el ARTICULO 102 DE CPACA.

Una vez vencido del termino señalado en el párrafo anterior, se convocara a una audiencia que se celebrara en un plazo máximo de quince (15) días, contados a partir de la notificación a las partes; una vez en la audiencia se escucharan a las partes en sus alegatos y de acuerdo a lo expresado por estos se procederá a tomar una decisión, si los solicitantes o peticionarios cumplen con los requisitos establecido por ley para declarar la extensión, el Consejo de Estado procederá a ordenar dicha extensión.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena *in genere* y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido

competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado. (CPACA, 2011, pág. Artículo 269)

## **2.8. Alcance de los efectos de la extensión de la Jurisprudencia a terceros.**

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional, para obtener dichos efectos de extensión o de esta figura, la Corte Constitucional hizo un estudio en la sentencia C816 de 2011 en la que concluyo lo siguiente: (Narly, 2014, pág. 65).

*(...) tanto la extensión administrativa de sentencias del Consejo de Estado - por mandato legal como la aplicación preferente de la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia -por el valor vinculante de las mismas-, responden al propósito de dispensación uniforme del derecho en desarrollo de la igualdad constitucional de trato debido por las autoridades a las personas. Pero los destinatarios de las reglas de unificación jurídica son en el primer caso servidores de la administración, no los propios jueces, lo que mueve al Legislador a impartir la orden legal para que autoridades de otra rama del poder público, la ejecutiva, se consideren vinculados con los efectos de sentencias judiciales de unificación. Además, y es otra diferencia, el mandato de extensión jurisprudencial previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 se aplica con criterio de favorabilidad, por cuanto solo cabe de sentencias que hayan reconocido un derecho, el que otra persona, en igualdad de condiciones sustanciales, reclamará para sí. (Corte Constitucional, 2011, pág. 36)*

*(...)*

*En efecto, un estado de derecho se edifica sobre la obligatoriedad de las decisiones de los jueces (...) De este modo, los autos y sentencias judiciales en firme que deciden un caso concreto, son indiscutibles para la administración. (...) No así necesariamente, frente a otras causas distintas de las examinadas en cada providencia, pues por regla general, sus efectos se contraen al ámbito de lo juzgado y vinculan solo a las partes que concurrieron al respectivo proceso - excepción*

*hecha, por ejemplo, de sentencias erga omnes y con efectos inter comunis-. De ahí que para ordenar a las autoridades administrativas la extensión de sentencias judiciales de unificación del Consejo de Estado a otros casos diferentes a los fallados en ellas, haya intervenido el Legislador a través de una orden legal expresa. (Corte Constitucional, 2011, pág. 9)*

*(...)*

*La actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes, principio cuya efectividad se asegura mediante el control de legalidad, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa. (Corte Constitucional, 2011, pág. 27)*

*(...)*

*Además, como también se expresó atrás (supra 5.3, 'Considerandos'), la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley como fuente de derecho (CP, arts 121 y 123.2), implica para éstos que el ejercicio de sus atribuciones se encuentra sometido al principio constitucional general de igualdad (CP, art 13), y específicamente, sujeto en la realización de la función administrativa al deber específico de obrar con arreglo a "los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad..." (CP, art 209). 5.5.2.4. De este modo, la orden legal de aplicación de mecanismos de adjudicación igualitaria del derecho, como la extensión de los efectos de sentencias de unificación, encuentra un primer sustento constitucional en el deber administrativo de asegurar igualdad de las personas ante la ley. (Corte Constitucional, 2011, pág. 37)*

## **2.9. Conclusiones parciales.**

De acuerdo a la Ley 1437 de 2011 en la que se introdujo una nueva figura, llamada extensión de la jurisprudencia a terceros, esta fue creada con el fin de permitirle a cualquier persona que considere que sus derechos o hechos de su

reclamación, sea igual a los de una sentencia de unificación proferida por la jurisdicción contenciosa, si se cumple, la Administración le debe reconocer los mismos efectos de la sentencia que ya reconoció los mismos derechos.

De acuerdo a la Ley 1437 de 2011, hay dos posibilidades para solicitar la extensión jurisprudencial, una que es por vía administrativa artículo 102 del CPACA y por vía judicial artículo 269 CPACA.

El usuario que solicita el reconocimiento de su derecho, una vez solicitado ante la entidad administrativa para que esta extienda los efectos, y si es negado tiene la posibilidad de acuerdo a la norma a que se interponga su solicitud o petición ante el Consejo de Estado, para que este último estudie la viabilidad de aceptar o rechazar la extensión.

### **CAPITULO III. PAUTAS METODOLÓGICAS PARA LA EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL.**

Como ya se había mencionado anteriormente en este trabajo, existe una dificultad a la hora de tomar la decisión de extensión jurisprudencial, por consiguiente se optó por acudir al mecanismo procesal consistente en la acumulación de procesos, como guía para formular los criterios que se toman en cuenta en la sentencia de unificación frente a la solicitud de extensión jurisprudencial. (Narly, 2014, pág. 107)

... De acuerdo a lo anterior, se presentara la figura de acumulación de procesos con todos los elementos esenciales de esta, para obtener posteriormente unas pautas de la metodología de la misma... (Narly, 2014, pág. 107)

### 3.1. Procesos acumulados y sus reglas

La acumulación de procesos es una figura jurídico procesal creada y sustentada con el fin de lograr economía procesal, lo que se busca o se pretende con esta figura es evitar fallos contradictorios respecto de asuntos que tienen conexidad entre ellos y que pueden ser tramitados en un mismo litigio. (Narly, 2014, pág. 108)

Los procesos acumulados, tema tratado en este capítulo el, el tratadista HERNANDO DEVIS ECHANDIA se refiere en los siguiente términos sobre la acumulación: (Narly, 2014, pág. 108)

*La mal llamada acumulación en una demanda de acciones de varias personas. En este caso lo que ocurre es que se unen varias personas, en razón de vínculos jurídicos en las pretensiones de cada uno, para ejercitar una acción en una sola demanda, y así mediante el mismo proceso y la misma sentencia, perseguir sus respectivos intereses.* (Echandia, 2012, pág. 182 y 183)

En nuestro ordenamiento jurídico o literatura jurídica colombiana, se puede evidenciar la falta de definición respecto a la acumulación de procesos, sin embargo autores españoles como MONTERO AROCA, da la siguiente definición al respecto: (Narly, 2014, pág. 109).

*... Podemos definir la acumulación de procesos de una forma descriptiva y externa, como la reunión en un procedimiento de varios procesos que se incorporan separadamente, de manera que se sustancien de forma conjunta y se decidan en una sola sentencia...(Aroca, 1981, pág. 255)*

### **3.2. Características de la acumulación de procesos.**

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

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

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

### **3.3. Estudio particular de las sentencias proferidas por la sección tercera del Consejo de Estado en materia de Responsabilidad Extracontractual por de privación de la libertad.**

Posteriormente procederé a analizar las sentencias relacionadas con las decisiones que ha adoptado la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, teniendo como base los criterios de unificación en materia de privación injusta de la libertad.

FECHA	EXPEDIENTE	CONSEJERA PONENTE	TEMA
Sentencia del 6 de abril de 2011	21653 73 3.2	C.P. Ruth Stella Correa Palacio	El fundamento normativo de la decisión reparatoria lo será el artículo 90 de la Constitución, dado que los supuestos previstos en el artículo 414 del Decreto 2700 de 1991 corresponden realmente a eventos de daño antijurídico, por tratarse de una privación injusta de la libertad, aunque causados con una conducta jurídicamente irreprochable del Estado. (Consejo de Estado, 2011)
Sentencia del 23 de agosto de 2013	25022	C.P. Enrique Gil Botero	La tasación de los perjuicios inmateriales en escenarios de privación injusta de la libertad, conforme a los lineamientos expuestos en la parte motiva de esta sentencia. (Consejo de Estado, 2013)
Sentencia del 28 de agosto del 2014	36149	C.P. Hernán Andrade Rincón	Unificar la jurisprudencia en relación con los parámetros que se deben tener en cuenta para la tasación de los perjuicios morales en casos de privación injusta de la libertad y el criterio para reconocer indemnización de perjuicios en la modalidad de lucro

			cesante a la persona que fue privada injustamente de su libertad. (Consejo de Estado, 2014)
--	--	--	---

### 3.4. Sentencia de 6 de abril de 2011, exp. 21653 73 3.2

#### Análisis Jurisprudencial

<p><b>PRETENSIONES</b> (Consejo de Estado, 2011, pág. 8)</p>	<p>A título de indemnización, se solicitó en la demanda: por los perjuicios morales, el pago de una suma equivalente a 1.000 gramos de oro, a favor de cada uno de los demandantes y</p> <p>Por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, a favor del señor Joaquín Castro Solís, las sumas que dejó de percibir por concepto de salarios y prestaciones sociales como asistente grado II de la unidad de trabajo legislativo, en la Cámara de Representantes, tomando como renta \$568.502, mensuales, desde el 29 de septiembre de 1996, fecha en la cual fue privado de la libertad por orden de la Fiscalía Segunda de la Unidad Especializada de Popayán, hasta la fecha de presentación de la demanda, porque en razón de esa situación fue retirado del servicio.</p>
<p><b>HECHOS</b> (Consejo de Estado, 2011, pág. 9 y 10)</p>	<p>Los hechos relatados en la demanda son los siguientes:</p> <p>El 16 de julio de 1985, el señor Joaquín Castro Solís fue retenido por varios agentes de la Policía en el hospital de San Francisco de Asís de Guapi, paso seguido se realizó el allanamiento a la casa paterna, buscando el arma con la cual se había causado la muerte al señor Walberto Perlaza Caicedo, sin embargo no se encontró nada, el señor Castro fue dejado a disposición del Juez Promiscuo Municipal de Guapi, quien ordenó su captura y dispuso su remisión a la cárcel municipal.</p> <p>El Juzgado Tercero Superior de Popayán avoco por competencia el conocimiento del proceso y se declaró mediante auto de 13 de diciembre el beneficio de libertad provisional al sindicado.</p>

	<p>El día 29 de septiembre de 1996 se recaptura al Sr. Castro, por orden de la Fiscalía Segunda de la Unidad Especializada de Popayán, despacho que dictó en contra del señor Castro Solís resolución de acusación, como presunto coautor de los delitos de homicidio y hurto, de los que fue víctima el señor Walberto Perlaza Caicedo.</p> <p>El Sr. Castro se había vinculado laboralmente con el Congreso de la Republica en abril de 1995, pero al ser recapturado no pudo seguir asistiendo a cumplir con sus labores, razón por la cual la junta directiva de esa corporación declaro abandono de cargo por parte del sindicato.</p> <p>El Sr. Castro fue puesto de nuevo en libertad el día 6 de febrero de 1997, mediante sentencia absolutoria dictada por el Juzgado Municipal de Guapi.</p> <p>El 21 de junio de 1998, el Sr. Castro fue nuevamente retenido por agentes del C.T.I., a las 9 a.m., quienes lo mantuvieron privado de la libertad hasta las 11 a.m., cuando estos verificaron que la orden de captura había sido cancelada.</p>
<p><b>DERECHO VULNERADO</b></p>	<p>Se vulnero el Derecho a la Libertad.</p>
<p><b>DECISIÓN FINAL</b> (Consejo de Estado, 2011, pág. 36)</p>	<p>Se ordenó declarar patrimonialmente responsable a la <b>NACIÓN –FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN</b> por los perjuicios que sufrieron los demandantes, como consecuencia de la detención preventiva que se impuso al señor JOAQUÍN CASTRO SOLÍS.</p>

### 3.5. Sentencia de 28 de agosto de 2013, exp. 25022 78 3.3

<p><b>PRETENSIONES</b> (Consejo de Estado, 2013, pág. 12)</p>	<p>Condenar a la NACION Y FISCALIA GENERAL DE LA NACION a pagar, por concepto de perjuicios morales, Perjuicios Psicológicos, perjuicios Biológicos, por lucro cesante lo dejado de percibir por el Sr, Rubén Darío Silva Álzate.</p>
---	---

<p><b>HECHOS</b> (Consejo de Estado, 2013, págs. 13, 14 y 15.)</p>	<p>El día 21 de diciembre de 1992, unos agentes de policía retuvieron a Rubén Darío Silva Alzate, mientras conducía un taxi e iba detrás de otro vehículo de servicio público, ya que este primero observo que su compañero iba por una carretera insegura, el taxista de adelante, llevaba en si vehículo a dos agentes de policía vestidos de civil y a dos delincuentes, delos cuales a uno le dieron muerte, al observar que a pocos metros habían otros policías pero uniformados se bajaron, pero antes ordenaron al conductor decir que llevaba un delincuente, los uniformados detienen al conductor del taxi y de igual forma lo hacen con dos más que iban por la vía, entre ellos el Sr. Silva Álzate.</p> <p>Al Sr. Silva Álzate le fue decretada la medida de aseguramiento el día 29 de diciembre de 1992, sin beneficio de excarcelación, posteriormente el día 25 de marzo de 1994, mediante sentencia se le acusó, de los delitos de homicidio y secuestro simple.</p> <p>Finalmente el día 25 de marzo de 1994, el Juzgado 21 Penal del Circuito absolvió al Sr. Silva Álzate, dicha decisión fue notificada el 7 de abril del mismo año.</p>
<p><b>DERECHO VULNERADO</b></p>	<p>Se le vulnero el Derecho a la Libertad.</p>
<p><b>DECISIÓN FINAL</b> (Consejo de Estado, 2013, pág. 60 y 61.)</p>	<p><i>“Declárese administrativamente responsable a la Nación - Fiscalía General de la Nación, de los perjuicios causados a los demandantes, con ocasión de la privación injusta de la libertad de Rubén Darío Silva Álzate”</i></p>

### 3.6. Sentencia de 28 de agosto de 2014 exp. 36149

<p><b>PRETENSIONES</b> (Consejo de Estado, 2014, pág. 9)</p>	<p>Dentro de las pretensiones de la demanda, se solicitó el reconocimiento de las siguientes sumas de dinero:</p> <p>Por concepto de perjuicios morales para los señores José Delgado Sanguino, Sonia Fontecha Vargas y Martina Sanguino de Delgado, el equivalente a 518 SMLMV para cada uno de ellos y para los menores José Alberto Delgado</p>
--	--

	<p>Fontecha y Lina María De Las Estrellas Delgado Fontecha, el equivalente a 259 SMLMV para cada uno de ellos.</p> <p>Por perjuicios materiales, en la modalidad de lucro cesante, se pidió la suma de \$ 5'140.000,00 a favor del señor José Delgado Sanguino y el monto de \$ 3'426.666,00 a favor de la señora Sonia Fontecha Vargas.</p>
<p><b>HECHOS</b> (Consejo de Estado, 2014, pág. 9)</p>	<p>La Fiscalía General de la Nación impuso medida de aseguramiento preventiva al señor José Delgado Sanguino, el día 26 de noviembre de 1998, dicha medida se hizo efectiva el 1 de diciembre de 1998, sustituida por caución prendaria el 17 de agosto de 1999, por considerarlo autor del delito de peculado por apropiación.</p> <p>Que el día 23 de octubre de 2000 el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Bucaramanga profirió sentencia absolutoria a favor del señor José Delgado Sanguino, providencia que fue confirmada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bucaramanga el 22 de noviembre de 2001.</p>
<p><b>DERECHO VULNERADO</b></p>	<p>Se le vulnero el Derecho a la Libertad.</p>
<p><b>DECISIÓN FINAL</b></p>	<p>Unificar la jurisprudencia de acuerdo a los parámetros que se deben tener en cuenta para la tasación de los perjuicios morales en casos de privación injusta de la libertad teniendo en cuenta el criterio para reconocer indemnización de perjuicios en la modalidad de lucro cesante al demandante quien en este caso fue privado injustamente de su libertad. (Consejo de Estado, 2014, pág. 33)</p>

Una vez analizadas las sentencias anteriores, se puede evidenciar que en los tres casos, los demandantes sufrieron privación injusta de la libertad lo cual indica que existió responsabilidad extracontractual por parte del Estado, dicha figura que por muchos tratadistas no es más que “una figura compensatoria que el Estado le debe al ciudadano por la afectación indebida del derecho a la libertad que como una modalidad de responsabilidad estatal” (Consejo de Estado, 2014, pág. 11).

Adicionalmente se demostró que las demandas interpuestas contra el Estado las cuales involucran varias entidades, se dieron debido a que los procedimientos

de captura no se adelantaron por cuenta de los jueces, si no por otras autoridades, ya que las situaciones que se presentaron deben ser atendidas por los jueces y fiscales de la república en cuanto a detención preventiva se refieren. Hay que resaltar que las capturas siempre se deben hacer bajo las exigencias de respeto a los derechos fundamentales y al debido proceso, de lo contrario habría una responsabilidad por parte del Estado. (Consejo de Estado, 2014, pág. 13)

### **3.7. Conclusiones Finales**

La Sala Plena de la Sección Tercera ha proferido sentencias en el período comprendido entre el año de 2011 a 2014, dichas sentencias y las cuales se nombraron en el numeral 3.3 de este trabajo, contienen doctrina jurisprudencial en materia de privación injusta de la libertad.

De acuerdo a la decisión referente al expediente No 21653, se dispuso el régimen de responsabilidad aplicable para los casos de privación injusta de la libertad, por tal motivo se declarara la responsabilidad de acuerdo a los presupuestos del Decreto 2700 de 1991 en su artículo 414, en el momento que se determine que el hecho por el cual se privó de la libertad a un sujeto no existió o dicha persona no lo cometió o la conducta no constituía hecho punible en los casos en que se haya dictado medida de aseguramiento o privado de la libertad según sentencia durante la vigencia de la norma, esto es, entre el 30 de noviembre de 1991 y el 24 de julio de 2001. (Narly, 2014, pág. 104)

De acuerdo a la decisión optada en el expediente No. 25022, la Sala Plena de la Sección Tercera determinó unos criterios con el fin de dar reconocimiento y valoración de los perjuicios morales, cuando existe una responsabilidad extracontractual por parte del Estado por privación injusta de la libertad.

Una vez analizadas las tres sentencias descritas anteriormente mediante las cuales la Sala Plena de la Sección Tercera en sus decisiones finales opto por la

unificación de la jurisprudencia, en las tres sentencias se está reconociendo los derechos vulnerados, que en los tres casos se trató de la privación injusta de la libertad y las consecuencias que se desprenden de la misma.

Así mismo la Agencia Nacional de defensa Jurídica del Estado, mediante Decreto 1365 de 2013, “Por el cual se reglamenta algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”, en los artículos 610 a 614 se concedió la potestad a esta entidad para tener intervención judicial, conciliaciones extrajudiciales y en el trámite de las solicitudes de **Extensión de Jurisprudencia** que se presenten ante las autoridades públicas, así mismo en el decreto 1564 de 2012 en sus artículos 5, 6, 7 y 8, faculta a la Agencia sobre los parámetros que se deben tener en los contenidos de los conceptos de extensión de jurisprudencia, alcance de los conceptos y aplicación de la decisión extendida.

De acuerdo a lo explicado durante el desarrollo de este trabajo, se deduce que la extensión de la jurisprudencia de unificación, fue incorporada en el CPACA, esto se dio como medida para lograr la descongestión judicial, con un procedimiento rápido, buscando que en vez de un desgaste judicial, se dé respuesta de forma rápida por la autoridad pública competente, a los temas que ya hayan sido abordados en criterios de unificación.

## Bibliografía

- Aroca, J. M. (1981). *Acumulacion de Procesos y Proceso unico con pluralidad de parte*. España: Civitas.
- Consejo de Estado, 21653 (Sala Contencioso Administrativo 6 de Abril de 2011).
- Consejo de Estado, Expediente 46213 (2013).
- Consejo de Estado, 25022 (Sala Cotenciso Administrativa 23 de Agosto de 2013).
- Consejo de Estado, 36149 (Sala Contencioso Administrativo 28 de Agosto de 2014).
- Corte Constitucional, C-535/97 (Corte constitucional República de Colombia 15 de Junio de 1997).
- Corte Constitucional, C816 (1 de Noviembre de 2011).
- Corte Constitucional, Sentencia C816/13 (2013).
- Corte Constitucional, T-446 (Corte Constitucional Pag 1 11 de Julio de 2013).
- CPACA. (2011). BOGOTA.
- Echandia, H. D. (2012). *Teoría General del Proceso*. Bogotá, Colombia: Temis S.A.
- Estudio Previo sobre sentencias de unificacion jurisprudencialy el mecanismo de extension de la Jurisprudencia. (2014).
- Meza H Nancy, P. R. (2014). Monografia. *La Sentencia de Unificacion en la Extension de la Jurisprudencia del Consejo de Estado*. Bogotá.
- Narly, M. M. (2014). Metodologia para la Extencion de la Jurisprudencia. Bogotá, Colombia.
- Ortiz, J. D. (2014). El precedente administrativo. *Revista de Administracion Publica, 024*.
- Perez, K. (2010). Principios de Igualdad, alcances y perspectivas institucionales de investigaciones Juridicas. UNAM. Bogotá, Colombia.
- Sala de consulta y servicio civil del consejo de estado. (2014). Las sentencias de unificacion y el mecanismo de la extension jurisprudencial. (I. N. Colombia, Ed.) Bogotá, Colombia.