



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B**

Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicado: 110010326000201400108 00 (51853)
Demandantes: Heiber Prada López y otros
Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación
Naturaleza: Extensión jurisprudencial-Ley 1437 de 2001

Procede el despacho a pronunciarse sobre la viabilidad de tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por los señores Heiber Prada López, Cesar Enrique Poveda, José Mauricio Albino Daza y sus respectivos grupos familiares, de conformidad con lo previsto en los artículos 102, 269 y 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito radicado ante la Nación - Fiscalía General de la Nación el 27 de mayo de 2014, el señor Heiber Prada López y otros, actuando a través de apoderado, presentaron solicitud de extensión de jurisprudencia con el propósito de que les fueran extendidos los efectos de la sentencia de unificación n.º 1996-00659 del 28 de agosto de 2013, con ponencia del Consejero doctor Enrique Gil Botero, en la cual se dispuso, según los peticionarios, que en casos de privación injusta de la libertad entre uno (1) y tres (3) meses se debe reconocer a los afectados la suma de 35 salarios mínimos mensuales vigentes por concepto de daño moral, esto, en

cumplimiento del principio de reparación integral consagrado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 (fol. 4 a 9, c. ppal.).

2.- Como fundamento de lo pretendido se indicó en la solicitud que los señores Heiber Prada López, Cesar Enrique Poveda y José Mauricio Albino Daza permanecieron privados de su libertad como presuntos autores del delito de hurto calificado y agravado en la modalidad de tentativa, durante el periodo comprendido entre el 14 de octubre de 2009 y el 21 de diciembre de 2009. A su vez se señaló que estas personas fueron absueltas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puli -Cundinamarca mediante sentencia proferida el 21 de febrero de 2011, de la cual no obra constancia de ejecutoria en el expediente (fol. 56 c, ppal.).

3.- Con ocasión de la solicitud de extensión de jurisprudencia la Directora Jurídica de la Fiscalía General de la Nación manifestó a la parte solicitante a través de oficio n.º 20141500035791 del 10 de junio de 2014, que dada la complejidad de la petición, esa dirección requirió concepto a uno de sus asesores externos (fol. 55, c. ppal.).

4.- De acuerdo con lo dicho por los solicitantes, los mismos no obtuvieron respuesta por parte de la Fiscalía General de la Nación dentro del plazo establecido en la ley, por lo que el 11 de agosto de 2014, el apoderado de la parte actora presentó ante esta Corporación petición de extensión de jurisprudencia en los términos establecidos en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la que se solicitó lo siguiente:

“Se de aplicación a la EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO, contenida en la sentencia de unificación No. 1996-00659 del 28 de agosto de 2013, Sección Tercera, número interno 25.002, radicación No. 050012331000199960065901, M.P. ENRIQUE GIL BOTERO, a los señores HEIBER PRADA LÓPEZ, CESAR PONEDA (sic) y JOSÉ MAURICIO ALBINO DAZA, al igual que a sus beneficiarios padres, espesas (sic) y/o compañeros (sic) permanentes, al igual que a sus hijos, por el hecho de haber sido privados de la libertad, bajo los parámetros de reparación contenidos

en la citada sentencia de unificación.”

5.- En relación con la caducidad del medio de control la parte actora manifestó que la petición era oportuna, toda vez que cursa en la actualidad demanda de reparación directa por los mismos hechos en el Juzgado 37 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá bajo el radicado 11001333603720130038200. (fol. 6, c. ppal.).

6.- Finalmente, con ocasión del reparto interno efectuado el 11 de agosto de 2014, el conocimiento de la solicitud de extensión de jurisprudencia le correspondió a este despacho para lo cual procede a tomar la decisión que estima pertinente (fol. 60, c. ppal. 2.).

II. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

El despacho considera que en el presente caso se debe determinar la procedencia de la solicitud de extensión de jurisprudencia, de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 102 y 269 del C.P.A.C.A., teniendo en cuenta que por los mismos hechos se está tramitando una demanda de reparación directa en un juzgado administrativo.

III. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 269 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y al Acuerdo 58 de 1999¹ corresponde al Consejo de Estado, Sección Tercera conocer de la figura jurídica de extensión de jurisprudencia en los asuntos de privación injusta de la libertad. A su vez, resulta pertinente indicar que en el presente caso la decisión corresponde al magistrado ponente y no a la Sala, en razón a que no se extenderán los efectos de una sentencia de unificación, tal y como se explicará a continuación.

¹ Expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, artículos 13, 13A y 14A.

IV. CONSIDERACIONES

1.- La Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 10 estableció la obligación que tienen las autoridades de aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia. Para dicho efecto, se estipuló que las entidades públicas deben tener en cuenta al momento de proferir sus decisiones las sentencias dictadas por el Consejo de Estado prescritas en el artículo 270 *ibídem*, a saber: *i)* sentencias de unificación jurisprudencial; *ii)* sentencias proferidas por razón de importancia jurídica; *iii)* sentencias por trascendencia económica o social; *iv)* sentencias proferidas con la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; *v)* sentencias proferidas al decidir recursos extraordinarios; y *vi)* las sentencias relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996.

2.- Con el propósito de brindar efectividad a la obligación antes descrita y materializar el principio de igualdad, el artículo 102 del C.P.A.C.A., creó una modalidad de derecho de petición sometida a un trámite especial denominada solicitud de extensión de jurisprudencia, cuya finalidad consiste en beneficiar a aquellas personas que consideran que se les deben hacer extensivos los efectos de una sentencia de obligatoria cumplimiento – artículo 270 C.P.A.C.A.- que presenta identidad fáctica y jurídica con el asunto sobre el cual piden un trato idéntico.

3.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 102 del C.P.A.C.A., para que puedan extenderse los efectos de una sentencia de unificación la persona interesada debe cumplir los siguientes requisitos: *i)* presentar la petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho; *ii)* que no haya operado la caducidad del medio de control que procedería; *iii)* justificar de manera razonada las circunstancias por las que el peticionario considera se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho resuelta en la sentencia invocada; *iv)* presentar las pruebas que el

petionario tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer comparece a un proceso; y v) copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

4.- De igual forma, vale la pena advertir que el término de caducidad del medio de control que fuera procedente en el caso puesto a consideración de la administración para efectos de la extensión se suspende con la presentación de la solicitud de extensión de jurisprudencia, término que según la ley se reanuda en los siguientes eventos: i) una vez vencido el plazo de 30 días con los que cuenta el interesado para solicitar la extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado; y ii) con la ejecutoria de la providencia proferida por esta Corporación que decide de manera negativa la solicitud de extensión de jurisprudencia.

5.- Ahora bien, resulta pertinente hacer mención al trámite que el legislador consagró con el objeto de resolver la petición de extensión de jurisprudencia por parte de las autoridades a las que el administrado elevó dicha solicitud. Los pasos que se estipularon para resolver la aludida petición son los siguientes: i) una vez presentada la petición de extensión ante la autoridad pública competente esta debe solicitar concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos previstos en el artículo 614 del Código General del Proceso; y ii) una vez recibido el concepto o vencido el término para rendirlo la entidad competente cuenta con el plazo de treinta días (30) para negar o conceder la petición.

6.- En el evento de que la entidad niegue total o parcialmente la solicitud de extensión de jurisprudencia o no se manifieste dentro del plazo que la ley establece de treinta (30) días, el administrado podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado con el fin de que se revise la situación planteada ante la autoridad administrativa, trámite cuya finalidad es efectuar un control sobre el cumplimiento efectivo de sus decisiones en los términos establecidos en el artículo 269 de la Ley 1437 de

2011.²

7.- Ahora, el Consejo de Estado se encuentra en la facultad de extender los efectos de las sentencias a las que hace mención el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre y cuando se haya agotado el trámite previo ante la autoridad administrativa competente de reconocer el derecho y la solicitud efectivamente guarde identidad fáctica y jurídica con la providencia que se invocó en la petición elevada ante la administración.

8.- Así mismo, esta Corporación puede negar la extensión de jurisprudencia por los mismos motivos atribuidos a la autoridad pública ante la cual se presenta la petición, a saber: *i)* la existencia de caducidad; *ii)* si se advierte la necesidad de surtir un periodo probatorio; *iii)* si la situación del solicitante

² “Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a Terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. //Inciso modificado por del artículo 616 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código. //Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar. //Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado. //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. //Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.”

es distinta a la de la sentencia invocada; y *iv*) si existen motivos para cambiar la posición jurisprudencial que el administrado pretende que se le extienda.

9.- Ahora bien, de acuerdo con el estudio normativo de la figura de extensión de jurisprudencia, es posible advertir que la misma fue diseñada por el legislador como un trámite previo y optativo a la presentación de una demanda, esto por cuanto su interposición *i*) no es obligatoria; *ii*) suspende la caducidad y *iii*) habilita al interesado a demandar en el evento que sea negada la extensión de efectos de una sentencia.

10.- De esta forma, es evidente que el legislador concibió el mecanismo de extensión de jurisprudencia como un trámite especial al cual el administrado tiene la posibilidad de acudir previamente a la formulación de la demanda, en tanto resultaría ilógico que se suspendiera el término de caducidad del medio de control y simultáneamente pudiera surtirse la demanda ante la jurisdicción.

11.- Así las cosas, no es posible considerar que la figura de extensión de jurisprudencia puede ser promovida cuando existe una demanda en curso, toda vez que dicha figura jurídica se encuentra instituida como un trámite previo a la presentación de la demanda, precisamente para evitar que se eluda la competencia existente en materia judicial o se utilice de forma indebida con el fin de agilizar decisiones. Además, de darle curso a la solicitud de extensión de jurisprudencia cuando existe un proceso judicial en trámite por los mismos hechos podría llegar a generarse un conflicto de decisiones, lo cual crearía incertidumbre en la labor desempeñada por las autoridades judiciales.

12.- Aparte de lo anterior, debe recordarse que de conformidad con el principio del juez natural no puede variarse la competencia del juzgador para conocer del asunto, puesto que ella está delimitada en forma precisa por el legislador sin que sea viable cambiarla por una de las partes. Sobre el particular esta Corporación ha manifestado lo siguiente:

“tanto la jurisdicción como la competencia se determinan de conformidad con la situación de hecho y las normas aplicables al tiempo de la demanda, de forma tal que su alteración resulta improcedente, salvo disposición legal que de manera expresa diga lo contrario”³.

13.- De manera tal que, por regla general, una vez iniciado un proceso judicial el juez mantiene la competencia para conocer del caso que le ha correspondido, sin que las partes puedan alterar las reglas de competencia que ha fijado el legislador, ni promover la extensión de jurisprudencia, con el fin de propiciar una decisión sobre el caso.

14.- En este sentido, debe indicarse que si ya se ha presentado una demanda y con posterioridad se solicita la extensión de jurisprudencia, esta última solicitud debe ser desestimada por improcedente, ya que como se advirtió esta actuación iría en contra de la finalidad de la figura de extensión y desconocería el principio de juez natural del asunto.

15.- Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que en el evento de conceder la petición realizada en la solicitud de extensión de jurisprudencia, el pronunciamiento que lo haga tendría efectos de cosa juzgada, subrogando esta Corporación la competencia del juez que había avocado inicialmente conocimiento para decidir las pretensiones de la demanda. En esos términos se estaría desnaturalizando el principio de juez natural y alterando las competencias determinadas legalmente.

16.- Conforme lo expuesto, puede considerarse que uno de los presupuestos para tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia es que no exista un proceso en curso por los mismos hechos, pues de ser así, esto imposibilitaría un pronunciamiento sobre la petición de extensión de jurisprudencia.

³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Quinta, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp., n.º 2015-00031-00(AC), C.P. Susana Buitrago Valencia.

17.- Finalmente, en lo que respecta al caso en concreto, observa el despacho que de acuerdo a lo manifestado por la parte actora en la solicitud de extensión de jurisprudencia, actualmente cursa un proceso de reparación directa en el Juzgado 37 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá Sección Tercera con identidad de hechos y partes, y verificado el sistema de consulta de procesos judiciales Siglo XXI, se encuentra que en dicho proceso se profirió sentencia de primera instancia el 20 de mayo de 2016, providencia contra la cual se interpuso recurso de apelación concedido ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

18.- En este orden de ideas, y conforme a los argumentos antes expuestos, resulta improcedente darle trámite a la solicitud de extensión de jurisprudencia elevada por la parte actora, toda vez que i) resulta contrario a la naturaleza de la figura tramitar simultáneamente la demanda del medio de control de reparación directa y la solicitud de extensión de jurisprudencia, ii) el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue concebido como un trámite que solo se puede ejercer previo a que se trabe la *litis*, iii) no es posible alterar la competencia ni el juez natural de una demanda que se encuentra en curso y iv) admitir la procedencia de la extensión de jurisprudencia cuando cursa un medio de control resultaría en un desgaste innecesario para la administración de justicia.

19.-Con base en los argumentos antes planteados, el despacho procederá a rechazar la solicitud de extensión de jurisprudencia por improcedente.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

RESUELVE

RECHAZAR por improcedente la solicitud de extensión de los efectos de la jurisprudencia presentada por la parte actora, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

Ac/labm/1c/2tras