



**Al contestar por favor cite estos datos:**

No. de Radicado: 20171030060791-OAJ

Fecha de Radicado: 05-09-2017

Bogotá D.C.,

Doctora

**MYRIAM STELLA ORTÍZ QUINTERO**

Directora de Asuntos Jurídicos

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Diagonal 22B N° 52—01, Bloque C - Piso 3

Bogotá D.C

**Asunto:** Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia. Radicado ANDJE 20178001400212.

Respetada doctora Myriam:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015, procede esta Agencia a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión a la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho, por [REDACTED], en la cual se invocó la sentencia del 6 de abril de 2011, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, consejero ponente Ruth Stella Correa Palacio y con número de radicación 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653).

Con fundamento en esta decisión, los peticionarios pretenden que la Fiscalía General de la Nación reconozca su responsabilidad producto de la privación injusta de la libertad sufrida por [REDACTED] y en consecuencia que los indemnice por los daños materiales e inmateriales descritos en la solicitud y presuntamente derivados del daño antijurídico alegado.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)

Página 1 de 8



Precisado el propósito de los peticionarios con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto debe la Agencia verificar si la citada providencia responde a la noción de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) y, conforme a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.5 del Decreto 1069 de 2015, *"La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

### **1) Principales consideraciones de la sentencia objeto de solicitud y supuestos fácticos y jurídicos de la misma.**

**Sentencia del 6 de abril de 2011 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con número de radicación 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653), consejero ponente Ruth Stella Correa Palacio.**

En esta sentencia la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Descongestión –sede Cali, el 10 de mayo de 2001, mediante la cual se negaron las pretensiones de declarar a la NACIÓN –MINISTERIO DE JUSTICIA, RAMA JUDICIAL, DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, patrimonialmente responsables de los perjuicios que sufrieron los demandantes como consecuencia de la privación de la libertad y del proceso penal a que fue sometido el señor JOAQUÍN CASTRO SOLÍS.

La Sección Segunda inició por precisar que los fundamentos de hecho que dieron lugar a la demanda se enmarcaron en la privación injusta de la que fue víctima el señor Joaquín Castro Solís, durante el proceso penal adelantado en su contra por el delito homicidio del cual resultó absuelto mediante sentencia del 6 de febrero de 1997.

Seguidamente, la Sala resaltó que las entidades como argumentos de defensa sostuvieron que en el caso en concreto no se había presentado una falla en el servicio y que las medidas de detención preventiva proceden cuando exista un indicio grave que comprometa la responsabilidad del investigado, es decir, que como ocurrió en este caso, esta, es una carga que todas las personas deben

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia  
Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



soportar y que la absolución final no indica de por sí que hubo algo indebido en la retención.

Más adelante, la Sección Tercera, señaló que los argumentos del tribunal se encuadraron en considerar que no existió una privación injusta y que el procedimiento se debió a serios indicios consecuencia de una investigación seria y cuidadosa, en busca de determinar el sujeto activo del hecho delictuoso.

Posteriormente, la parte demandante solicitó que se revocara la sentencia argumentando que como se dictó sentencia absolutoria por haberse demostrado la inocencia del investigado, había que concluir en los términos del artículo 414 del Código de Procedimiento Penal y la jurisprudencia que la detención preventiva que se le impuso al señor Castro Solís fue injusta y por lo mismo debía disponerse la indemnización de los perjuicios.

Realizado el análisis previo de las tres oportunidades en las que el señor Solís fue privado de la libertad en razón al mismo proceso, la Sala manifestó en primer lugar que según la Corte Constitucional y esta Corporación después de la vida, la libertad constituye el más importante de los derechos fundamentales de las personas, y por lo tanto la pérdida de la misma genera a quien la sufre un gran dolor moral.

Señala la sección tercera, que la pérdida de la libertad, trasgrede otros derechos civiles y familiares que deben sufrir tanto la persona privada de su libertad como su círculo familiar. Frente al caso en concreto y luego de un análisis realizado por la Sala, la misma adujo que se habían dado todos los presupuestos para considerar que el señor Solís y su familia había sufrido un grave daño moral y material como consecuencia del tiempo en que estuvo privado de su libertad.

Para mayor claridad de lo sucedido la Sala manifiesta que la Constitución consagra el derecho a la libertad, pero prevé también la posibilidad de la privación de este derecho siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

*"(i) Mandamiento escrito de autoridad judicial competente, (ii) cumplimiento de las formalidades legales, y (iii) la existencia de motivos previamente definidos en la ley.*

Como último argumento, la Sala adopta el criterio conforme al cual quien hubiera sido sometido a medida de aseguramiento de detención preventiva, pero finalmente hubiera sido exonerado de responsabilidad mediante sentencia absolutoria, tiene derecho a una indemnización de los perjuicios que dicha medida le hubiera causado sin necesidad de acreditar que la misma fue ilegal,

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



errada, o arbitraria dado que en el artículo 414 del Decreto 2700, el legislador calificó a priori la detención preventiva como injusta.

Así las cosas, la Sala revocó la sentencia de primera instancia y en consecuencia ordenó declarar patrimonialmente responsable a la NACIÓN- FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN por los perjuicios que sufrió los demandantes como consecuencia de la detención preventiva injustificada que se impuso al señor JOAQUIN CASTRO SOLÍS.

## **2) Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada**

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibídem*, establece 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”.

En desarrollo de lo expuesto, es preciso recordar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 270 y 271 del CPACA, las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, son las que pertenecen a las siguientes categorías:

- a) 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.
- b) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- c) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

En relación con las sentencias por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de sentar o unificar la jurisprudencia, debe precisarse que el artículo 271 del CPACA prevé las autoridades que las pueden proferir:

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)





- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público.
- b) Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales, según el caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia encuentra que la sentencia invocada en la solicitud bajo examen, que fue emitida el 6 de abril de 2011, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, consejero ponente Ruth Stella Correa Palacio y con número de radicación 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653), si bien fue proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, no responde a ninguna de las clases de sentencias indicadas en el artículo 270 del CPACA.

En efecto, la sentencia invocada por los peticionarios en este caso, no decidió un recurso extraordinario, ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenece al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma transcrita, toda vez que el artículo 271 del CPACA autoriza a descartarla como sentencias de unificación, tal como se pasa a explicar a continuación.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que las sentencias de unificación proferidas "por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia" que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requieren de un procedimiento especial, definido en el artículo 271 *ibídem*, que para el caso en estudio, no observó la Sección Tercera de dicha Corporación al proferir la sentencia del 6 de abril de 2011, pues para la fecha de su expedición dicho procedimiento no existía.

Es así como dispone el artículo 271 del Código bajo análisis, que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, proferir este tipo especial de sentencias, para lo cual deberá bien, la Sala Plena de esta Corporación o bien, alguna de sus Secciones, asumir conocimiento del asunto que se encuentre pendiente de fallo, de oficio, o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, según corresponda, o a petición del Ministerio Público.

De esta manera, tal como lo dispone el artículo en comento, se concluye que para proferir esta tipología especial de sentencias debe mediar una decisión expresa de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



o de alguna de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de asumir el conocimiento de un asunto pendiente de fallo "por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia", que provenga en el caso de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de las Secciones del Consejo de Estado y en el caso de las Secciones, provenga de las Subsecciones o Tribunales Administrativos.

En línea con lo expresado, resulta pertinente señalar que en auto del 1º de febrero de 2013<sup>1</sup> de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se precisó que la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia del CPACA<sup>2</sup>, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 102.

Conviene conocer el texto exacto de este argumento:

**"En efecto, si bien dichas sentencias fueron proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas tuvo como objeto, unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 íb., el cual no existía para la época en que se expidieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales". (Destacado fuera de texto)**

Atendiendo la providencia citada, la modalidad de sentencias de unificación proferidas "por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia" que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requiere un procedimiento especial tanto en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como en las Secciones del Consejo de Estado, definido en el artículo 271 *ibídem*<sup>3</sup>, que para el caso no siguió la Sección Tercera

<sup>1</sup> Radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718), consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>2</sup> Norma que fue expedida el 18 de enero de 2011 y que comenzó a regir el 2 de julio de 2012.

<sup>3</sup> "Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de (unificar o) sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado **podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público.** (...) Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



de dicha Corporación al proferir la sentencia de 6 de abril de 2011 bajo análisis, pues antes de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dicho procedimiento no existía.

Conforme con lo anterior, una vez analizada la sentencia del 6 de abril de 2011, que se invoca como de unificación, se encuentra que ésta fue proferida para decidir la segunda instancia de un proceso, sin que se agotara el trámite dirigido a otorgarle propiamente la condición de sentencia de unificación en los términos del artículo 271 *ibídem*, toda vez que dicho procedimiento no existía, así como tampoco la Sección manifestó que la proferiera con la finalidad de unificar o sentar jurisprudencia.

### **3) Conclusión y concepto previo de la Agencia.**

Conforme a lo expuesto, la Agencia concluye que la sentencia del 6 de abril de 2011, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con número de radicación 19001-23-31-000-1999-00203-01(21653), consejero ponente Ruth Stella Correa Palacio, invocada por los peticionarios, no es una Sentencia de Unificación Jurisprudencial, pues no se ajusta a los postulados de los artículos 270 y 271 del CPACA.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del párrafo del artículo 2.2.3.2.7. del Decreto 1069 de 2015.

Finalmente, se invita a esa entidad a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y aplicación del mismo: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia<sup>4</sup>, Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación<sup>5</sup> y la Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en

---

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. (...) La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos". (Destacado fuera de texto)

<sup>4</sup> Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extension\\_jurisprudencia/Documents/documento\\_analisis\\_juridico\\_08\\_05\\_solicitud\\_CJC\\_100817.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extension_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf)

<sup>5</sup> Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos\\_especializados/Documents/documento\\_especializado\\_ext\\_jurisprudencia\\_final\\_elaborado\\_2017\\_RPE20\\_06\\_revisado\\_JJG\\_ACGP\\_23\\_06\\_17.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup>.

Atentamente,

**FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: Juan José Gómez Urueña

<sup>6</sup> Disponible en:

[https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares\\_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D)