



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20181030034331-OAJ

Fecha de Radicado: 01-06-2018

Bogotá D.C.,

Doctora

JENNY ADRIANA BRETON VARGAS

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Secretaría de Educación

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

Avenida El Dorado N° 66 - 63

Ciudad.

Asunto: Concepto Previo a la solicitud de extensión de jurisprudencia radicado Agencia N° 20188000806512 de fecha 8 de mayo de 2018.

Respetada doctora Breton:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, Agencia) a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho por [REDACTED]

[REDACTED] en la que se invocó la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 10 de agosto de 2001, radicación número 25000-23-25-000-1993-9314-01 (12555) consejero ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, y la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, "Subsección C", del 19 de agosto de 2011, radicado número 63001-23-31-000-1998-00812-01 (20144), consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Con fundamento en dichas decisiones, los peticionarios, que incluye a la víctima y a sus familiares, pretenden que la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., les reconozca y pague los perjuicios materiales, morales y el daño a la salud de la víctima, derivados de las lesiones personales de las que fue objeto [REDACTED] dentro de las instalaciones del Colegio [REDACTED]

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A – 40 Bogotá, Colombia
Sede Administrativa Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66 Bogotá, Colombia
Comutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co

Página 1 de 10



INSTITUCIÓN EDUCATIVA DISTRITAL. El valor total de las indemnizaciones de los perjuicios morales y el daño a la salud de los accionantes se estimó en una suma superior a los \$ 273.434.700.

Precisado el propósito de los peticionarios con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la Agencia verificar si las citadas providencias corresponden al concepto de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del 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 parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015: "[I]a 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 las providencias objeto de solicitud de extensión

1.1 Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 10 de agosto de 2001, radicación número 25000-23-25-000-1993-9314-01 (12555) consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

En esta oportunidad la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de una acción de reparación directa, resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 20 de junio de 1996, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de la cual se decidió declarar administrativamente responsable y en consecuencia se condenó a pagar los perjuicios materiales y morales a la NACIÓN (Ministerio de Educación- Instituto Nacional de Educación Media INEM Santiago Pérez), por los perjuicios morales y materiales ocasionados a Marco Anibal López, y otros a raíz de la muerte de su hijo y hermano, John Jairo López Soracá, hecho ocurrido el 10 de abril de 1993.

Una vez verificada la competencia de la Sala para conocer del proceso dilucidó en torno a resolver el recurso interpuesto, así como también dejó de presente que lo hacía en relación con la consulta, pues de acuerdo con las reglas de este



grado jurisdiccional, procedía avocar su conocimiento en virtud del artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

Respecto de las situaciones fácticas que rodearon el caso, tenemos que se trató de hechos ocurridos el 10 de junio en Bogotá, dentro de un salón de clases del Instituto Nacional de Educación Media "Inem Santiago Pérez", cuando el menor John Jairo López Soracá fue herido en el cuello por un proyectil de arma de fuego, y no obstante haber sido atendido en urgencias del hospital El Tunal, falleció a causa de lo ocurrido.

Dentro de la sentencia en estudio la Sala determinó que a través de la prueba testimonial arrimada al expediente se había podido establecer que el disparo que produjo la muerte del menor estudiante, provenía de un arma de fuego que portaba uno de los estudiantes del salón. Los testimonios también dieron cuenta de que el arma de fuego estaba dentro de la maleta de un alumno del plantel educativo.

Así mismo, a través de prueba testimonial de profesores y alumnos de la institución educativa que obraban al proceso, pudo concluir la Sala que, la causa del daño del que fue víctima John Jairo López Soracá obedeció al incumplimiento del deber de custodia y cuidado que tenían a cargo las directivas y los docentes del "Inem Santiago Pérez", quienes debía prevenir de manera razonable la entrada de armas a la institución, omisión que condujo a que se produjera el hecho trágico, objeto de la sentencia.

En efecto, se duele la Sección Tercera que ni las directivas ni los docentes del colegio adoptaron medidas adecuadas para evitar el ingreso de armas a sus instalaciones, pese a que existían antecedentes del porte de estas. Añadió la Sala que, con una simple requisita del bolso de libros, en donde se encontraba el arma, se había podido evitar el fatal desenlace.

Respecto a la naturaleza de la institución educativa, señaló que dentro del proceso estaba probado que la víctima se encontraba matriculada para la fecha de los hechos, y que dicho establecimiento era de naturaleza oficial, creado por el Decreto 1961 de 19669, en cuyo caso, por tratarse de un plantel nacional, su representación legal estaba en cabeza del Ministerio de Educación Nacional.

Conforme con lo reseñado en precedencia dilucidó la Sala que el daño sufrido por John Jairo López Soracá, era imputable a la entidad demandada, dado que fue causado en un aula del plantel, en horas de clase, por un arma que portaba un estudiante dentro del centro educativo, y que la entidad no había demostrado haber hecho ningún esfuerzo orientado a garantizar la seguridad de sus



alumnos, no obstante estar al tanto de las anómalas y riesgosas circunstancias que allí se presentaban.

Por lo anterior decidió confirmar la sentencia condenatoria contra la entidad demandada, que ordenaba pagar a Marco Aníbal López Soracá, la suma de \$190.000.00, por concepto de daño emergente, suma que debidamente actualizada arrojó la cuantía de \$ 629.293.00 por este rubro.

Adicionalmente señaló la Sala, que por ser procedente la consulta, estaba habilitaba para revisar íntegramente la sentencia de primera instancia, y es así que en uso de esas facultades revocabía el ordinal B.2. de su parte resolutiva, en donde se ordenó el pago de intereses del 6% anual, sobre la suma de \$190.000.00, dado que los citados intereses no fueron solicitados en la demanda, en cuyo caso mantener esta parte de la condena resultaba extrapetita. Precisó que si lo que buscaba el a quo era actualizar el valor del daño emergente, debía hacerlo aplicando la fórmula de valor presente, cuya actualización se previó en el fallo en el numeral B.1. Adujo la Sala que el Tribunal había incurrido en una imprecisión, al considerar como lucro cesante el interés que reconoció sobre el daño emergente, dado que confunde los dos conceptos.

En relación con el daño moral ocasionado, manifestó la Sala que este se encontraba demostrado dentro del proceso en relación con los padres de la víctima; este mismo concepto lo adopta en relación con los hermanos, quienes además acreditaron tener buenas relaciones entre sí, vivir bajo el mismo techo, así como el dolor que les causó la muerte del hijo y hermano, según lo depusieron los testimonios vertidos al proceso.

Respecto de la solicitud de indemnización de perjuicios materiales por concepto de pérdida de oportunidad, motivo de la alzada, la Sala resaltó que el a quo había rechazado la petición, decisión con la que estaban de acuerdo por cuanto al respecto ha dicho en reiterada jurisprudencia la corporación, que para que un daño sea indemnizable debe ser cierto, es decir, no puede ser una mera posibilidad; en el caso de que el daño sea futuro debe haber quedado establecida la certeza de su ocurrencia. En tratándose de la muerte de un niño, manifestó la Sala, que la Corporación había negado tradicionalmente la indemnización de un daño futuro, consistente en el reconocimiento de lucro cesante por unos hipotéticos ingresos del menor, dado que el daño futuro estaría sometido a una doble incertidumbre, por un lado que el menor llegare a obtener un ingreso, y por otro, de cumplirse la primera condición, que este se destinaría al sostenimiento de sus padres y hermanos, y no, que pueda dedicarse al sostenimiento propio o a la formación de un nuevo hogar.



Además manifestó la Sala sobre la pérdida de oportunidad, que dentro del proceso ninguna de las dos eventualidades por las cuales se ha negado este tipo de indemnización fue desvirtuada dentro del proceso; así las cosas determinó que el perjuicio se había reducido a un cálculo probable de la vida de la víctima, y de sus padres, así como de sus posibles ingresos durante ese periodo, respecto de los cuales el apoderado de la parte actora no había dado razón de las posibles actividades laborales futuras de la víctima, ni por qué los futuros ingresos se dedicarían al sostenimiento de los padres.

Los motivos señalados en precedencia dieron lugar al rechazo de la pretensión por pérdida de oportunidad.

Finalmente, la Sala modificó la sentencia recurrida en relación con lo dispuesto en el ordinal B, y en su lugar dispuso condenar a la Nación- Ministerio de Educación-Instituto Nacional de Educación Media "Inem Santiago Pérez", a pagar la suma de seiscientos veinte mil doscientos noventa y tres pesos (\$629.293.00), por concepto de daño emergente. Así mismo ordenó revocar la condena del ordinal B.2., confirmando en lo demás el fallo apelado.

1.2 Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, "Subsección C," del 19 de agosto de 2011, radicado número 63001-23-31-000-1998-00812-01 (20144), consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En torno a esta providencia resulta necesario precisar que el artículo 271 del CPACA obliga a descartar las sentencias proferidas por las subsecciones del Consejo de Estado como sentencias de unificación, toda vez que de la mencionada disposición se infiere esta circunstancia al señalar dicha norma que: *"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".* (Negrillas fuera del texto original).

De igual manera el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 14 estableció claramente que la facultad para unificar jurisprudencia no es en ningún caso de competencia de las subsecciones si no de las secciones del Consejo de Estado al indicar:

"Artículo 14. La sección segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) consejeros. En caso de retiro de un consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva subsección."



PAR. 1º—Cada subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las subsecciones sesionarán conjuntamente:

1. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros". (Subraya fuera del texto).

Adicional a lo expuesto, el Consejo de Estado en Concepto de Diciembre 10 de 2013, Magistrado Ponente William Zambrano Cetina dentro del Expediente No. 11001-03-06-000-2013-00502-00, Radicación No. 2177 señaló: "También las secciones de la corporación venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 8º del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8º del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo".

Así las cosas, se evidencia que las subsecciones del Consejo de Estado carecen de competencia para proferir sentencias de unificación jurisprudencial, razón por la cual, la ANDJE se abstendrá de hacer un análisis sobre la sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, "Subsección C", del 19 de agosto de 2011, radicado número 63001-23-31-000-1998-00812-01 (20144), consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

2. Valoración del carácter de unificación de la Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 10 de agosto de 2001, radicación número 25000-23-25-000-1993-9314-01 (12555) consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

El artículo 102 del CPACA, se ocupa de regular el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Esta disposición consagra el deber de las autoridades públicas 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 siempre que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del fallo que invoca.

Para tal efecto, el artículo 270 ibídem, se encargó de definir qué debía entenderse por sentencias de unificación jurisprudencial para los efectos de dicho Código, y por ende, del mecanismo de extensión de jurisprudencia.



En este sentido, la referida norma establece:

"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".

De la precitada norma se concluye que existen tres (3) categorías de sentencias susceptibles de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, siendo éstas:

- (i) 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;
- (ii) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y,
- (iii) 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.

Visto lo anterior, conviene analizar seguidamente el alcance del artículo 271 ibídem, que determina cuáles son las sentencias que se encuentran en la primera categoría de sentencias antes explicada, esto es, las sentencias que ameritan la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, por razones de *"importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia"*.

Al respecto, dispone el artículo 271 del CPACA 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, 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"*

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A - 40 Bogotá, Colombia
Sede Administrativa Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66 Bogotá, Colombia
Comutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co



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.

De modo que, si bien, el artículo 270 CPACA se refiere a que serán susceptibles de extensión de jurisprudencia, las sentencias que "*profiera o haya proferido*" el Consejo de Estado, debe entenderse que la primera categoría de sentencias, esto es, las sentencias proferidas por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de sentar jurisprudencia, únicamente puede predicarse de aquellas proferidas con posterioridad a la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, después del 2 de julio de 2012, pues solo a partir de este momento existe la mencionada categoría de sentencias.

Ahora bien, las dos categorías restantes, es decir, las sentencias 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, sí pueden ser consideradas como sentencias de unificación para los fines de la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia, con independencia de si fueron proferidas con anterioridad o posterioridad a la expedición y entrada en vigencia del CPACA; puesto que dichos recursos extraordinarios y el mecanismo de revisión sí existían con anterioridad al 2 de julio de 2012.

Los argumentos expuestos, se complementan con lo dicho en el Auto de 1º de febrero de 2013 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Según esta providencia, 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, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo código en su artículo 271.

Conviene citar el texto exacto de dicha decisión:

"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 expedieron 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".



De acuerdo con lo anterior, se concluye que la Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 10 de agosto de 2001, radicación número 25000-23-25-000-1993-9314-01 (12555) consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, no es una sentencia de unificación jurisprudencial, pues la misma no reúne los requisitos previstos en los artículos 270 y 271 del CPACA para ser considerada como tal.

3. Conclusión y concepto previo de la Agencia.

Conforme a lo expuesto, la Agencia concluye que las sentencias invocadas por los peticionarios, proferidas por Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, del 10 de agosto de 2001, radicación número 25000-23-25-000-1993-9314-01 (12555) consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, y la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, "Subsección C", del 19 de agosto de 2011, radicado número 63001-23-31-000-1998-00812-01 (20144), consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, no son sentencias de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA.

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*¹, *Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación*², *Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*³ y *Circular Conjunta No. CIR18-0000006-DJU-1500 de 2018 acerca de Lineamientos sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia*

¹ Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extencion_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf

² 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

³ Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Fdefensajuridica%2Fgov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A – 40 Bogotá, Colombia

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

Comutador (571) 255 8955

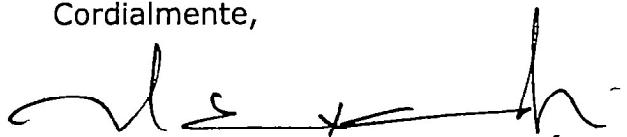
www.defensajuridica.gov.co



regulado en la en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴.

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 2.2.3.2.1.7. del Decreto 1069 del 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: DRODRIGUEZ

Revisó: Juan José Gómez Urueña

⁴ Disponible en:

https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares_conjuntas/Documents/circular_CIR18_0000006_ANDIF_070218.pdf

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A – 40 Bogotá, Colombia

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

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co