



Compartido por:



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SALA PLENA

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00171-00 (65218)

Actor: JESUSA JACANAMIJOY JANSASOY Y OTROS

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA, POLICÍA NACIONAL

Referencia: RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Competencia del Consejo de Estado. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Determinación de la cuantía del interés para recurrir. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Oportunidad para interponerse. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Legitimación. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Procede solo frente a sentencias de unificación. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN-Definición legal, art. 28 CC. UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-La sentencia recurrida se debe oponer al contenido unificado y no sobre cualquier aspecto tratado en la sentencia. UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Improcedente frente a sentencias que no sean de unificación según el artículo 271 y 271 CPACA. UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Las sentencias de unificación solo vinculan en los aspectos unificados. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA-Debe contener la indicación precisa de la sentencia que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento. SENTENCIAS DE TUTELA-No constituyen sentencias de unificación del Consejo de Estado. COSTAS EN CPACA-No proceden si no se demuestra su causación.

La Sala Plena de la Sección Tercera decide el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por Jesusa Jacanamijoy Janssasoy y otros, contra la sentencia del 17 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SÍNTESIS DEL CASO

El 17 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo de Bolívar revocó la sentencia del 30 de junio de 2017, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena y, en su lugar, negó las pretensiones de una demanda de reparación directa para reclamar los daños causados por un accidente de tránsito. El demandante interpuso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, al considerar que contravenía una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

ANTECEDENTES

El 7 de mayo de 2014, Jesusa Jacanamijoy Janssasoy y otros, a través de apoderado judicial, formularon **demanda de reparación directa** contra la Nación-



2

Expediente nº. 65.218
Demandante: Jesusa Jacanamijoy Janssasoy y otros
Desestima el recurso

Ministerio de Defensa, Policía Nacional. Solicitaron que se declarara su responsabilidad por las lesiones causadas a Jesusa Jacanamijoy Janssasoy al colisionar con una motocicleta conducida por un agente de policía en servicio activo. El 30 de junio de 2017, el Juzgado Segundo Administrativo de Cartagena, en la **sentencia de primera instancia**, accedió a las pretensiones, al considerar que la entidad era responsable del daño porque el agente se encontraba en servicio.

El 17 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo de Bolívar, en la **sentencia de segunda instancia**, revocó el fallo y, en su lugar, negó las pretensiones, al considerar que se configuró la culpa exclusiva de la víctima por infracción de las normas de tránsito. El 27 de mayo de 2019, el demandante interpuso **recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia** contra esa sentencia. Las razones del recurso y análisis de la causal se harán en la parte considerativa de esta providencia.

CONSIDERACIONES

I. Presupuestos procesales

Jurisdicción y competencia

1. La jurisdicción administrativa, como guardián del orden jurídico, conoce de las controversias y litigios en los que estén involucradas entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa, según el artículo 104 CPACA. La Sección Tercera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, en razón de su especialidad y conforme a los artículos 259 CPACA y 14.1 del Acuerdo 80 de 2019, proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

Procedencia del recurso

2. Según el artículo 257 CPACA, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en única o en segunda instancia. Si se trata de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o la sumatoria de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda 450 SMLMV para los procesos de reparación directa, contractuales y de repetición¹,

¹ El consejero ponente de esta decisión, aunque no lo comparte, sigue el criterio jurisprudencial de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, contenido en la sentencia del 3 de octubre de 2018, Rad 59.840



al momento de interposición del recurso. Como el recurso se presentó contra una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar y la sumatoria de las pretensiones de la demanda de reparación directa es 800 SMLMV, es procedente.

Recurso en tiempo

3. De conformidad con el artículo 261 CPACA, antes de la modificación de la Ley 2080 de 2021, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debía interponerse dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la sentencia proferida por el tribunal administrativo y sustentarse durante el traslado de veinte días que para ese efecto concedía el tribunal. Como la sentencia del 17 de mayo de 2019 se notificó el 20 de mayo siguiente (f. 315 c. ppal), el término para interponer el recurso extraordinario vencía el 27 de mayo de 2019. El recurso se interpuso y sustentó el 27 de mayo de 2019, es decir, dentro del término legal.

Legitimación

4. Cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia se encuentran legitimados para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Sin embargo, no está legitimado para interponerlo quien no hubiere apelado la sentencia de primera instancia o adherido a la apelación de la parte contraria, cuando el fallo de segunda instancia sea exclusivamente confirmatorio (art. 260 CPACA). Jesusa Jacanamijoy Janssasoy y otros están legitimados para interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, porque conforman la parte demandante y el fallo recurrido revocó la decisión de primera instancia, que había sido favorable al recurrente.

Sentencia de unificación

5. Según el artículo 256 CPACA, 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

[fundamento jurídico 1.2]. Según la mayoría de la Sala, cuando la sentencia no es condenatoria, la cuantía para la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se determina por la sumatoria de las pretensiones y no por la pretensión mayor. Los motivos de la disidencia están contenidos en el salvamento de voto a esa decisión.



los agravios inferidos a tales sujetos procesales. Por ello, el artículo 258 prevé como causal única de procedencia, que la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una *sentencia de unificación* del Consejo de Estado². De manera que, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debe contener la indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento (art. 262.4 CPACA).

Son *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 (art. 270 CPACA³ y 28 CC). La Sala reitera que las sentencias de unificación solo vinculan en los aspectos unificados y en los precisos términos de la respectiva «unificación». Ello impide extender esos efectos a otros temas que, aunque hayan sido tratados en la providencia, no fueron objeto de unificación de jurisprudencia⁴.

6. El recurrente alegó que la sentencia del 17 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar se opone a la sentencia del 27 de junio de 2017, Rad. 33.945, que a su juicio es de «unificación de jurisprudencia». En su criterio, esta providencia define la concurrencia de culpas en la producción del daño y la correspondiente reducción de la indemnización en un 50%. Agregó que la sentencia recurrida contrariaba los criterios expuestos en la sentencia del 10 de noviembre de 2005, Rad. 23.420 y la sentencia del 10 de diciembre de 2005, Rad. 19.968, proferidas por la Sección Tercera.

7. La sentencia del 27 de junio de 2017, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, Rad. 33.945, unificó jurisprudencia en relación con los perjuicios indemnizables en casos de daños por muerte o lesiones superiores al 50% sufridas por personas que se dedicaban a labores de economía y cuidado del hogar⁵. Aunque la sentencia citada por el demandante es una sentencia de unificación, pues

² Sobre el recurso extraordinario de unificación y las sentencias de unificación de jurisprudencia, el Magistrado Ponente ha expresado algunos cuestionamientos que se encuentran en los votos particulares a las providencias de 1 de agosto de 2019, Rad. 58371 y de 29 de noviembre de 2022, Rad. 68177.

³ Declarado exequible, Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2012 [fundamento jurídico 5.3.1].

⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de mayo de 2023, Rad. 64.849 [fundamento jurídico 12].

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 27 de junio de 2017, Rad. 33945 [fundamento jurídico 7.2.1.3].



fue proferida por el pleno de la Sección Tercera por importancia jurídica y con fines de unificación de jurisprudencia, el tema que unificó no es el que alega el recurrente que fue desconocido por el Tribunal Administrativo de Bolívar, en la sentencia del 17 de mayo de 2019.

Como la sentencia del 27 de junio de 2017, Rad. 33.945, no unificó jurisprudencia en relación con la concurrencia de culpas, no procede el análisis comparativo de esta providencia con la proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, recurrida mediante el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

8. El recurrente, además, citó dos sentencias que en su criterio fueron desconocidas por la sentencia recurrida. Las sentencias del 10 de noviembre de 2005, Rad. 23.420 y del 10 de diciembre de 2005, Rad. 19.968, proferidas por la Sección Tercera, no reúnen los requisitos de los artículos 270 y 271 CPACA para que puedan considerarse como *sentencias de unificación*. Aunque la Sección Tercera adoptó estas decisiones, no tienen el carácter de sentencia de unificación, porque (i) no se profirieron por importancia jurídica o trascendencia económica o social, ni (ii) por necesidad de unificar o (iii) sentar jurisprudencia. Conviene recordar que, para esa época, no había entrado en operación la «modificación orgánica» de la Sección Tercera del artículo 10 de la Ley 1285 de 2009, que reformó el artículo 36 LEAJ, al dividirla en tres subsecciones, conformadas por tres magistrados cada una. Por ello, antes de esta modificación, todas las sentencias proferidas por la Sección Tercera, al decidir recursos de apelación, eran proferidas por el pleno de la Sala conformada, en ese entonces, por cinco magistrados, según el texto original del artículo 36.3 LEAJ. No todas las decisiones proferidas por la Sección Tercera de ese entonces tenían el carácter de *sentencia de unificación*. De modo que, frente a estas providencias, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia también es improcedente.

9. El recurrente alegó que la sentencia recurrida incurrió en «vía de hecho por desconocimiento del precedente judicial» y citó las sentencias SU-354 de 2017 y T-041 de 2018, proferidas por la Corte Constitucional. Como estas providencias no fueron proferidas por el Consejo de Estado, no constituyen *sentencias de unificación* en los términos de los artículos 258, 270 y 271 CPACA. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es improcedente, pues, frente a estas providencias.

10. El artículo 267 CPACA establece que, si el recurso extraordinario de unificación



6
Expediente nº. 65.218
Demandante: Jesusa Jacanamijoy Janssasoy y otros
Desestima el recurso

de jurisprudencia es desestimado, se condenará en costas al recurrente. Según el artículo 365.8 CGP, solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. Como la entidad opositora en el presente recurso no actuó durante el trámite del mismo, no procede la condena en costas (ni agencias en derecho ni otros gastos o expensas), porque no se causaron.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: DESESTÍMASE el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte actora contra la sentencia del 17 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente

Firmado electrónicamente
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Aclaro voto

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA

Firmado electrónicamente
JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente
GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Firmado electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO