

EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Improcedencia por falta de identidad fáctica y jurídica / EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Inexistencia de etapa probatoria / CALIDAD DE COMPAÑERA PERMANENTE- Prueba / PENSION DE SOBREVIVIENTES DE COMPAÑERA PERMANENTE DE SOLDADO VOLUNTARIO

i) en vista de que la señora Emilse Gómez Carabalí no aportó alguno de los documentos enunciados en la precitada norma [artículo 4.º de la Ley 54 de 1990], no es posible acreditar, a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, su condición de beneficiaria de un eventual reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, para lo cual se requerirá de una exhaustiva etapa probatoria para demostrar su condición de compañera permanente. Lo anterior, en virtud de que el citado mecanismo fue diseñado para extender los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado a un caso que presente identidad fáctica y jurídica con la situación particular del demandante en dicha providencia, en el que, de conformidad con el artículo 269 del CPACA, no hay una fase de decreto y práctica de pruebas.

FUENTE FORMAL : LEY 2080 DE 2021- ARTÍCULO 269 / LEY 1437 DE 2011-ARTÍCULO 102 / LEY 1437 DE 2011- ARTÍCULO 269

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-25-000-2019-00510-00(3830-19)

Actor: EMILSE GÓMEZ CARABALÍ

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA, EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA

Referencia: SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Tema: Rechaza de plano la solicitud de extensión. No cumple con los requisitos

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide el despacho sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la

referencia.

1. Antecedentes

En ejercicio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, estipulado en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la señora Emilse Gómez Carabalí, a través de apoderado judicial, formuló solicitud a fin de que se le extiendan los efectos de la Sentencia de Unificación SUJ-SII-013-2018 proferida el 4 de octubre de 2018, por la Sección Segunda del Consejo de Estado, con el objeto de que se le reconozca una pensión de sobrevivientes, en su condición de compañera permanente, con ocasión del deceso en combate del soldado voluntario Julio César Micolta Torres (q. e. p. d.).

2. Consideraciones

2.1. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia

El artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, prevé el trámite según el cual los ciudadanos pueden acudir ante la administración a fin de que se les reconozca una situación jurídica que haya sido resuelta mediante una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, así:

Artículo 102. Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 17. 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.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. La referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y la autoridad podrá negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuales son tales medios de prueba ya sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

(Negritas fuera del texto)

Ahora bien, el artículo 269 del CPACA, modificado por el artículo 77 de la precitada Ley 2080 de 2021, contempla el trámite judicial del referido mecanismo de extensión, en los siguientes términos:

Artículo 269. Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 77. 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, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

Al escrito deberá acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, que no ha acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende.

Si el escrito no cumple los requisitos, se inadmitirá para que se corrija dentro del término de los diez (10) días siguientes. En caso de no hacerlo, se rechazará la solicitud de extensión.

La petición de extensión se rechazará de plano por el ponente cuando:

1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.
2. Se haya presentado extemporáneamente.
3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho:
5. Haya operado la caducidad del medio de control precedente o la prescripción total del derecho reclamado.
- 6. Se establezca que no procede la extensión solicitada por no existir o no estar acreditada la similitud entre la situación planteada por el peticionario y la sentencia de unificación invocada.**

De cumplir con los requisitos se admitirá la solicitud y del escrito se dará traslado a la entidad frente a la cual se solicita la extensión 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 pertinentes. La entidad convocada y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrán oponerse a la extensión, por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este Código.

[...] (Se resalta)

De acuerdo con los apartes normativos que anteceden, se concluye que hay lugar a rechazar de plano las solicitudes de extensión de la jurisprudencia, entre otras,

cuando no se acredite la similitud entre la situación planteada por el petionario y la sentencia de unificación invocada.

2.2. Transición normativa de la Ley 2080 de 2021, modificatoria de los artículos 102 y 269 del CPACA, aplicable al caso concreto

Si bien la presente solicitud de extensión de la jurisprudencia se interpuso ante el Consejo de Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021 (25 de enero de 2021),¹ que modificó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que las nuevas disposiciones son aplicables al asunto *sub examine*, tal como se pasa a explicar:

- i) El artículo 86 de la citada ley prevé lo siguiente:

Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

[...]

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, **las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.**

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

(Negritas fuera del texto)

- ii) En virtud de lo anterior, la nueva reforma, al ser de carácter procesal, rige a partir de su publicación y cobija a todas las actuaciones y procesos que se hayan iniciado en vigencia de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las excepciones contempladas en el precitado artículo.

- iii) Por consiguiente, y en atención a que el presente asunto se inició en

¹ Publicada en el Diario Oficial 51.568 del 25 de enero de 2018.

vigencia de la precitada ley y no corresponde a un recurso, ni hay términos procesales corriendo, ni notificaciones pendientes, ni se ha convocado a audiencia, les son aplicables las nuevas disposiciones contempladas en la Ley 2080 de 2021.

2.3. Análisis del despacho. Caso concreto

Luego de revisar la solicitud de la referencia, se advierte que debe rechazarse de plano porque la peticionaria no acreditó la similitud entre su situación particular y la sentencia de unificación cuyos efectos se pretenden extender, tal como se pasa a explicar:

ii) La señora Emilse Gómez Carabalí solicitó la extensión de los efectos de la Sentencia de Unificación SUJ-SII-013-2018 proferida el 4 de agosto de 2018 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, a través de la cual se unificó la jurisprudencia en los siguientes términos:

Primero: Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar lo siguiente:

- Con fundamento en el principio de especialidad, los beneficiarios de los **soldados voluntarios** fallecidos antes del 7 de agosto de 2002², por causa de heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, pueden beneficiarse del régimen de prestaciones por muerte contenido en el artículo 184 del Decreto 095 de 1989 o en el artículo 189 del Decreto 1211 de 1990, según la fecha de muerte, por ser el régimen especial que regula de manera particular el supuesto de hecho a que se refiere la norma, pues tal medida se armoniza con los principios protectorio, *pro homine*, de justicia y de igualdad que encauzan el derecho laboral.

- Al reconocer el derecho a la pensión de sobrevivientes de soldados voluntarios fallecidos en combate, no habrá lugar a descuentos de lo pagado por concepto de compensación y cesantías dobles a sus beneficiarios en virtud del Decreto 2728 de 1968.

- Al hacer extensivo el régimen especial para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los soldados voluntarios fallecidos antes del 7 de agosto de 2002³, por causa de

² Cita dentro de la sentencia de unificación. «En atención a que el Decreto 4433 de 2004, en el artículo 22, entendió por *soldados profesionales* los soldados voluntarios que hubieren fallecido entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, con lo que cambió su situación jurídica en lo atinente a las prestaciones por muerte en combate.»

³ Cita dentro de la sentencia de unificación. «En atención a que el Decreto 4433 de 2004, en el artículo 22, entendió por *soldados profesionales* los soldados voluntarios que hubieren fallecido

heridas o accidente aéreo en combate o por acción directa del enemigo, bien sea en conflicto internacional o en mantenimiento del orden público, el término prescriptivo que debe atenderse en relación con las mesadas pensionales, es el cuatrienal de acuerdo con lo señalado en el régimen propio de las Fuerzas Militares (artículo 169 del Decreto 095 de 1989 y artículo 174 del Decreto 1211 de 1990).

En otras palabras, la solicitante busca el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes con ocasión de la muerte en combate del soldado voluntario Johan Esteban Micolta Gómez.

iii) Para efectos de demostrar su condición de compañera permanente, aportó el Acta de Declaración Bajo Juramento para Fines – Extraprocesales 2602 del 26 de junio de 2019, emitida por la Notaría Novena del Círculo de Cali, en la que manifestó que «(...) conviví en unión marital de hecho por espacio de cinco (05) años, con el que en vida respondía al nombre de Julio César Micolta Torres (...) nuestra convivencia fue estable, continua, sin interrupción bajo el mismo techo como marido y mujer, compartiendo techo, lecho y mesa, sin que hubiera habido separación alguna entre nosotros hasta el día del fallecimiento de mi compañero permanente (...)».⁴

iv) Por su parte, el artículo 2.º de la Ley 979 de 2005, modificatorio del artículo 4.º de la Ley 54 de 1990, establece lo siguiente:

Artículo 2º. El artículo 4º de la Ley 54 de 1990, quedará así:

Artículo 4º. La existencia de la unión marital de hecho entre compañeros permanentes, se declarará por cualquiera de los siguientes mecanismos:

1. Por escritura pública ante Notario por mutuo consentimiento de los compañeros permanentes.
2. Por Acta de Conciliación suscrita por los compañeros permanentes, en centro legalmente constituido.
3. Por sentencia judicial, mediante los medios ordinarios de prueba consagrados en el Código de Procedimiento Civil, con conocimiento de los Jueces de Familia de Primera Instancia.

entre el 7 de agosto de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, con lo que cambió su situación jurídica en lo atinente a las prestaciones por muerte en combate.»

⁴ Folio 30.

v) Bajo este contexto, y en vista de que la señora Emilse Gómez Carabalí no aportó alguno de los documentos enunciados en la precitada norma, no es posible acreditar, a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, su condición de beneficiaria de un eventual reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, para lo cual se requerirá de una exhaustiva etapa probatoria para demostrar su condición de compañera permanente.

Lo anterior, en virtud de que el citado mecanismo fue diseñado para extender los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado a un caso que presente identidad fáctica y jurídica con la situación particular del demandante en dicha providencia, en el que, de conformidad con el artículo 269 del CPACA, no hay una fase de decreto y práctica de pruebas.

3. Conclusión

En este orden de ideas, en el presente asunto se rechazará de plano la solicitud de extensión de la referencia, en tanto que no se acreditó la identidad fáctica y jurídica entre la peticionaria y la sentencia de unificación invocada, de conformidad con lo establecido en la causal 6.^a del artículo 269 *ibidem*, toda vez que se requiere de una etapa probatoria para tal efecto.

En mérito de lo expuesto, el despacho

Resuelve:

Primero. Rechazar de plano la solicitud de extensión de la jurisprudencia interpuesta por la señora Emilse Gómez Carabalí.

Segundo. Reconocer personería jurídica al abogado Justino Cuero Rengifo, como apoderado de la señora Emilse Gómez Carabalí, de conformidad y para los efectos del poder que obra en la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

Tercero. Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia.

Notifíquese y cúmplase

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Consejero de Estado
Firmado electrónicamente

DLAR

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado conductor del proceso en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.