



“DOCUMENTO DE ANÁLISIS JURÍDICO DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA”¹

I. NATURALEZA JURÍDICA Y PROPÓSITO DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, actualizó los postulados del anterior Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, e introdujo importantes novedades en materia procedimental administrativa y judicial contencioso administrativa, con una marcada tendencia garantista de los derechos de los ciudadanos, propia del régimen constitucional vigente en nuestro país.

La redacción de la Ley 1437 de 2011 refleja el interés del legislador por actualizar los postulados procedimentales y judiciales administrativos, con el fin de hacerlos consonantes con las pautas constitucionales que imperan en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Carta Política de 1991.

Sobre el particular se lee en la exposición de motivos de la mentada norma:

“Un segundo argumento que justifica la reforma surge de los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, los cuales

¹ El presente documento fue elaborado por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia. Su publicación tiene fines exclusivamente informativos y/o de consulta.



imponen la necesidad de adecuar el Código Contencioso Administrativo, redactado en el contexto de la Constitución de 1886, a las realidades de la Constitución Política de 1991, la cual ha impregnado todas las áreas del Derecho convirtiéndose en el eje sobre el cual gravitan, hoy por hoy, buena parte de las decisiones judiciales.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc), debe ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas. El texto de la Carta y sus interpretaciones jurisprudenciales se convierten entonces, en fuente especial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales.”²

Como corolario de lo anterior, el legislador previó la existencia del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, concebido en los artículos 102 y 269, cuyo fin principalmente se define por la necesidad de garantizar el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos por parte de las autoridades, partiendo de la base del respeto de las decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado para casos iguales.

² GACETA DEL CONGRESO, AÑO XVIII - N° 1.173, Bogotá, D. C., martes 17 de noviembre de 2009. I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6.



En ese sentido, el Consejo de Estado manifiesta que:

*"De la lectura de las discusiones de la Comisión Redactora del Código Contencioso Administrativo se desprende que la intención de crear este mecanismo fue, por un lado, dotar al ciudadano de un nuevo instrumento para hacer efectivos sus derechos sin necesidad de interponer la acción contenciosa correspondiente; y por otro, consagrar un deber de la Administración orientado al respeto de las posiciones decantadas y sólidas de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando quiera que existan situaciones con identidad de supuestos fácticos y jurídicos."*³

Por su parte, el documento contentivo del proyecto de Ley del CPACA, haciendo énfasis en la importancia que reviste dotar a las decisiones del Consejo de Estado de mayor fuerza vinculante destaca que:

"Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado,

³ CE, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación núm.: 11001 0315 000 2013 01838 00. Solicitante: JORGE ENRIQUE SIABATO REYES y OTRO. Entidad: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias.



contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado.⁴ (Destacado fuera de texto original)

Aunado a los fines antes dichos, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido el papel del mecanismo de extensión jurisprudencial, en el escenario de la descongestión judicial, habida cuenta que dado su especial trámite puede erigirse como un importante factor de disminución de las controversias que en un principio deberían ventilarse ante los órganos que componen la jurisdicción contencioso administrativa.

En efecto: *"El Consejo de Estado define la figura señalando que la extensión de la jurisprudencia de unificación es un mecanismo ideado con el fin de descongestionar los despachos judiciales, con un procedimiento ágil que permita que las discusiones en torno a derechos particulares puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el desgaste de la administración de justicia en torno a temas que le fueron abordados en usos de criterios unificados por los órganos de cierre."*⁵

Así las cosas, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, cuyos elementos sustanciales y procedimentales precisan los artículos 102 y 269 del CPACA, puede definirse como un procedimiento mixto, con una etapa administrativa y otra judicial, que busca principalmente el reconocimiento de derechos de los ciudadanos a través de la aplicación directa, a nuevos casos, de las decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado en el

⁴ GACETA DEL CONGRESO, AÑO XVIII - Nº 1.173, Bogotá, D. C., martes 17 de noviembre de 2009. I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6.

⁵ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. "El precedente judicial y sus reglas". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, Colombia.



marco de sentencias consideradas como unificadoras, sin necesidad de adelantar un proceso judicial para tal efecto.

II. RÉGIMEN JURÍDICO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

En el escenario estrictamente sustancial, es dable afirmar que el instrumento o mecanismo de extensión de la jurisprudencia es concreción del mandato contenido en el artículo 10 del CPACA, según el cual: *“Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.”*

Sin duda alguna, el artículo 102⁶ del CPACA desarrolla el postulado contenido en el artículo 10, y se erige como el eje central sobre el cual

⁶ *“ARTÍCULO 102. 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. Copia o al menos 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 las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



gira el mecanismo de extensión jurisprudencial, habida consideración que en su redacción se definen los aspectos sustanciales y procedimentales del mismo. Por tanto, aunque los referidos artículos regulan figuras jurídicas distintas, éstas se encuentran relacionadas.

Al respecto, la Corte Constitucional analizó la íntima conexión que existe entre los artículos en comento de la siguiente manera:

"9. Adicionalmente, en lo relacionado con el alcance del precepto, la Sala advierte que tiene un carácter de deber general de la administración pública, esto es, que sirve de principio rector para su funcionamiento. En efecto, el precepto hace parte del título sobre disposiciones generales y, entre ellas, los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones de la administración. Esta naturaleza legal de la disposición es importante, puesto que ese carácter general distingue al precepto de otros, que son desarrollos

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período 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 cuáles son tales medios de prueba y a 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.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

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."

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



específicos dentro de la misma normatividad, del deber de considerar la jurisprudencia de los fallos de unificación del Consejo de Estado. Sobre el particular, el artículo 102 regula el procedimiento administrativo para que las personas soliciten a las autoridades que extiendan los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, en aquellos casos que el interesado acredite que cumple los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y la pretensión judicial no haya caducado. A su vez, el artículo 269 señala el procedimiento jurisdiccional para que, en los casos que la administración niegue la extensión de los efectos de las sentencias de unificación, o la autoridad guarde silencio al respecto, el interesado pueda obtener el reconocimiento de esa extensión por parte de decisión del Consejo de Estado.

A partir de estas disposiciones, la Sala observa que el legislador ha optado por vincular a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación del Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados. (...)"⁷

La tercera norma que juega un rol fundamental en el estudio, aplicación y desarrollo del mecanismo de extensión de la jurisprudencia es el artículo 269 del CPACA, norma que consagra las reglas procesales que rigen las actuaciones adelantadas ante el Consejo de Estado, cuando la autoridad encargada del reconocimiento del derecho no accedió a la solicitud en sede administrativa. En efecto "*La tercera grada y final es de carácter procesal*

⁷ Corte Constitucional, sentencia C.634 de 2011. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



*y se surte ante una autoridad jurisdiccional como lo es el Consejo de Estado. La norma es el artículo 269, denominado 'procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros' y tiene como supuesto la situación de una persona a la que una autoridad pública le ha negado mediante acto administrativo, la solicitud de extensión de los efectos de una sentencia de unificación que previamente había sido elevada en los términos del artículo 102 del Código.*⁸

III. PRINCIPIOS JURÍDICOS DEL MECANISMO

El mecanismo de extensión de jurisprudencia desarrolla varios principios como pasan a explicarse:

PRINCIPIO DE IGUALDAD

Indudablemente el primero de ellos es el de igualdad, que como principio encuentra su fuente original en el artículo 13 de la Carta Política, cuyo tenor literal dice: *"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)"*

El CPACA acoge el principio en comento como uno de los pilares fundamentales de ese estatuto procesal, lo que evidencia el proceso de actualización de las reglas procedimentales en materia administrativa conforme a los postulados constitucionales actuales. En efecto, el artículo 3, numeral 2 advierte que: *"En virtud del principio de igualdad, las*

⁸ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. "El precedente judicial y sus reglas". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, Colombia.



autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.”

El CPACA pone principal empeño en el concepto de “igualdad de trato ante las autoridades”, el cual valga decir, emana directamente de la noción abstracta y general de “igualdad ante la ley”. Sobre el particular se tiene que: *“Del principio de igualdad de todos ante la ley, se deriva el derecho ciudadano de recibir ‘la misma protección y trato de las autoridades’ (CP, art 13). Su garantía y realización efectiva obliga a todos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo mismo autoridades administrativas que jueces, también como expresión del sometimiento del poder al derecho y la proscripción de la discriminación, la arbitrariedad y la inseguridad.”⁹*

Siguiendo la línea trazada por la Corte Constitucional, de la igualdad de trato ante las autoridades se desprenden dos consecuencias: *“(i) el deber a cargo de la administración y la judicatura de adjudicación igualitaria del derecho; (ii) y el derecho de las personas a exigir de sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones administrativas o judiciales, reconozcan los mismos derechos a quienes se hallen en una misma situación de hecho prevista en la ley.”¹⁰*

El mecanismo de extensión de jurisprudencia desarrolla estos axiomas, en especial el derecho de reclamar de las autoridades el reconocimiento de los derechos en condiciones de igualdad con otros ciudadanos, habida

⁹ Corte Constitucional, sentencia C. 816 de 2011. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

¹⁰ *Ibíd.*



cuenta que, la extensión de los efectos de las sentencias unificadoras y la obligatoriedad del precedente judicial: “(...) *son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que unos y otros deben a las personas.*”¹¹

De esta manera, el instrumento objeto de este documento permite avanzar desde el principio formal de igualdad frente a la ley, hacia la consolidación del postulado material de igualdad de trato, noción que verdaderamente garantiza la aplicación del axioma igualitario concebido por el constituyente en artículo 13 de la Constitución Política.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 230 de la Constitución Política es una característica del Estado colombiano su sujeción al Derecho y constituye una garantía para cualquier persona que los jueces se encuentren sometidos a los mandatos de la ley. No obstante, el anterior postulado que ha representado históricamente una de las mayores conquistas del Estado moderno ha evolucionado notablemente con el propósito de materializar en mayor medida su aplicación a fin de garantizar dicho principio no solo respecto de la ley en el momento de su promulgación, sino en la aplicación de la misma.

En ese nuevo contexto, las nociones tales como “precedente judicial” y “sentencias de unificación” se erigen como categorías fundamentales para el estudio del principio de igualdad, habida consideración que las decisiones dictadas por los órganos de cierre de las jurisdicciones son vinculantes para los funcionarios que desempeñan funciones judiciales y

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C. 816 de 2011. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.



para los servidores públicos que desarrollan sus funciones al interior de autoridades de orden administrativo.

La doctrina constitucional actual entiende que la categoría conocida como “imperio de la ley” ostenta un espectro más amplio, en el cual, tienen plena participación las providencias judiciales dictadas por los órganos de cierre, cuyas interpretaciones son vinculantes tanto para quienes ejercen funciones judiciales como para las autoridades administrativas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional estableció las reglas constitucionales relacionadas con la fuerza vinculante de las decisiones de los órganos de cierre en el ámbito de las autoridades administrativas:

“(...) (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P.”.¹² (C-539 de 2011).

En desarrollo de esa misma orientación el legislador colombiano previó en el artículo 10^o como un deber de las autoridades administrativas la

¹² Corte Constitucional, sentencia C. 539 de 2011. M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.



aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias al resolver los asuntos de su competencia y estableció que con ese mismo propósito deberían tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas disposiciones.

Así las cosas, el mecanismo de extensión de jurisprudencia constituye una garantía que se orienta por el principio de legalidad en su concepción más moderna, por cuanto comprende dentro del término de ley aquellas decisiones judiciales mediante las cuales se interpreta y se aplica el derecho a fin de otorgar a los ciudadanos mayor seguridad jurídica y confianza en el ordenamiento jurídico.

PRINCIPIO DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA

El tercer principio que tiene plena aplicación en el mecanismo de extensión jurisprudencial, es el conocido como el de "autotutela administrativa".

El principio de autotutela, acogido del derecho español, consiste básicamente en la prerrogativa que tienen las autoridades administrativas de pronunciarse sobre los asuntos relacionados con sus competencias, a través de actos administrativos que se presumen legales, antes de que tenga lugar el control judicial que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Corte Constitucional expone con criterios claros la teoría atinente al principio de autotutela administrativa así:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



"En el derecho español una de las modalidades de 'Autotutela' del Estado es la relativa a la ejecutoriedad de los actos administrativos, entendida como la facultad de la administración para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial. En palabras de los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández la definen como 'el sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales... La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndole de este modo de la necesidad común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.'. Esa facultad de autotutela es reconocida excepcionalmente a los particulares (para casos como la legítima defensa, el derecho de retención etc); además para ellos es facultativa, ya que por regla general deben acudir a los tribunales."¹³

Como expresión del principio de autotutela administrativa, la Corte Constitucional ha reconocido que: *"De manera general puede decirse que la necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción constituye un privilegio de la Administración, derivado del principio de autotutela administrativa y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos sean planteadas ante los tribunales."¹⁴*

Precisamente, el artículo 102 del CPACA, norma que define el procedimiento de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa, es una manifestación del mencionado principio de autotutela, en virtud

¹³ Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 1994. M.P. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-792 de 2006. RODRIGO ESCOBAR GIL

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



del cual, las autoridades tienen la posibilidad de pronunciarse afirmativa o negativamente sobre la solicitud de extensión jurisprudencial sometida a su conocimiento, a través de un acto administrativo que se presume legal.

En todo caso, como cualquier acto administrativo, su control está supeditado al estudio de las autoridades judiciales que componen la jurisdicción contencioso administrativa, pero en este caso, cuando las Entidades Públicas niegan la solicitud de extensión jurisprudencial, es permitido al ciudadano acudir directamente al Consejo de Estado para que sea este quien, en su calidad de máximo organismo de esa clase especial de justicia, decida finalmente si procede o no la extensión de los efectos de la sentencia de unificación invocada en la petición.

Así las cosas, se pretende fortalecer el rol de las autoridades administrativas en cuanto al reconocimiento de derechos de los ciudadanos se trata, por lo cual tienen la posibilidad de aplicar a casos nuevos la interpretación contenida en un fallo de unificación del Consejo de Estado, sin necesidad de tramitarse un proceso judicial para ese efecto, lo cual, a pesar de la novedad, no deja de ser una manifestación del principio de autotutela mencionado.

PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCESO

Por último, es evidente que tiene plena aplicación el principio del debido proceso y todas las garantías que lo componen, habida cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política establece que dicho axioma permea tanto actuaciones judiciales como administrativas.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



El principio en comento tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia constitucional colombiana, dado su carácter rector y transversal tanto de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el escenario administrativo como en el ámbito judicial. Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

"El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad.

(...)

*En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos."*¹⁵

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-034 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.



El principio del debido proceso se erige como un derecho y postulado fundamental dentro de la estructura de nuestra carta política, de ahí que sin su aplicación es improcedente adelantar cualquier actuación, sea en el contexto administrativo o en el escenario judicial, motivo por el cual, la Corte resalta que el debido proceso, como mandato de optimización es inherente al Estado de Derecho.

Como corolario de lo anterior, el legislador se preocupó por consagrar expresamente en el CPACA, el carácter rector del principio del debido proceso así: *“1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.*

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.”

El mecanismo de extensión de jurisprudencia no es ajeno a la aplicación del principio en comento, pues como se vio, no existe actuación administrativa o judicial que escape de su ámbito de aplicación, e incluso, específicamente en relación con el mecanismo, el debido proceso tiene doble connotación, en la medida en que su trámite ostenta dos etapas, una que se desarrolla en sede administrativa y otra adelantada en el contexto estrictamente judicial, la primera se tramita ante la autoridad administrativa encargada de reconocer el derecho y la segunda, se surte ante el Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



IV. ASPECTOS IMPORTANTES DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL

Las características esenciales del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se pueden explicar de la siguiente manera:

1. El mecanismo de extensión jurisprudencial es de carácter mixto. La primera etapa del procedimiento tiene lugar en sede administrativa, de ahí que el artículo 102, norma que lo reglamenta, se ubique en la primera parte del CPACA. La segunda etapa del mecanismo se surte en un contexto eminentemente judicial, específicamente ante el Consejo de Estado, órgano rector de la justicia administrativa. Esta última etapa encuentra su reglamentación procesal en el artículo 269 del CPACA, norma que forma parte de la segunda gran sección de ese estatuto procesal.
2. El objetivo fundamental del mecanismo es garantizar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos por parte de las autoridades, sin necesidad de tramitar un proceso judicial contencioso administrativo. Desde esta perspectiva, el mecanismo se constituye como un factor de descongestión judicial, en la medida en que menos controversias llegan al conocimiento de los jueces y tribunales.

Así las cosas, la aplicación del instrumento sustituye el medio de control contencioso administrativo principal y establecido por el legislador para ventilar determinada pretensión; si el mecanismo logra niveles de

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



eficiencia y eficacia altos, redundaran en importantes cifras de descongestión judicial, específicamente al interior de la jurisdicción contencioso administrativa.

En relación con la sustitución del medio de control principal, ha dicho el Consejo de Estado que:

"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.

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."¹⁶

De lo dicho por el Honorable Consejo de Estado, se desprende que el mecanismo de extensión jurisprudencial es optativo al inicio del proceso judicial contencioso administrativo, lo cual implica que el peticionario debe

¹⁶ CE, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá, D. C., ocho (08) de septiembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación núm.: 11001 0326 000 2014 00108 00. Solicitante: HEIBER PRADA LÓPEZ y OTROS. Entidad: Nación-Fiscalía General de la Nación.



escoger entre el instrumento analizado en esta oportunidad y la presentación de la demanda contenciosa administrativa ordinaria.

Por lo anteriormente expuesto, es improcedente presentar la solicitud de extensión de jurisprudencia en paralelo a la demanda contenciosa administrativa respectiva, habida consideración que ello se traduciría en un doble esfuerzo estatal para dirimir la misma controversia, lo cual, claramente evidencia un abuso del derecho, conducta proscrita por el artículo 95 de la Constitución Política de Colombia.

Evidentemente, de los postulados explicados se desprende la improcedencia para adelantar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia cuando existe cosa juzgada, es decir, cuando previamente el conflicto fue decidido por los órganos que componen la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de una decisión vinculante.

3. Como lo advierte el Consejo de Estado en la providencia citada, en consonancia con lo normado en el artículo 102 del CPACA, la presentación de la solicitud de extensión de jurisprudencia suspende los términos de caducidad de la acción contenciosa administrativa principal, lapsos previstos por el legislador en el artículo 162 del mismo estatuto procesal.

El Consejo de Estado define el fenómeno procesal de la caducidad como:

"La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la jurisdicción a efectos de que el respectivo litigio o controversia, sea resuelto con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello.”¹⁷

El término de caducidad para el uso de los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo puede suspenderse de acuerdo con los eventos taxativamente previstos por el legislador. Así las cosas, en el escenario contencioso administrativo, la suspensión del término de caducidad procede en los dos siguientes casos:

- i. El trámite de la conciliación cuando es requisito de procedibilidad, según lo establecido en la Ley 1285 de 2009, modificatoria de la Ley Estatutaria de Justicia y reglamentado por el Decreto 1069 de 2015, en el cual se compiló el Decreto 1716 de 2009.

¹⁷ CE, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA SUBSECCION C. Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ. Bogotá D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil once (2011). Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00214-01(39360). Actor: MARIA ROSELIA PERDOMO DE PABON Y OTROS. Demandado: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA.



ii. A la luz de lo dispuesto en el artículo 102 del CPACA, la presentación de la solicitud de extensión de jurisprudencia suspende los términos de caducidad del medio de control principal.

4. Es requisito *sine qua non* del mecanismo de extensión de jurisprudencia, que el peticionario invoque en su solicitud una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, cuyos efectos pretende se apliquen o extiendan a su caso concreto.

En efecto, no es posible tramitar el procedimiento de extensión jurisprudencial si el peticionario omite invocar una sentencia de unificación emanada del Consejo de Estado, providencia de categoría especial, que a la luz del CPACA ostenta elementos definitorios particulares y específicos que la diferencian del simple precedente judicial.

Sobre el particular se tiene que, el artículo 270 define cuales sentencias dictadas por el Consejo de Estado son unificadoras, con lo cual, se advierte una primera diferencia entre esta clase especial de providencias y la noción de "precedente judicial", en la medida en que toda sentencia pronunciada por los órganos máximos de cada jurisdicción tienen el carácter de precedentes judiciales vinculantes, en cambio, las sentencias de unificación del máximo tribunal contencioso administrativo son sólo las que define el artículo en comento.

5. El análisis de la solicitud de extensión jurisprudencial implica contrastar la situación que ostenta el peticionario, frente a las circunstancias que presentaba el caso del ciudadano a quien el Consejo de Estado le reconoció un derecho determinado en la

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



sentencia de unificación jurisprudencial invocada, con el fin de establecer si existe igualdad fáctica y jurídica entre uno y otro.

El problema jurídico del procedimiento consiste entonces en determinar si existe identidad de elementos fácticos y jurídicos entre el solicitante y el ciudadano a quien le reconocieron en el derecho de que trata la sentencia de unificación invocada. Si el test de igualdad arroja resultados positivos, deviene procedente la extensión de los efectos de la providencia unificadora, y si por el contrario, las resultados del análisis son negativas, lo correcto es negar la petición.

6. Por último y como elemento de referencia se tiene que, el artículo 102 aclara que es deber de las autoridades extender los efectos de las sentencias de unificación en casos iguales, es decir, la decisión que corresponde no es una mera facultad de la administración sino un verdadero imperativo cuya inobservancia configura responsabilidades para los servidores públicos que lo desatiendan.

Tal y como se observó en líneas anteriores, el artículo 102 desarrolla el axioma contenido en el artículo 10 del CPACA, según el cual las autoridades deben *"(...) tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas."*

V. FUNCIÓN QUE CUMPLE LA ANDJE Y LAS AUTORIDADES EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Los roles de las autoridades que intervienen en el trámite del mecanismo de extensión jurisprudencial están determinados por las reglas procedimentales, precisadas en tres artículos a saber: 102, 269 del CPACA y 614 del CGP.

Los artículos 102 y 269 del CPACA desarrollan las reglas procedimentales aplicables al mecanismo en sede administrativa y judicial respectivamente, por su parte los artículos 614 y 616 del CGP delimitan los aspectos atinentes a la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el trámite de extensión jurisprudencial.

Sobre los puntos en cuestión se profundizará a continuación:

TRÁMITE EN SEDE ADMINISTRATIVA

De la lectura del artículo 102 se coligen las siguientes ideas:

1. El procedimiento inicia con la presentación de la solicitud por parte del ciudadano interesado en la extensión, quien deberá dirigirla a la autoridad encargada del reconocimiento del derecho deprecado.

Los requisitos de la solicitud son los siguientes:

- i. La solicitud deberá contener una justificación razonada de los argumentos y fundamentos por los cuales el ciudadano considera que se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica que la del actor al que se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación cuyos efectos pretende se extiendan
- ii. El petitionario debe aportar las pruebas que obren en su poder, enunciar las que haría valer en un eventual proceso judicial y aquellas que reposan en la entidad;

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



- iii. El solicitante debe anexar copia de la providencia de unificación invocada o al menos hacer referencia precisa a la misma.
2. La autoridad deberá decidir de fondo la solicitud dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la misma, para lo cual emitirá un acto administrativo motivado en el que expresará el sentido de la decisión y los fundamentos de la misma.

En todo caso, la autoridad sólo podrá negar la solicitud cuando concurren los siguientes eventos:

- i. Cuando la decisión no pueda adoptarse sin surtirse un período probatorio garante de la oportunidad de solicitar las pruebas necesarias que correspondan, en ese caso, la autoridad debe precisar cuáles son los medios de prueba que deben practicarse para poder resolver la controversia objeto de la solicitud.
- ii. Cuando la situación que ostenta el solicitante es distinta en términos fácticos y jurídicos a la resuelta en la sentencia de unificación invocada.
- iii. Refiere el artículo 102 del CPACA que la autoridad podrá negar la solicitud esbozando con claridad los argumentos por los cuales considera que las normas a aplicar en el caso concreto no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. A esta figura se le conoce como “apartamiento administrativo”, cuya aplicación es restringida.
- iv. A las anteriores causales de negación debe agregarse el fenómeno de la caducidad. En efecto, de la lectura del artículo 102 del CPACA se desprende que, cuando la pretensión judicial ha caducado, no es posible abrir nuevamente el debate sobre la misma en sede de

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



extensión de jurisprudencia. Las reglas sobre caducidad están contenidas en el artículo 164 del CPACA. Sobre el particular se debe recordar que a diferencia de la prescripción extintiva, la caducidad opera de manera automática una vez se verifica el paso del tiempo exigido en las normas para su configuración.

3. La decisión de la solicitud de extensión de jurisprudencia debe plasmarse en un acto administrativo no susceptible de recursos, por lo cual, ante la negativa de la petición, el solicitante tiene la oportunidad de acudir directamente al Consejo de Estado en los términos del artículo 269 del CPACA.

4. Igualmente, el peticionario puede acudir al Consejo de Estado en los términos del artículo 269, cuando la Entidad no decide de fondo la solicitud de extensión jurisprudencial dentro de los 30 días siguientes su recepción.

5. Representación gráfica.

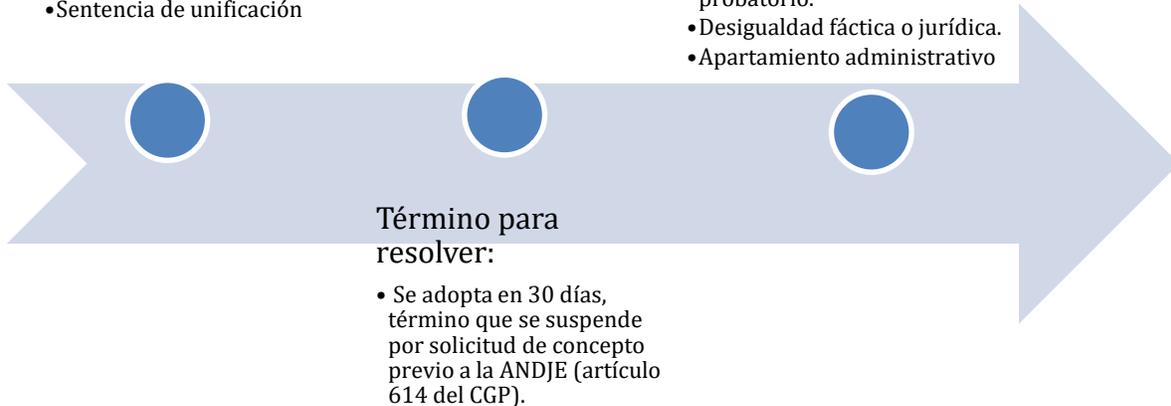


Solicitud

- Solicitud de extensión jurisprudencial.
- Requisitos:
 - Justificación razonada.
 - Pruebas.
 - Sentencia de unificación

Decisión:

- Acto administrativo motivado.
- Debe indicar si extiende o no la jurisprudencia.
- La negativa a extender sólo procede por:
 - Necesidad de agotar periodo probatorio.
 - Desigualdad fáctica o jurídica.
 - Apartamiento administrativo



TRÁMITE JUDICIAL

El trámite en sede judicial está previsto en el artículo 269 del CPACA, norma de la cual se destacan los siguientes aspectos:

1. La solicitud ante el Consejo de Estado se debe presentar dentro de los 30 días siguientes a la notificación de la respuesta negativa que dicte la autoridad encargada de reconocer el derecho.
2. En caso de que la autoridad no haya dado respuesta a la petición en sede administrativa, el solicitante tiene 30 días contados a partir de los 30 iniciales (dentro de los cuales la autoridad debía dar respuesta) para acudir al 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



3. La solicitud debe constar por escrito y en ella deben exponerse los argumentos que la sustentan, en los mismos términos que el artículo 102. Igualmente debe acompañarse junto con la petición, copia de la actuación surtida ante la autoridad competente en sede administrativa.
4. Si la solicitud de extensión jurisprudencial cumple los requisitos anotados, el Consejo de Estado deberá admitirla y correr traslado a las entidades convocadas por 30 días para que manifiesten lo que corresponda.
5. Vencido el término de traslado, dentro de los 15 días siguientes se convocará a la audiencia de alegatos y decisión, en la cual, el Consejo de Estado decidirá si extiende o no los efectos de la sentencia invocada en la petición.
6. Si la extensión de los efectos de la sentencia resulta procedente y el derecho declarado en virtud de ese pronunciamiento tiene efectos patrimoniales, el Consejo de Estado remitirá el expediente al despacho que conocería la pretensión judicial en ejercicio del medio de control judicial principal, para que en el trámite del incidente de liquidación de perjuicios se liquide el aspecto fiscal del derecho reconocido en sede de extensión jurisprudencial.
7. Si se niega la extensión de jurisprudencia, el solicitante queda en libertad de ejercer el derecho de acción correspondiente, bajo las reglas generales procesales establecidas en el CPACA a partir del artículo 103, con el fin de hacer valer su pretensión en juicio con todas las garantías que le son inherentes.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

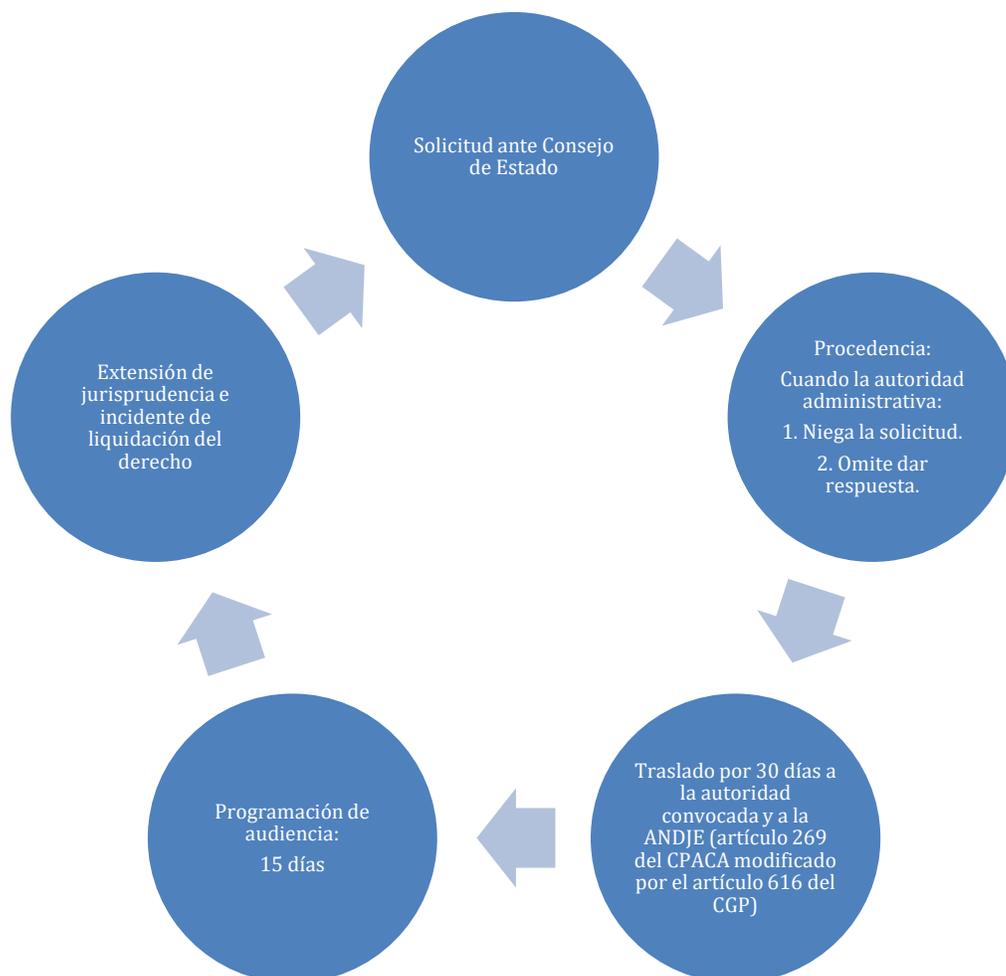
Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



8. Representación gráfica.



INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

Los artículos 614 y 616 del CGP introdujeron una nueva regla de procedimiento que impacta directamente las reglas contenidas en los

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



artículos 102¹⁸ y 269¹⁹ del CPACA, dado que, a la luz de las mencionadas normas es obligatorio citar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del

18 “Artículo 102. 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. Copia o al menos 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 las autoridades podrán 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 período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará*

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a 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.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

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.

¹⁹ **“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.*

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Estado en todos los trámites de extensión jurisprudencial, tanto en sede administrativa como en sede judicial.

Sobre el particular, el artículo 614 del CGP dispone lo siguiente:

Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a 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”.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



"Artículo 614. Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.

El término a que se refiere el inciso 4° del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero."

Por su parte, el artículo 616 señala:

"Artículo 616. Modifíquese el inciso 2° del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

'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'."

De la lectura de los artículos citados en precedencia, se concluye que tanto en el trámite que se adelanta en sede administrativa como en la etapa judicial del mecanismo, es obligatoria la citación de la Agencia



Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que intervenga y rinda concepto si así lo considera viable.

Conviene recordar que, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE– es una entidad del orden nacional cuyo origen data de la Ley 1444 de 2011, y que asumió las atribuciones legales y reglamentarias que correspondían a la desaparecida Dirección de Defensa Jurídica del Estado, cuyo desarrollo legal se halla en el artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011²⁰, norma que establece que, a la Agencia le corresponde en términos generales, asumir: *"(...) el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación"*. (Negritas fuera de texto original)

Como corolario de lo anterior, el legislador dispuso que a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado debe convocársele en todos los trámites de extensión de jurisprudencia, para que rinda concepto si a bien lo tiene, en aras de lograr una mayor coordinación en materia de defensa de las autoridades.

A su turno el Decreto 1069 de 2015, *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho."*, reglamentó en parte las prerrogativas otorgadas a la Agencia Nacional de

²⁰ *"Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado"*



Defensa Jurídica del Estado, en dos artículos a saber: 2.2.3.2.1.5 y 2.2.3.2.1.6.

El artículo 2.2.3.2.1.5 establece los elementos que debe contener todos los conceptos dictados por la Agencia en materia de extensión de jurisprudencia:

"Artículo 2.2.3.2.1.5 Contenido de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia. Los conceptos que profiera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 614 del Código General del Proceso deberán contener, como mínimo:

- 1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada.*
- 2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si esta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá.*
- 3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo es aplicable y las consecuencias jurídicas aplicables de acuerdo con la sentencia.*

Parágrafo. 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."

Por su parte, el artículo 2.2.3.2.1.6 aclara cuál es el alcance de los conceptos pronunciados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



"Artículo 2.2.3.2.1.6 Alcance de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia. Los conceptos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rinda a una entidad pública serán aplicables a todas las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten ante ella con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido.

Si la entidad pública solicita un nuevo concepto sobre el mismo fallo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá remitirse a los conceptos anteriores, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 19 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

Conviene anotar que, la solicitud a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de concepto previo de que trata el artículo 102 y el traslado a que se refiere el artículo 269 son actos procedimentales o procesales obligatorios, en la medida en que los artículos 614²¹ y 616²² de la Ley 1564

²¹ **"Artículo 614. Extensión de la jurisprudencia.** Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.

El término a que se refiere el inciso 4º del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero".

²² **Artículo 616.** Modifíquese el inciso 2º del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



de 2012 establecen un verdadero deber en ese sentido a cargo de las autoridades (en la fase administrativa), y del Consejo de Estado (en la fase judicial).

En todo caso, las autoridades encargadas de reconocer los derechos objeto de extensión jurisprudencial responderán por omisión en el ejercicio de sus funciones y en el caso que nos ocupa, por la omisión en solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del artículo 614.

En el caso del traslado a la Agencia ordenado por el artículo 616, se producirán las consecuencias procesales respectivas por no citación de la totalidad de autoridades previstas en la Ley, sin perjuicio de las responsabilidades que se configuren en cada caso concreto.

VI. CRITERIOS PARA DEFINIR CUÁLES SON LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN Y PRINCIPALES SENTENCIAS INVOCADAS

El presente acápite se divide en dos secciones, en primer lugar, se analiza la noción de la categoría jurídica "sentencia de unificación" y los criterios legales dispuestos en el CPACA para identificar este tipo especial de providencia. En segundo lugar se presenta un informe sucinto sobre las sentencias más invocadas ante el Consejo de Estado, de acuerdo a los

"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".

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



datos recopilados y analizados por la ANDJE en el desarrollo de sus funciones.

CRITERIOS PARA DEFINIR CUÁLES SON LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN

El mecanismo de extensión jurisprudencial inicia con una solicitud del ciudadano interesado en el reconocimiento del derecho, petición en la que debe invocar una sentencia de unificación cuyos efectos persigue sean extendidos o aplicados a su caso.

El artículo 102 del CPACA es claro en ese sentido:

"Artículo 102. 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:

(...)

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor."

Las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado tienen una significación especial, habida cuenta que no se trata de cualquier providencia dictada por el órgano rector de la jurisdicción contencioso

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



administrativa, sino de un tipo especial de decisión, capaz de ser aplicada a otros casos sin necesidad de tramitarse otro proceso judicial.

Para efectos prácticos, el artículo 270 del CPACA define cuales son las sentencias de unificación del Consejo de Estado:

"Artículo 270. 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 lectura del artículo 270 se desprenden varias ideas que conviene ilustrar para un mejor entendimiento de la figura:

1. En primer lugar, queda claro que no todas las sentencias proferidas por el Consejo de Estado tienen la virtualidad de activar el mecanismo de extensión jurisprudencial, *contrario sensu*, sólo las providencias que el artículo 270 enlista como unificadoras de la jurisprudencia tienen esa capacidad.

Sobre el particular, la Corte Constitucional manifestó:

"5.2.1. Sea lo primero ratificar la amplia potestad de configuración normativa concedida por la Constitución al legislador en materia de la definición y el régimen de las acciones y los procesos judiciales. Esta atribución, desarrollo de la cláusula general de competencia

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



consagrada en el artículo 150 constitucional y específicamente de la disposición de su ordinal 2º que lo faculta para 'expedir códigos en todos los ramos de la legislación', la ha ejercido en la presente ocasión el Legislador para expedir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y prever allí un novedoso mecanismo como lo es la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

5.2.2. Resulta razonable que el Legislador, al regular los Procedimientos Administrativos, haya querido limitar el mecanismo de extensión administrativa de sentencias, a un tipo especial de ellas, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere. Restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación 'claras, uniformes e identificables', en virtud del mandato constitucional aludido.²³

Sin negar el valor de precedente judicial que ostenta toda sentencia que emana del Consejo de Estado, las sentencias de unificación son

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2012. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.



providencias especiales, con mayor fuerza vinculante y cuyos criterios de definición se encuentran especialmente consagrados en el artículo 270 del CPACA.

La doctrina reconoce que la noción de sentencia unificadora tiene lugar en el escenario constitucional: *"En el contexto de la Constitución de 1991, el primer uso e institucionalización de las 'sentencias de unificación' (SU) ocurrió en la Corte Constitucional, y correspondió al establecimiento de una de las variedades de los fallos de tutela emitidos por la Sala Plena de esa Corporación, según lo disponía el artículo 54 A del Acuerdo 05 de 1992, modificado por el Acuerdo 1 de 2008 (...)"*²⁴

En el ámbito contencioso administrativo, es la Ley 1437 de 2011 la que *"(...) introduce un segundo uso, bajo la expresión 'sentencias de unificación jurisprudencial', esta vez en el contexto de la jurisdicción administrativa. La norma de referencia es el artículo 270 del nuevo código y en opinión del Consejo de Estado se establece allí un tipo especial de sentencia que va más allá de la noción 'jurisprudencia' y de 'línea jurisprudencial', puesto que 'En dichas decisiones se efectúa una interpretación de un derecho preexistente y se orienta su aplicación a determinados casos, con el ánimo de garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad, los cuales se materializan con la aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado.'"*²⁵

No cabe duda que eventualmente el primer paso hacia la sentencia de unificación jurisprudencial fue el denominado precedente judicial, el cual ha sido definido por la Corte Constitucional como: *"(...) la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y*

²⁴ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. "El precedente judicial y sus reglas". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, Colombia.

²⁵ *Ibíd.*



*semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*²⁶.

No obstante, las sentencias de unificación jurisprudencial cumplen una función vital, dado que el precedente judicial, a pesar pretender dotar de fuerza vinculante a las decisiones de las altas corporaciones, no logró la consolidación que se pretendía, en parte por los criterios dispares contenidos en una y otra providencia catalogada como precedente.

En ese orden de ideas, las sentencias de unificación dotan de mayor certeza y seguridad jurídica al ordenamiento jurídico, habida cuenta que con ellas se construyen interpretaciones ajenas a la disparidad y permiten garantizar en mayor medida el postulado de igualdad sobre el cual descansa el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

2. En segundo lugar, se tiene que, las sentencias que concibe el artículo 270 como unificadoras son aquellas que se dictaron en vigencia del CPACA y también aquellas que profirió el Consejo de Estado antes de ese momento, es decir, con anterioridad al 02 de julio de 2012, siempre y cuando respeten las reglas previstas en el mentado artículo.

El artículo 270 si bien pretende establecer cuales sentencias son de unificación, con base en unos criterios claros, por lo menos en principio, genera otras dudas que afectan el desarrollo del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

La complejidad tiene lugar, principalmente, porque antes del 2 de julio de 2012 no existía la metodología o procedimiento para proferir una

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 053 de 2015.



Sentencia de Unificación como ahora la consagra el Artículo 271 del CPACA.

La doctrina llama la atención sobre al desarrollo lento de la metodología en este campo así:

"El frente especial se refiere al mecanismo de extensión de la jurisprudencia y sus efectos. Allí se ha tenido que trabajar lenta y progresivamente en la elaboración de elementos analíticos y dogmáticos propios, aún en construcción. En este sentido la Corporación se ha visto forzada a precisar la función constitucional de unificación de la jurisprudencia, a hacer un trabajo analítico con las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que comprende entre otros elementos, establecer criterios de identificación de esas sentencias, elaborar una tipología, diferenciarlas respecto de otros fallos y decisiones, precisar su relación con el derecho a la igualdad, determinar sus fuentes, definir sus efectos y trabajar alrededor de los mecanismos necesarios para garantizar su eficacia.

Todo lo anterior ha implicado un trabajo sobre el precedente judicial con elementos tradicionalmente trabajados por la Corte Constitucional, históricamente evitados por la jurisdicción administrativa."²⁷

La dificultad descrita se evidencia en los resultados de la investigación que el Consejo de Estado, con apoyo del Gobierno Nacional, llevó a cabo y publicó bajo el título: "Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y

²⁷ QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. "El precedente judicial y sus reglas". Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá, Colombia.



el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia”, cuyo objetivo principal consistió en identificar las sentencias de unificación proferidas antes del 2 de julio de 2012, y que a juicio de esa Corporación son decisiones susceptibles de ser extendidas dentro del procedimiento contemplado en los artículos 102 y 269 del CPACA.

Los investigadores designados por el Consejo de Estado identificaron 650 sentencias de unificación proferidas entre 1991 y 2012, de las cuales 95 reconocieron un derecho susceptible de ser extendido a otras personas que se encuentren en la misma situación.

Este grupo de providencias reúne, en criterio de los investigadores, los requisitos suficientes para activar el mecanismo de extensión jurisprudencial. Sin embargo, a pesar de la loable tarea que emprendió el Consejo de Estado, no se identificaron todas las sentencias que pueden ser aplicadas en el trámite del mecanismo, precisamente, en la obra se aclaró que el listado de sentencias presentado no era taxativo, lo que quiere decir que pueden existir otros fallos de unificación no precisados en esa oportunidad, con lo que se genera mayor confusión y ambigüedad en la identificación de las sentencias de unificación jurisprudencia susceptibles de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

A pesar de la dificultad descrita, el artículo 270 del CPACA nos permite concluir que las sentencias dictadas antes de la entrada en vigencia del Código tienen la virtualidad de activar el mecanismo de extensión jurisprudencial.

3. Como tercera conclusión, se advierte que, a la luz de lo establecido en el artículo 270 son sentencias de unificación:

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



- i. Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o
- ii. Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia;
- iii. Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios
- iv. 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 relación con las dos primeras, se tiene que, el artículo 271 establece cuál es el procedimiento para expedir esa clase de providencias así:

"Artículo 271. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de 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.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. 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.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.”

El artículo 271 aclara el procedimiento para emitir sentencias de unificación jurisprudencial por importancia jurídica o trascendencia económica o social y por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, norma que no tiene mayor complejidad si se trata de sentencias dictadas con posterioridad a la entrada en vigencia del CPACA.

Por el contrario, el procedimiento previsto en el artículo 271 complica el panorama en relación con las sentencias dictadas antes del 02 de julio de 2012, habida consideración que las mismas no pudieron surtir ese trámite, por cuanto no estaba previsto en el Decreto 01 de 1984, lo cual, genera dudas acerca de los criterios a tener en cuenta para concluir cuáles son las providencias unificadoras que el Consejo de Estado profirió antes de la entrada en vigencia del CPACA, por lo menos en los casos de providencias dictadas por razones de importancia jurídica o trascendencia económica o social y por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



En relación con la tercera categoría, es decir, aquellas proferidas para decidir los recursos extraordinarios, conviene aclarar que en vigencia del Decreto 01 de 1984, antiguo Código Contencioso Administrativo, existían dos recursos extraordinarios a saber: el de revisión y el de súplica.

Por su parte, el CPACA estableció dos recursos extraordinarios: el de revisión y el de unificación de jurisprudencia.

El recurso extraordinario de revisión está previsto en los artículos 248 y subsiguientes, su objeto consiste en estudiar de nuevo sentencias ejecutoriadas dictadas por Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos, por las causales contenidas en el artículo 250 *ibídem*.

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es una auténtica novedad del CPACA, cuyo fin consiste en permitir a las partes en el juicio contencioso administrativo, impugnar las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos, cuando estas contraríen un fallo de unificación del Consejo de Estado.

Por último, el artículo 270 recoge un tipo especial de providencias a saber: 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.

El mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo encuentra eco en los artículos 272 y siguientes y tiene como finalidad, "(...) *unificar la jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños*

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.”²⁸

Las causales de procedibilidad del recurso en comento están consagradas en el artículo 273 del CPACA que dispone que, el mismo procede “(...) *contra las sentencias o providencias que determinen la finalización o archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos, que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, en los siguientes casos:*

1. Cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presente contradicciones o divergencias interpretativas, sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales.

2. Cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta Corporación.”

4. En este contexto, es importante aclarar que quedan excluidas del artículo 270 del CPACA, todas las demás sentencias que pronuncie el Consejo de Estado en ejercicio de las competencias que la ley le asigna, y en especial, quedan por fuera de su órbita las siguientes providencias:

4.1 Sentencias dictadas por las subsecciones del Consejo de Estado. El artículo 271, aclara el procedimiento para expedir sentencias de unificación en el sentido que son competentes para ese efecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las secciones de esa sala, por lo cual, se excluye de ese rol a las subsecciones del Consejo de Estado.

²⁸ Artículo 272 del CPACA.



Igualmente, el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 14 excluyó a las subsecciones del rol unificador así:

"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".

4.2 Las sentencias de tutela proferidas por el Consejo de Estado.

Las providencias dictadas por el Consejo de Estado al decidir acciones de tutela, no son sentencias de unificación, por cuanto, en ese contexto específico, no actúa como órgano máximo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino como juez constitucional que integra por criterio funcional la jurisdicción constitucional.

En efecto, todos los jueces de la República, incluido el Consejo de Estado, al decidir acciones de tutela ejercen control constitucional difuso, función que los ubica en ese contexto dentro de la jurisdicción constitucional, por lo que, en ese escenario carece de atribuciones unificadoras, las cuales fueron asignadas por mandato superior a la Corte Constitucional, Corporación esta última que es la encargada de unificar criterios en relación con el alcance de los derechos fundamentales.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Sobre el particular, el Consejo de Estado, en el trámite de un proceso de extensión de jurisprudencia en donde se invocó una sentencia de tutela emanada de ese órgano, advirtió lo siguiente:

"En efecto, si bien ese fallo fue proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ese pronunciamiento se dictó como juez de instancia y no como órgano de cierre, razón por la cual no puede ser considerado de unificación. Asimismo, los efectos que produjo son inter partes.

Además, es importante resaltar que en materia de acciones de tutela la función unificadora está atribuida al máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional -Corte Constitucional- que, al seleccionar para revisión algunos de los fallos remitidos por los jueces de tutela del país, puede advertir la necesidad de dictar una sentencia de unificación constitucional -SU.

El Consejo de Estado es el máximo órgano de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo que de acuerdo con el artículo 104 del CPACA está instituido para conocer, además de lo atribuido por la Constitución Política y las leyes especiales, de las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, regidos por el derecho administrativo. No obstante, cuando asume el conocimiento de una acción de tutela se reviste de facultades de juez constitucional y deja de lado su calidad de juez ordinario, que es su verdadera naturaleza, con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales invocados como vulnerados.

La función de juez de tutela está atribuida a todos los jueces de la República, entendiéndolo como tal a jueces y magistrados de las

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Jurisdicciones Ordinaria, Contencioso Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, y las decisiones definitivas que adoptan, en ejercicio de esa función, son remitidas a la Corte Constitucional para su eventual selección.

Explicado lo anterior, se reitera que el fallo de tutela de 26 de septiembre de 2013 de esta Sección no tuvo la finalidad expresa de constituirse en unificadora de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica

Las anteriores razones son suficientes para rechazar por improcedente la solicitud presentada por Daniel Rivera Barbosa para adelantar el procedimiento previsto en el artículo 269 del CPACA.”²⁹

4.3 Las sentencias de la Corte Constitucional.

Los artículos 102 y 270 del CPACA limitan el uso del mecanismo a la invocación de sentencias de unificación proferidas o dictadas por el Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo cual, conviene preguntarse qué papel juegan las sentencias dictadas por la Corte Constitucional.

Sobre el particular conviene anotar que, la Corte Constitucional en sentencias C-816 de 2011 y C-634 de 2011, declaró la exequibilidad condicionada del mecanismo de extensión jurisprudencial, en el entendido de que en el trámite del mismo, las autoridades deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que

²⁹ CE, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA. Bogotá, D. C., primero (1º) de julio de dos mil quince (2015). Rad.: 11001-03-27-000-2014-00030-00. Actor: DANIEL RIVERA BARBOSA. Número Interno 21125. Solicitud de extensión de jurisprudencia. AUTO. M.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA.



interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-816 de 2011 estudió la constitucionalidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 que hacen referencia a las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, y concluyó que dicha normatividad se ajusta a la Carta Política, a pesar de lo cual, la exequibilidad de esos preceptos es condicionada porque a su juicio se configuró una omisión legislativa, en la medida en que el legislador pasó por alto que en materia de derechos fundamentales e interpretación de la Constitución, las autoridades deben tener en cuenta de manera prevalente la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, es decir, de la Corte Constitucional. Igual decisión tomó esa corporación en la sentencia C-634 de 2011, providencia en la que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 10 del CPACA, en los mis términos de la sentencia C-816 de 2011.

A pesar de lo anterior y del carácter innegable de las sentencias de la Corte Constitucional como precedentes judiciales, no es menos cierto que, los artículos 102 y 270 limitaron el trámite del mecanismo de extensión jurisprudencial a los casos en los que se invoquen sentencias unificadoras emanadas del Consejo de Estado, por lo cual, no es posible extender los efectos de una sentencia proferida por la Honorable Corte Constitucional.

Sobre el particular se pronunció la Sección Primera del Consejo de Estado, Sala que concluyó que de la lectura del *decisum* de la sentencia C-816 de 2011, en conjunto con la *ratio decidendi* y la *obiter dicta* de

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



dicha providencia, no se colige que el mecanismo de extensión de jurisprudencia puede activarse por invocación de sentencias de la Corte Constitucional.³⁰

En esa ocasión, recordó el Consejo de Estado la postura de la Sección Quinta, según la cual, el hecho de que la Corte Constitucional haya reiterado en dicho fallo el carácter vinculante de sus sentencias a título de precedente judicial, ello no implica que los particulares puedan invocar exclusivamente sentencias de la Corte Constitucional para adelantar el trámite de la extensión jurisprudencial, habida cuenta que la figura gira alrededor de las providencias unificadoras del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Sección Quinta advirtió que no es posible extender los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, puesto que: *"(...) la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la ratio decidendi de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia."*³¹

Por su parte, el Consejo de Estado encontró que las sentencias de la Corte Constitucional, por su naturaleza, no necesitan del trámite de extensión

³⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación núm.: 11001 0315 000 2013 01838 00. Solicitante: JORGE ENRIQUE SIABATO REYES y OTRO. Entidad: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (en adelante FOPAE)

³¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA. Auto del 5 de febrero de 2015. Proceso número: 11001-03-15-000-2014-01312-01 (AC). Actor: Fidel De Jesús Laverde y Otra.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



de jurisprudencia para su aplicación, ya que en el caso de las sentencias de constitucionalidad: *"(...) se sustrae de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su acatamiento se entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización."*³²

Por su parte, el Consejo de Estado recordó que las sentencias de revisión de tutelas proferidas por la Corte Constitucional tienen efectos inter partes y sólo pueden ser modificados a inter pares o inter comunis cuando la misma Corte module el alcance de la providencia: *"(...) Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte, en la que se reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico –como el que se estudia– para que la convalide."*³³

En similares términos se pronunció la Sección Segunda del Consejo de Estado, quien adujo que en las sentencias de la Corte Constitucional no se reconoce ningún derecho, por lo que no son susceptibles de extensión jurisprudencial. En efecto, para el alto tribunal, las sentencias de constitucionalidad nacen de la función superior de la Corte de defender la carta política a través del control abstracto y las de tutela tienen efectos inter partes salvo disposición de esa corporación en contrario.³⁴

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

³⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA. Auto del 30 de septiembre de 2014. Proceso número: 11001-03-25-000-2013-01636-00. Solicitante: MARÍA NELCY BERNAL. Entidad Pública: MUNICIPIO DE IPIALES- NARIÑO. Radicación número interno: 4209-2013



Por otro lado, la Sección Cuarta del Consejo de Estado indicó que el legislador no consagró como requisito de procedibilidad la invocación de sentencias de la Corte Constitucional, lo cual no impide que al resolverse el mecanismo de extensión de jurisprudencia se de aplicación prevalente a las posturas del máximo tribunal constitucional, lo que de todas maneras "(...) *no releva al interesado del deber de identificar la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, cuya extensión pretende.*"³⁵

Aunado a lo anterior, el artículo 102 del C.P.A.C.A. impide de plano la aplicación de las sentencias de la Corte Constitucional en sede de extensión jurisprudencial.

Sobre el particular, se lee en el artículo 102:

"Artículo 102. 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 las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

³⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Actor: Alberto Pineda Suescun y otros. Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVIAS. En esta oportunidad, la Sección cuarta citó a la Sección Segunda, quien en Auto del 24 de junio de 2013, proferido dentro del Expediente No. 11001-03-25-000-2013-00829-00, No. Interno: 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. indicó que las sentencias de la Corte Constitucional no activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pero "(...) *Distinto es que el Juez, al resolver la solicitud, deba aplicar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia en cita.*"



3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

(...)” (Subrayas y negrillas propias)

Así las cosas, es evidente que la norma fue redactada para adelantar el procedimiento de extensión de la jurisprudencia con invocación y análisis de sentencias de unificación del Consejo de Estado, habida consideración que el legislador estableció la posibilidad de que esta corporación modifique su posición cuando decide de fondo la solicitud, prerrogativa que estaría claramente prohibida cuando se invocan providencias de la Corte Constitucional, so pena de trastocar el diseño de la distribución de competencias contenidas en la Carta Política.³⁶

PRINCIPALES SENTENCIAS INVOCADAS

La ANDJE, en el marco de la operación de crédito BID 2755/OC-CO, celebrada con el Banco Interamericano de Desarrollo, desarrolló investigaciones cualitativas y cuantitativas que permitieron establecer el grado de eficacia e impacto del mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las investigaciones realizadas en el contexto descrito

³⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación núm.: 11001 0315 000 2013 01838 00. Solicitante: JORGE ENRIQUE SIABATO REYES y OTRO. Entidad: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante UNGRD) y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (en adelante FOPAE)

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



arrojaron resultados importantes y datos relevantes para entender el desarrollo del instrumento analizado en nuestro país.

En el contexto descrito, la ANDJE determinó cuáles son las sentencias principalmente invocadas por los ciudadanos en las solicitudes, tal y como se presenta a continuación:

Sentencias Mayoritariamente Invocadas						
Radicado	Número Interno	Fecha	Corporación	Casos	Tema	Subtema
25000-23-25-000-2006-07509-01	0112-09	04/08/2010	Consejo de Estado	601	Re-liquidación de pensiones	Inclusión de factores salariales beneficiarios de la Ley 33 de 1985
25000-23-25-000-2003-08152-01	8464-2005	17/05/2007	Consejo de Estado	68	Asignación de retiro Fuerza Pública	Re-liquidación con base en el I.P.C.
44001-23-31-000-2008-00150-01	0070-2011	01/08/2013	Consejo de Estado	21	Re-liquidación de pensiones	Personal del D.A.S. por prima de riesgo
08001-23-31-000-2005-02866-03	2434-10	29/09/2011	Consejo de Estado	19	Derechos adquiridos, expectativa laboral, pensión de jubilación	Régimen convencional
76001-23-31-000-2000-02513-01 (IJ)		27/03/2007	Consejo de Estado	14	Sanción Moratoria por pago de Cesantías	Medio de control procedente
73001-23-31-000-2000-03449-01	3074-05	19/02/2009	Consejo de Estado	11	Contrato realidad	N/A
52001-23-31-000-1996-07459-01	23354	17/10/2013	Consejo de Estado	4	Responsabilidad Extracontractual	Privación Injusta de la Libertad
25000-23-25-000-2007-01044-01	0670-10	03/02/2011	Consejo de Estado	3	Re-liquidación de pensiones	Inclusión de factores salariales beneficiarios de la Ley 33 de 1985
73001-23-31-000-2000-03075-01	24897	19/11/2012	Consejo de Estado	2	<i>Actio in rem verso</i>	Procedencia de la acción
SU-120 de 2003	N/A	13/02/2003	Corte Constitucional	2	Re-liquidación de pensiones	Indexación de la primera mesada pensional
SU-1073 de 2012	N/A	12/12/2012	Corte Constitucional	2	Re-liquidación de pensiones	Indexación de la primera mesada pensional
SU-131 de 2013	N/A	13/03/2013	Corte Constitucional	2	Re-liquidación de pensiones	Indexación de la primera mesada pensional
SENTENCIAS DE SUBSECCIÓN			Consejo de Estado	13	N/A	N/A

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



* Información recolectada en desarrollo del Contrato BID No. 023 de 2015, en el marco de la operación de crédito BID 2755/OC-CO.

De la información recolectada por la ANDJE se puede advertir que el mecanismo de extensión de jurisprudencia ha versado principalmente sobre derechos laborales y prestacionales, habida consideración que las sentencias principalmente invocadas responden mayoritariamente a esas temáticas. Ahora bien, dentro del nicho temático en comento, las providencias relacionadas con la forma de liquidar pensiones y asignaciones de retiro del sector público ostentan una preponderancia importante e insoslayable, dado que, más del 90% de los casos se refieren a esta problemática jurídica específica.

Los datos descritos abren la puerta a discusiones relativas al ámbito de aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, puesto que algunas corrientes de pensamiento jurídico propugnan por que debería limitarse el espectro de aplicación del instrumento a casos puntuales, tales como asuntos de carácter laboral, específicamente en temas pensionales y prestacionales se trata.

En otras latitudes, como es el caso de España, país en donde años antes se diseñó una figura similar, la extensión de los efectos de la jurisprudencia se limitó a casos que pudieran reproducirse en los mismos términos fácticos y jurídicos a gran escala en la sociedad, con miras a lograr mayores índices de eficiencia y eficacia, puesto que, en determinados tipos de controversias es más probable encontrar conflictos idénticos o iguales susceptibles de ser solucionados vía extensiva.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Así las cosas, en España el legislador consagró en el inciso primero del Artículo 110 de la Ley orgánica 19 del 23 de diciembre de 2003, una limitación a la aplicación del mecanismo de extensión de los efectos de una sentencia a terceros, reduciendo su campo de acción a dos materias a saber: 1) tributaria y 2) de personal al servicio de la Administración pública, esta última entendida en Colombia como los asuntos laborales y prestacionales de la Administración Pública.

La dogmática española aclara que el legislador español restringió el campo de aplicación del procedimiento, admitiéndolo exclusivamente a materias que habitual y normalmente dan lugar a la configuración denominados actos masa *"es decir, a aquellos cuyos presupuestos jurídicos o fácticos suelen repetirse con mayor frecuencia"*³⁷ y en los que se parte de la existencia de un acto administrativo.

Sobre el particular profundiza la doctrina española: *"Que el legislador trató con la nueva regulación de atacar la gran afluencia a los Tribunales de los conocidos como recursos contra actos masa se desprende del hecho de que el artículo 110 únicamente pueda ser aplicado a aquellos supuestos que versen sobre materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública, pues es en estas materias en las que se producen más actos de los denominados masa. Así pues, una sentencia únicamente será aplicable a aquellos recursos referidos a materia tributaria o de personal al servicio de la Administración."*³⁸

La regla fijada en la norma española es concordante con la experiencia colombiana en materia de extensión jurisprudencial, habida cuenta que

³⁷ CONTRERAS, Luis Martín. "La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa". COMARES Editorial. Granada, España, 2010. Pág. 32.

³⁸ *Ibíd.*



los casos ventilados en desarrollo del mecanismo versan, en un 90%, sobre asuntos laborales, salariales y prestacionales de los servidores públicos, hecho que evidencia que en esa se materia se presentan, con mayor frecuencia, casos análogos, iguales o idénticos.³⁹

VII. CRITERIOS PARA VALORAR LA IGUALDAD FÁCTICA Y JURÍDICA ENTRE LA SITUACIÓN DEL SOLICITANTE Y LA DEL CIUDADANO A QUIEN EL CONSEJO DE ESTADO LE RECONOCIÓ EL DERECHO EN LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN

Como se advirtió en líneas anteriores, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia gira en torno a un juicio de igualdad fáctica y jurídica, identidad que debe existir entre la situación del peticionario y el ciudadano a quien el Consejo de Estado le reconoció el derecho de que trata la sentencia de unificación invocada en la solicitud de extensión.

Sin embargo, a pesar de la aparente simplicidad del concepto, conviene precisar algunas ideas para mayor ilustración y claridad del alcance del mecanismo estudiado en el presente documento.

El artículo 102 del CPACA exige como requisito de procedencia del mecanismo, que el solicitante presente una: "*(...) 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.*"

³⁹ El profesor Contreras aclara que el proyecto inicial que a la postre culminó con la redacción de la Ley 019 de 2003 sólo preveía la posibilidad de extender los efectos de sentencias que versaran sobre asuntos laborales y prestacionales de la administración, pero en el trámite legislativo se incluyó la materia tributaria para los mismos efectos. Esta aclaración evidencia que de forma preponderante, los denominados "actos masa" se presentan en materia laboral y prestacional, lo cual tiene plena concordancia con los resultados de la experiencia colombiana en materia de extensión jurisprudencial.



Sobre el particular conviene anotar que, la Real Academia de la Lengua define las locuciones “misma” o “mismo” como “idéntico a otro”, o “exactamente igual”, por lo cual, la interpretación de la norma nos permite concluir que las situaciones del peticionario y del sujeto a quien reconocieron el derecho objeto de la sentencia de unificación invocada, deben ser idénticas o exactamente iguales, lo que implica que dicha identidad fáctica y jurídica debe ser determinable exclusivamente a partir de los documentos anexos de la solicitud y los que obren en poder de la autoridad.

La rigurosidad con la que debe medirse la identidad fáctica y jurídica que debe existir entre el solicitante y el ciudadano acreedor del derecho de la sentencia de unificación debe ser tal que no necesite mayores razonamientos para su decreto, habida cuenta que, si el escenario presenta análisis jurídicos distintos a los de la sentencia, o necesidad de practicar otras pruebas, se desfasa por completo el ámbito de aplicación del mecanismo.

En esos casos lo procedente es tramitar el proceso judicial contencioso administrativo, a través del medio de control que corresponda, con pleno respeto de las garantías de defensa y contradicción contenidas en el artículo 29 superior, dado que, el mecanismo de extensión de jurisprudencia no puede volverse patente de corso para soslayar garantías de raigambre constitucional ya que su objetivo precisamente es dar aplicación concreta a los axiomas y postulados superiores.

El derecho comparado nos permite arribar a conclusiones similares. Precisamente en España, país en donde se diseñó años antes una figura

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



bastante similar a la nuestra, cuyo origen data de la Ley Orgánica 19 del 23 de diciembre de 2003, modificatoria de la Ley 6ª de 1985, norma que en su artículo 110 reglamentó el “procedimiento de extensión de efectos de una sentencia a terceros, y en su literal “a”, consagró como requisito material de la solicitud de extensión: *“Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.”*

La interpretación de la voz *“idéntica situación jurídica”* ha sido decantada por la jurisprudencia española y sus principales criterios han sido recogidos por la doctrina de ese país. La doctrina explica que, en relación con el punto en cuestión: *“No procede, por consiguiente, la extensión ‘automática’ de los efectos de la sentencia, ya que el precepto impone que las situaciones ‘sean no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas’, siendo preciso ‘operar con extremo cuidado’ al realizar la comparación, si bien, eso sí, el requisito ha de ‘entenderse en sentido sustancial’, a saber, basta con que coincidan ‘las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro’, según expresión del Tribunal Supremo. Además, es preciso que la identidad de situaciones se revele ‘como evidente, eludiendo la necesidad de realizar un análisis de la prueba que así lo confirme, por tratarse de la actividad propia de un procedimiento ordinario o abreviado’⁴⁰.*

La aplicación de una providencia dictada por el órgano de cierre de la jurisdicción por simple similitud de situaciones fácticas y jurídicas es válido en el contexto del respeto por el precedente judicial, pues tal y como lo aclaró la Corte Constitucional en la Sentencia T-296 de 2006,

⁴⁰ CONTRERAS, Luis Martín. “La extensión de efectos de una sentencia a terceros. El artículo 110 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”. COMARES Editorial. Granada, España, 2010.



existen tres reglas para la aplicación del precedente judicial a otros casos: i) la ratio decidendi del precedente debe contener una regla relacionada con el caso a resolver, ii) El problema jurídico resuelto con la ratio decidendi del precedente debe ser semejante o similar a la situación que se pretende resolver y iii) Debe existir similitud entre los hechos que se resolvieron en el precedente y los que se van a valorar en el nuevo caso.

En cambio, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como procedimiento que permite la aplicación coactiva de una sentencia, sin necesidad de adelantar un proceso judicial, requiere por mandato legal que no sólo exista similitud, sino que además, las situaciones ponderadas en el test de igualdad sean las mismas, es decir, idénticas, de lo contrario el artículo 102 no representaría mayor novedad en comparación con la figura del precedente judicial de construcción pretoriana.