



# **El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación.**

Junio de 2017

## **Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

Ministerio de Justicia y del Derecho  
[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Ministro de Justicia y del Derecho  
Enrique Gil Botero

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)

Dirección General  
Luis Guillermo Vélez Cabrera

Dirección de Políticas y Estrategias para la Defensa Jurídica (E)  
Claudia Argenis Linares Prieto

Dirección de Defensa Jurídica  
Juanita López Patrón

Dirección de Gestión de la Información  
Salomé Naranjo Luján

Secretaría General  
Juan Pablo Marín Echeverry

Oficina Asesora Jurídica  
Fridcy Alexandra Faura Pérez

Equipo Técnico  
Andrea Carolina Gómez Peña  
Juan José Gómez Urueña  
Milena Pacheco Baquero

1ª Edición  
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado  
Carrera 7 No. 75-66, Bogotá D.C.  
Teléfono: 2558955

ISSN:

## 1. Propósito, naturaleza jurídica y características del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

La extensión de jurisprudencia es un mecanismo cuyo propósito principal consiste en facilitar a los ciudadanos el acceso de manera directa, pronta y eficaz a las autoridades administrativas para que con fundamento en decisiones judiciales tomadas con anterioridad, mediante sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado en las que se haya reconocido un derecho, sea posible resolver en igual sentido casos que tengan identidad fáctica y jurídica.

Se busca entonces, dotar a las autoridades de una herramienta que les permita directamente, esto es en sede administrativa, reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos. Circunstancia que a su turno tiene como efecto, una disminución en el número de procesos judiciales iniciados con el fin de reclamar derechos que ya han sido reconocidos en una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado.

De esta manera, las autoridades deberán resolver las solicitudes que les presenten los interesados en los términos del artículo 102 del CPACA<sup>1</sup>, en idéntica forma a la que fue decidida en una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Pues la misma ley dota de fuerza normativa a ese tipo de decisiones judiciales, para que su aplicación sea obligatoria<sup>2</sup>.

Consecuencialmente, se pretende agilizar la solución de controversias que surjan entre las autoridades y los ciudadanos, siempre y cuando se demuestre en la petición que la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el solicitante es idéntica a la del caso resuelto en la sentencia de unificación de la que se pretende extender los efectos, esto es sin que sea posible que se “generen debates jurídicos adicionales a los resueltos en la sentencia unificadora”<sup>3</sup>.

Al margen de lo anterior, la introducción de esta figura jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano tuvo también como finalidad rescatar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para por esa vía evitar cualquier posibilidad de incoherencia o de un trato distinto frente a idénticas situaciones<sup>4</sup>.

El mecanismo en cuestión, se creó entonces para que cumpliera varias finalidades, entre ellas: i) lograr una aplicación uniforme y consistente del Derecho, ii) contribuir a la materialización de la igualdad frente a la ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas y judiciales, iii) garantizar principios de la función administrativa como la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad y iv) contribuir a disminuir la congestión que aqueja a la jurisdicción contencioso administrativa<sup>5</sup>, a mediano y largo plazo.

En este mismo sentido, el Honorable Consejo de Estado expresó:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente Hernán Andrade Rincón, auto del 29 de mayo de 2014, radicación número 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833).

<sup>2</sup> La inclusión de la figura de la extensión de jurisprudencia que encuentra su origen en el principio de igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades, cuestiona, en opinión de algunos, “el sistema de fuentes tradicional; el que tiene a la constitución y la ley, como único marco de acción normativo para ser aplicado a la hora de resolver conflictos de tipo judicial y administrativo, sistema que nos identifica por excelencia, al ser éste el adquirido históricamente, como consecuencia del derecho continental o codificador”. Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejero ponente Enrique Gil Botero, auto del 4 de abril de 2013, con

radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213).

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B, consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve, auto del 17 de marzo de 2014., radicación número 11001-03-25-000-2013-00069-00 (0155-13).

<sup>4</sup> Ver en Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, “Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia”, Imprenta Nacional de Colombia, 2014: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, 9 de abril de 2014, radicación número 11001-03-25-000-2013-01123-00 (2647-13).

<sup>5</sup> *Op cit.* radicación número 11001-03-25-000-2013-01123-00 (2647-13).



“La extensión de jurisprudencia permite a las autoridades públicas tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver las reclamaciones de las que deben ocuparse; evita que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya han sido decididos a través de sentencias de unificación y reduce los niveles de congestión en la Administración de Justicia, bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal”<sup>6-7</sup>.

La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), 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 Ley 1437 de 2011 refleja el interés del legislador por actualizar los postulados procedimentales y judiciales administrativo, 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 norma mencionada:

“Un segundo argumento que justifica la reforma surge de los cambios producidos en nuestro

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, consejero ponente Hernán Andrade Rincón, auto del 26 de febrero de 2014, radicación número 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833).

<sup>7</sup> *Op cit.*, radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213).

ordenamiento constitucional, los cuales 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”<sup>8</sup>.

Como muestra 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

<sup>8</sup> Gaceta del Congreso, Año XVIII - Nº 1.173, Bogotá, D. C., martes 17 de noviembre de 2009. ISSN 0123 - 9066.



dictadas por el Consejo de Estado para casos iguales.

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”<sup>9</sup>.

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**

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, 16 de octubre de 2015, radicación número 11001-03-15-000-2013-01838-00, solicitante: Jorge Enrique Siabato Reyes y Otro, entidad: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE).

**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, 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**<sup>10</sup>.  
(Destacado fuera de texto original).

Aunado a los fines antes dichos, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido el papel del mecanismo de extensión de jurisprudencia, en el escenario de la descongestión judicial, habida cuenta de su trámite especial que le permite 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”<sup>11</sup>.

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

<sup>10</sup> Gaceta del Congreso, año XVIII - N° 1.173, Bogotá, D.C., martes 17 de noviembre de 2009. I SSN 0123 - 9066.

<sup>11</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, “El precedente judicial y sus reglas”, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, Colombia, Página 157.

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

Finalmente, cabe señalar que la solicitud de extensión de jurisprudencia no tiene la naturaleza de demanda, pues aquella no materializa el derecho de acción, sino que tiene las características de una petición judicial, por consiguiente, su proposición no da inicio a un litigio contencioso, sino a un trámite que permite interponer con posterioridad el medio de control respectivo<sup>12</sup>, por lo que se ha entendido la solicitud de extensión de jurisprudencia como un procedimiento de carácter especial y sumario, exento de los rigorismos propios de una demanda.

No obstante, para garantizar que el mecanismo de extensión de jurisprudencia sea utilizado de manera razonable, se exige el cumplimiento de unos requisitos mínimos, que según lo previsto en las normas que lo regulan, se sintetizan de la siguiente manera: en la fase administrativa, exige al interesado la presentación de una solicitud previa ante la autoridad correspondiente, que deberá contener a su turno 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 a quien se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada, así como la copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación de la que se solicita la extensión y las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que eventualmente haría valer en un proceso judicial (artículo 102 del CPACA).

Por su parte, en la fase judicial –que opera en el evento en el que la autoridad

<sup>12</sup> Sobre este punto la doctrina considera de modo distinto la naturaleza de la solicitud de extensión de jurisprudencia y expresa que *“el escrito razonado es una verdadera demanda, que además debe ser presentada por medio de abogado, en ejercicio del derecho de postulación, sobre la que debe sobrevenir auto admisorio, por el que se ordena correr traslado a la administración demandada, para luego convocar mediante auto que debe ser notificado, a la realización de una audiencia”*. *Ibidem*, Página 160.

niegue la solicitud total o parcialmente o guarde silencio frente a la misma– se deberá presentar petición escrita ante el Consejo de Estado, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha en que se produzca y sea oponible a la parte interesada, la negativa de la autoridad de extender los efectos de la respectiva sentencia de unificación o del vencimiento del término que tenía para dar respuesta a la solicitud (artículo 269 del CPACA)<sup>13</sup>.

## 2. Principios que orientan el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

El mecanismo de extensión de jurisprudencia se rige principalmente por los principios de igualdad, legalidad, autotutela administrativa y debido proceso, tal como pasan a explicarse:

### 2.1. 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 expresa: *“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 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”*.

<sup>13</sup> *Op cit.* Radicación número 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833).

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”<sup>14</sup>.

Siguiendo la línea trazada por la Corte Constitucional sobre 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”<sup>15</sup>.

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 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”<sup>16</sup>.

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.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2011, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> *Idem*.

## 2.2. 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 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 de la siguiente manera:

“(...) (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.<sup>17</sup>.

En desarrollo de esa misma orientación -aunque correspondiendo a una figura jurídica diferente de la extensión de jurisprudencia-, el legislador colombiano previó en el artículo 10º como un deber de las autoridades administrativas la 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.

### 2.3. 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:

“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”<sup>18</sup>.

Como expresión del principio de autotutela administrativa, la Corte Constitucional ha reconocido que: “[d]e manera general puede decirse que la necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-445 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.





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”<sup>19</sup>.

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 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 autoridades niegan la solicitud de extensión jurisprudencial, es permitido al ciudadano acudir directamente al Consejo de Estado para que sea éste 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.

#### **2.4. 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.

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

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-792 de 2006, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.



publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos”<sup>20</sup>.

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 evidencia 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.

### 3. Régimen jurídico y ámbito de aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014, magistrada ponente María Victoria Calle Correa.

En el escenario estrictamente sustancial, es dable afirmar que el instrumento o mecanismo de extensión de la jurisprudencia es la concreción principal del mandato contenido en el artículo 10 del CPACA –aunque se trate de figuras jurídicas diferenciadas–, 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 102<sup>21</sup> del CPACA desarrolla el postulado

<sup>21</sup> “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:

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

contenido en el artículo 10, y se erige como el eje central sobre el cual 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

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 petionario 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 decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.”

administración. Esta naturaleza legal de la disposición es importante, puesto que ese carácter general distingue al precepto de otros, que son desarrollos 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 la 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 (...)”<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

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 total o parcialmente a la solicitud en sede administrativa. En efecto “La tercera grada y final es de carácter procesal 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”<sup>23</sup>.

#### 4. Aspectos relevantes del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

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 contribuye a la 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 eficiencia y eficacia altos, redundarán 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”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando, “El precedente judicial y sus reglas”, Ediciones Doctrina y Ley, Bogotá, Página 159.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, auto del 8 de septiembre de 2016, radicación número 11001-0326-000-2014-00108-00, solicitante: Heiber Prada López y Otros, entidad: Nación-Fiscalía General de la Nación.

De lo dicho por el 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 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, plazos previstos por el legislador en el artículo 164 del mismo estatuto procesal.

Al respecto, 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 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”<sup>25</sup>.

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. 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.
- 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

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, consejera ponente Olga Mérida Valle de la Hoz, auto del 21 de febrero de 2011, radicación número 52001-23-31-000-2010-00214-01 (39360), actor: María Roselia Perdomo de Pabón y Otros, demandado: Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Ejército Nacional, referencia: acción de reparación directa.

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 concepto de 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 máximos órganos de cada jurisdicción tienen el carácter de precedente judicial vinculante, 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 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, los resultados del análisis son negativos, 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".

## **5. Requisitos de procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia.**

De conformidad con lo expuesto *supra*, la procedencia de las solicitudes de extensión de jurisprudencia está condicionada al cumplimiento de los requisitos que pasan a explicarse.

### **5.1. Debe invocarse una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.**

El interesado deberá solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Al respecto debe señalarse que la sentencia de unificación jurisprudencial es una categoría especial de decisión judicial que de acuerdo con lo previsto en el artículo 270 del CPACA debe cumplir con las siguientes características:

#### **5.1.1. Corresponder al concepto de sentencia de unificación dado por el artículo 270 del CPACA y solo puede ser proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o por las Secciones que componen la misma.**

El artículo 270 del CPACA definió de manera precisa el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial e indicó que corresponden a esa especial tipología de decisiones: "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 de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

Así las cosas, según se ha señalado no cualquier decisión judicial proferida por el Consejo de Estado puede ser invocada para solicitar la aplicación de los efectos de la misma a través del mecanismo de extensión jurisprudencial regulado en los artículos 102 y 269 del CPACA, pues únicamente la categoría especial definida en la ley como sentencia de unificación jurisprudencial y el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 *ibídem* permiten la activación del mencionado mecanismo.

En torno a este aspecto, resulta conveniente aclarar que el mecanismo de extensión jurisprudencial, consagrado por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el CPACA, si bien se relaciona no se asemeja a la figura a la que se refiere el artículo 10 del CPACA <sup>26</sup> sobre el precedente judicial, sino que por el contrario tiene importantes diferencias con aquella, pues de la lectura del artículo 270 *ibídem* se advierte que sólo pueden ser consideradas sentencias de unificación jurisprudencial aquellas dictadas por el Consejo de Estado, con lo cual además se advierte otra diferencia sustancial entre los precedentes judiciales que pueden emitir cualquiera de los órganos de cierre de cada una de las jurisdicciones y el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues éste último reclama para su procedencia una categoría especial de sentencias que solamente puede dictar el Consejo de Estado.

Ahora bien, igualmente es necesario precisar que no todas las sentencias de unificación jurisprudencial tienen la capacidad de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia y por lo mismo, pese a que se trate de sentencias de unificación jurisprudencial sus efectos no pueden ser aplicados a otros casos distintos por parte de las autoridades administrativas.

<sup>26</sup> Declarado exequible condicionadamente mediante sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional.

En la publicación hecha por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con el auspicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre este punto en particular se expresó:

“(…)

En este contexto la identificación de las sentencias de unificación jurisprudencial emitidas por el Consejo de Estado **y particularmente aquellas que permiten solicitar su extensión a situaciones que se basen en los mismos supuestos fácticos y jurídicos**, adquiere un significado especial tanto para los ciudadanos como para las autoridades administrativas y judiciales.

(…)

Empero, no sucede lo mismo con las sentencias de unificación jurisprudencial que haya proferido el Consejo de Estado antes que entrara a regir la Ley 1437 de 2011. La búsqueda de tales sentencias puede resultar compleja, pues no había una necesidad especial de caracterizarlas como tales y de separarlas del resto de decisiones proferidas por la Corporación. Además, el espectro de tiempo es indefinido y la exploración de información tropieza con los problemas propios de las divergencias interpretativas que pueden surgir en relación con el alcance del artículo 270 del CPACA, así como por la falta de sistematización y conservación de los archivos, especialmente para los años más remotos.

Para suplir esta dificultad la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado decidió realizar una investigación orientada a identificar aquellas sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado anteriores al nuevo CPACA **y, dentro de ellas, las que permitirían activar el mecanismo de extensión jurisprudencial del artículo**



102”<sup>27</sup>. (Destacado fuera de texto).

Indudablemente sobre diversas materias el Consejo de Estado ha hecho pronunciamientos judiciales que corresponden a una línea de razonamiento y decisión vinculante para la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, para que dichas decisiones puedan ser objeto de extensión a otros eventos mediante el mecanismo de extensión de jurisprudencia, será necesario que aquellas se encuentren contenidas en una sentencia de unificación jurisprudencial de acuerdo con los criterios y requisitos que para ese trámite el legislador definió en los artículos 102 y 269 del CPACA, en consonancia con los artículos 270 y 271 del mismo Código.

Sobre este aspecto resulta pertinente citar el auto de la Sección Tercera, Subsección C del 4 de abril de 2013<sup>28</sup>, en el que se indicó que el mecanismo de extensión de jurisprudencia “(...) tiene como eje de aplicación, **una categoría especial de jurisprudencia: la llamada Sentencia de Unificación, que viene definida y caracterizada en el artículo 270 del CPACA. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades**”. (Destacado fuera de texto).

### 5.1.2. Encuadrar dentro de las tipologías de sentencias de unificación previstas en el artículo 270 del CPACA.

Ahora bien, de lo dicho hasta aquí tenemos que únicamente las sentencias del Consejo de Estado que se ajusten a los postulados del artículo 270 del CPACA corresponden a la definición de sentencias de unificación jurisprudencial, sin embargo, resulta pertinente una precisión adicional:

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil “Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia”, Imprenta Nacional de Colombia, 2014.

<sup>28</sup> *Op cit.* radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213).

El artículo 270 del CPACA<sup>29</sup> establece que las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades son las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado:

- (i) Por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.
- (ii) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- (iii) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

Tipologías que conviene desarrollar a continuación:

#### **(i) Sentencias dictadas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar la jurisprudencia.**

Respecto de las sentencias dictadas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar (o sentar)<sup>30</sup> jurisprudencia, debe precisarse que el artículo 271 del CPACA prevé que las pueden proferir: (i) La **Sala Plena de lo Contencioso Administrativo** en los asuntos pendientes de fallo<sup>31</sup>, de oficio o a

<sup>29</sup> “Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. 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 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

<sup>30</sup> Es preciso señalar que en relación con la primera categoría de sentencias de unificación a la que se refiere el artículo 270, esta norma dispone que ésta corresponde a las sentencias que profiera o haya proferido el Consejo de Estado “por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”, sin embargo cuando el artículo 271 desarrolla esta categoría ya no hace mención a la necesidad de “sentar jurisprudencia”. No obstante se debe hacer una interpretación armónica de estas dos disposiciones legales.

<sup>31</sup> Esto encuentra consonancia con el numeral 3º del artículo 111 del CPACA que establece: “Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: (...) 3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las



solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público y (ii) **las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado** en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales<sup>32</sup>, según el caso.

En línea con lo anterior, es preciso advertir que el artículo 271 del CPACA exige que para efectos de proferir este tipo especial de sentencias, deberá bien, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o bien, alguna de sus Secciones, asumir conocimiento del asunto que se encuentre pendiente de fallo, de oficio, o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, según corresponda, o a petición del Ministerio Público.

De esta manera, se concluye que para proferir esta tipología de sentencias debe mediar una decisión expresa de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o de alguna de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de asumir el conocimiento de un asunto pendiente de fallo “por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar (o sentar) jurisprudencia”, que provenga en el caso de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de las Secciones del Consejo de Estado y en el caso de las Secciones, provenga de las Subsecciones o Tribunales Administrativos.

Conforme con lo anterior, el referido artículo 271 del CPACA obliga a descartar las sentencias proferidas por las Subsecciones del Consejo de Estado como sentencias de unificación, toda

---

secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena”.

<sup>32</sup> En consonancia con el numeral 4º del artículo 111 del CPACA que establece: “Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: (...) 4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones”.

vez que de la mencionada disposición se infiere esta circunstancia al señalar dicha norma que además de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: “(...) 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”<sup>33-34</sup>. (Destacado fuera de texto).

---

<sup>33</sup> En el trabajo de investigación denominado “*Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de jurisprudencia*”, op. cit Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, se arribó a una conclusión similar al señalar que “[c]on la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 la identificación de estas sentencias debe hacerse con base en lo dispuesto en el artículo 271 sobre la función de unificación que deberán cumplir: (a) La Sala Plena del Consejo de Estado en relación con los asuntos provenientes de las secciones de la Corporación, y (b) las secciones en relación con los asuntos que provengan de sus subsecciones o de los tribunales administrativos. Antes de la entrada en vigencia de dicha ley la unificación jurisprudencial era efectuada por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, a la que correspondía: resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social” y “conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación”. (artículo 97 del Decreto 01 de 1984, modificado y adicionado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998).

Así mismo, las Secciones de la Corporación también venían cumpliendo esa función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 6º del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8º del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar la jurisprudencia en asuntos a su cargo. En efecto, en relación con la Sección Segunda del Consejo de Estado el párrafo del artículo 14 del Reglamento de la Corporación señala: “Artículo 14. División y funcionamiento de la sección segunda. (...) Párrafo 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. Y en relación con la Sección Tercera el Reglamento de la Corporación dispuso: “Artículo 14B. Competencia de cada Subsección. Cada Subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: 3. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la Sección a petición de cualquiera de sus miembros”.

<sup>34</sup> Adicionalmente, el artículo 13 A del Reglamento del Consejo de Estado, Acuerdo 58 de 1999 adicionado entre otros por el Acuerdo 148 de 2014, definió la competencia únicamente de las Secciones del Consejo de Estado para proferir

Así mismo, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado si bien, el artículo 270 del CPACA dispone que serán sentencias de unificación jurisprudencial aquellas que “profiera o haya proferido” el Consejo de Estado, debe entenderse que la tipología de sentencias en comento, esto es, las proferidas por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar (o sentar) jurisprudencia”, únicamente puede predicarse de aquellas proferidas con posterioridad a la expedición y entrada en vigencia del CPACA, esto es, después del 2 de julio de 2012, pues solo a partir de este momento existe la mencionada categoría de sentencias y en consecuencia, solo a partir de ese momento es posible agotar el procedimiento al que se refiere el artículo 271 del CPACA<sup>35</sup>.

---

sentencias de unificación jurisprudencial pertenecientes a la primera categoría de sentencias a la que se refiere el artículo 271 del CPACA. En ese sentido, la norma en comento establece: “Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de Contencioso Administrativo, atendiendo el criterio de especialidad, también tendrá competencia para: (...) 2. **Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos.**” (Destacado fuera de texto)

<sup>35</sup> La interpretación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sobre esta primera tipología de sentencias de unificación fue también asumida en auto del 1º de febrero de 2013 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00 (19718), consejera ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, se precisó que la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 102. En este sentido expresó: “En efecto, si bien dichas sentencias fueron proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas tuvo como objeto, unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 ib., el cual no existía para la época en que se expidieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una

No obstante, otro es el criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que mediante concepto del 10 de diciembre de 2013 y al referirse de manera general a todas las tipologías de sentencias de unificación previstas en el artículo 270 del CPACA consideró:

“En lo que respecta a esta consulta, es indudable que la expresión *“las que profiera o haya proferido”* denota que en el concepto de sentencias de unificación jurisprudencial quedaron incluidas no sólo las que se empezaron a expedir con posterioridad a la ley, sino también las que antes de la misma fueron proferidas con esa finalidad; de manera que la disposición es coherente con el desarrollo jurisprudencial a que se hizo referencia en la primera parte de este concepto, en el sentido de que la labor de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado no nace con la Ley 1437 de 2001 (sic), en la medida en que es connatural a la condición de Tribunal Supremo que le otorga el artículo 237 de la Constitución Política”<sup>36</sup>.

---

decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales”.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de diciembre de 2013, Radicación No. 2177, consejero ponente William Zambrano Cetina. Esta posición también fue planteada en el trabajo de investigación dirigido por la misma Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado *“Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia”*, Imprenta Nacional de Colombia, 2014, en el que se expresó lo siguiente: “(...) otra conclusión que puede extraerse de la definición del artículo 270 transcrito, y que toca de manera directa con el objeto de este trabajo de investigación, se deriva de la expresión “que profiera o haya proferido”, en virtud de ella es claro que se consideran sentencias de unificación jurisprudencial no solo las que profiera el Consejo de Estado luego del 2 de julio de 2012 – fecha de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 – sino también las que con anterioridad a dicha fecha profirió la alta Corporación por razones de importancia jurídica, o trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión en las acciones populares y de grupo”. De igual forma, esta posición se ha evidenciado en algunos trámites de extensión de jurisprudencia judicial de los que ha conocido el Consejo de Estado en virtud del artículo 269 del CPACA, principalmente es el caso de la Sección Segunda de esa Corporación.

Ahora bien, en cuanto a la segunda<sup>37</sup> y tercera<sup>38</sup> tipología de sentencias que contempla el artículo 270 *ibidem*, la Agencia advierte que antes de la expedición del CPACA dichas categorías ya existían, según se explica a continuación.

## (ii) Sentencias dictadas al decidir recursos extraordinarios

En relación con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas al decidir los recursos extraordinarios, tenemos que en el CPACA se contemplaron como recursos extraordinarios el de revisión<sup>39</sup> y el de unificación de jurisprudencia<sup>40</sup>, mientras que el Decreto 01 de 1984 – antiguo Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA)–, estableció como recursos extraordinarios el de revisión y el de súplica<sup>41</sup>.

En cuanto al recurso de revisión previsto en el CPACA, es del caso indicar que si bien los artículos 248<sup>42</sup> y 249<sup>43</sup> de dicho Código establecen que el

mismo procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y por los Tribunales y Jueces Administrativos y que la competencia para conocer de dicho recurso la tienen la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado y los Tribunales administrativos.

No obstante lo anterior, de acuerdo con lo previsto en los artículos 270 de dicho Código y 13 A y 14 del Reglamento del Consejo de Estado<sup>44</sup> debe interpretarse, que solamente podrán ser consideradas como sentencias de unificación jurisprudencial aquellas dictadas en el trámite de dicho recurso por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o por las Secciones del Consejo de Estado<sup>45</sup>. Pues conforme a las normas explicadas resulta claro que las Subsecciones y los Tribunales administrativos carecen de competencia

<sup>37</sup> Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.

<sup>38</sup> Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

<sup>39</sup> Regulado en los artículos 248 a 255 del CPACA.

<sup>40</sup> Regulado en los artículos 256 a 268 del CPACA.

<sup>41</sup> Según lo señalado en el acápite anterior, se hace referencia al Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo, en razón a que el artículo 270 del CPACA define 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 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”. Los recursos extraordinarios de revisión y de súplica en el CCA se encontraban regulados en los artículos 185 y 194 respectivamente.

<sup>42</sup> “Artículo 248. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los tribunales administrativos y por los jueces administrativos”.

<sup>43</sup> “Artículo 249. Competencia. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión. De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los tribunales administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia. De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por

los jueces administrativos conocerán los tribunales administrativos”.

<sup>44</sup> El Reglamento del Consejo de Estado en sus artículos 13 A y 14 establece claramente que la facultad para unificar jurisprudencia no es en ningún caso de competencia de las Subsecciones si no de las Secciones del Consejo de Estado. En este sentido, dichos artículos señalan: “Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de Contencioso Administrativo, atendiendo el criterio de especialidad, también tendrá competencia para: (...) 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos” y “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”.

<sup>45</sup> Ello en razón a que el artículo 248 del CPACA establece que “el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los tribunales administrativos y por los jueces administrativos”.

para dictar sentencias de unificación jurisprudencial.

De otra parte, al revisar la competencia para resolver el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en el CPACA, tenemos que el artículo 259 de dicho Código establece que del mismo “conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, **la respectiva Sección** de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación” dado que el mismo procede “contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos”. (Destacado fuera de texto).

Ahora, en relación con los recursos extraordinarios contemplados en el CCA, vale decir que en relación con el recurso de revisión previsto en el artículo 185<sup>46</sup> resulta predicable lo dicho en precedencia respecto del mismo recurso regulado en el CPACA y en cuanto al recurso de súplica, según las voces del artículo 194 el mismo solo podía resolverlo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>47</sup>.

Lo expuesto anteriormente encuentra respaldo en el Concepto del 10 de diciembre de 2013 dictado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado William Zambrano Cetina dentro del Expediente No. 11001-03-06-000-2013-00502-00, radicación No. 2177 en el que sobre la competencia para dictar

<sup>46</sup> El texto original del artículo 185 del CCA establecía: “El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia”, dicha disposición fue declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-520 de 2009, en la que incluyó que el recurso extraordinario de revisión procedía contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales y jueces administrativos.

<sup>47</sup> El texto original del artículo 194 del CCA establecía lo siguiente: “El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la sección o subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la sala así lo determina”.

sentencias de unificación jurisprudencial se afirmó:

“(…) También las secciones de la corporación venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 8° del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8° del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo”.

En resumen, para que una sentencia sea considerada como de unificación jurisprudencial es necesario que la misma responda a cualquiera de las tipologías de fallos que contempla el artículo 270 del CPACA y solo podrá ser proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o por las Secciones que la componen la misma, pues son las únicas instancias dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que pueden dictar sentencias de esa naturaleza.

Así las cosas, al momento de entrar a resolver las solicitudes de extensión de jurisprudencia, las autoridades administrativas deberán revisar el cumplimiento de dichos requisitos y en caso de incumplimiento de los mismos podrán negar dichas peticiones.

### **(iii) Sentencias dictadas al resolver el mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996**

Esta tipología de sentencias es susceptible de ser proferida por las Secciones del Consejo de Estado con el fin de unificar jurisprudencia, en relación con las sentencias o demás providencias que determinen la finalización o archivo de un proceso relativo a una acción popular o de grupo, proferidas por los Tribunales Administrativos. Para efectos de lo anterior, se requerirá de decisión para seleccionar uno de estos asuntos<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> “Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. El nuevo texto es el siguiente: > En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso

### **5.1.3. Aclaración particular: las demás sentencias del Consejo de Estado y las sentencias de la Corte Constitucional no activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia.**

Dicho lo anterior, es preciso aclarar la función que cumplen las demás sentencias proferidas por el Consejo de Estado y las sentencias dictadas por la Honorable Corte Constitucional y su aplicación en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Para estos efectos es pertinente traer a colación dos sentencias en las que esa Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del referido mecanismo. Veamos.

En la sentencia C-816 de 2011<sup>49</sup> la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 del CPACA y declaró los mismos conforme a la Constitución Política, entendiéndose que las autoridades al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Posteriormente, la Corte Constitucional expidió la sentencia C-588 de 2012<sup>50</sup> en la que estudió la conformidad con la Constitución Política de los artículos 102, 269 y 270 del CPACA. En dicha providencia, el Alto Tribunal Constitucional reiteró lo decidido en la sentencia C-816 de 2011, en el sentido de que las autoridades al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo

---

Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia. (...)". En concordancia con el artículo 273 del CPACA.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2011, magistrado Mauricio González Cuervo.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, sentencia C-588 de 2012, magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Ahora bien, en cuanto a la constitucionalidad de los artículos 269 y 270 *ibídem* expresó que la decisión del Legislador de limitar el mecanismo de extensión de jurisprudencia para que únicamente opere respecto de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado no es contraria a la Constitución Política, pues dicha decisión se enmarca en el amplio ámbito de potestad normativa que a aquel le asiste.

Así entonces, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución Política que el Legislador, al regular el mecanismo de extensión de jurisprudencia hubiera querido limitarlo a aquellas 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, pues dicho órgano es definido por la Constitución Política como máximo tribunal de lo contencioso administrativo y tribunal de cierre del mismo y en tal virtud ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere.

Por lo anterior, la Corte Constitucional concluyó que las restantes decisiones del Consejo de Estado, diferentes de las de unificación, seguirán teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso administrativo, pero no cuentan con el poder vinculante de las primeras, y en esa medida, no son susceptibles de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> En la sentencia C-588 de 2012 la Corte Constitucional señaló expresamente lo siguiente: "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

Según la misma jurisprudencia de la Corte Constitucional bajo análisis, tenemos que las sentencias dictadas por esa Corporación, bien en trámites de tutela o de constitucionalidad, tienen aplicación en el mecanismo de extensión de jurisprudencia de manera preferente, pero ello no implica que esas mismas decisiones puedan por sí solas activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues para ello se exige como requisito *sine qua non* que en la solicitud de extensión de jurisprudencia se hubiera invocado una sentencia de unificación jurisprudencial según la definición del artículo 270 del CPACA.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012, en línea con lo decidido en la sentencia C-816 de 2011, expresó:

“(…) No vulnera los artículos 230, 241 y 243 Superiores, porque, como se dijo al inicio de esta sentencia, esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, **en el entendido**

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. (...) Ahora bien, en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado”.

**Documentos Especializados**  
de la Agencia Nacional  
de Defensa Jurídica del Estado

**que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”.** (Destacado fuera de texto)

En torno a este punto y en consonancia con lo decidido por la Corte Constitucional, la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 5 de febrero de 2015 <sup>52</sup> reiteró la

<sup>52</sup> “¿Es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo descrito en esta providencia? Pues, atendiendo lo reseñado en este acápite y en los desarrollados previamente, la Sala anticipa que la respuesta a esta pregunta es negativa, como se pasa a explicar. Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expreso 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. El segundo argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en estas 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. El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que, según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos inter partes y solo ese Alto Tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto

**El mecanismo de extensión de jurisprudencia:  
Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación**

improcedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia frente a sentencias de la Corte Constitucional y con ello precisó que dicho mecanismo tan solo resulta procedente frente a las denominadas sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado definidas en el artículo 270 del CPACA.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que las únicas sentencias que tienen la virtualidad de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia son aquellas definidas en el artículo 270 del CPACA. Por tanto, ninguna otra decisión dictada por algún otro órgano de cierre de cualquier jurisdicción, así como ningún otro tipo de decisiones dictadas por el Consejo de Estado tienen esa misma vocación, como si la tienen por virtud legal –se reitera–, las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por las Secciones o por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

---

diferente. 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. Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo To SU) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, de alguna forma, estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual, por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado. En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para ese propósito, tal y como lo expresó el Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en auto de ponente de 15 de enero de la pasada anualidad". "(...)" "a través del mecanismo en cuestión no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza, a través de las distintas figuras modulativas del decisum. Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado. Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela". Radicado No. 11001-03-15-000-2014-01312-01, consejera ponente Lucy Jeanette Bermúdez B.

## 5.2. La sentencia de unificación jurisprudencial invocada debe haber reconocido un derecho.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 102 del CPACA, la sentencia de unificación jurisprudencial además de reunir otros requisitos debe haber reconocido un derecho <sup>53</sup>, elemento esencial para ordenar la extensión de una decisión de esa naturaleza.

Sobre este aspecto, es importante precisar que la disposición citada exige que en la parte resolutive de la decisión invocada para efectos de la extensión de jurisprudencia se haya reconocido un derecho y se insiste en este punto porque en algunas oportunidades se han invocado decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado con las que se pretende que se extiendan los efectos contenidos en la parte motiva de la decisión, pese a que en la misma se hubieran negado las pretensiones del demandante, lo cual desconoce el requisito previsto en el artículo 102 del CPACA.

Así mismo, en virtud de este requisito tampoco son susceptibles de extensión de sus efectos las sentencias dictadas por el Consejo de Estado en los procesos de simple nulidad, pues en ellos se declara la ilegalidad de una norma jurídica pero las sentencias que ponen fin a ese tipo de trámites no reconocen derecho particular y concreto alguno.

En igual sentido y de conformidad con lo expuesto en el numeral 5.1.3. del presente documento, ésta es una razón adicional para concluir sobre la improcedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional en procesos de constitucionalidad, pues en ellas se decide sobre la conformidad o no de una disposición legal frente a la

---

<sup>53</sup> "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". (Destacado fuera del texto).

Constitución Política, y pese a la importancia de ese tipo de decisiones para el ordenamiento jurídico, en esas decisiones no se reconoce derecho alguno.

Finalmente, si bien en las decisiones de tutela o de unificación en el trámite de ese mismo amparo constitucional se reconoce un derecho, reiteramos la improcedencia de los efectos de una decisión de esta naturaleza a través del mecanismo de extensión de jurisprudencia, el cual, como atrás se explicó, exige como *requisito sine qua non*, la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o por alguna las Secciones que la componen.

### **5.3. El solicitante debe cumplir con los requisitos exigidos en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 102 del CPACA.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 102 del CPACA, y según lo ya explicado en apartes anteriores del presente documento, el peticionario en su solicitud de extensión de jurisprudencia debe justificar razonadamente que se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica del demandante al que se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada; debe allegar las pruebas que tenga en su poder a efectos de demostrar la identidad fáctica y jurídica entre su situación y la que fue objeto de decisión en la sentencia de unificación invocada y por último, debe allegar copia o al menos la referencia exacta de la sentencia de unificación de la que pretende que le sean extendidos los efectos.

En atención a una de las finalidades del mecanismo de extensión de jurisprudencia ya explicadas, esto es, contribuir a la descongestión judicial con la aplicación de efectos de una sentencia dictada en un proceso judicial que en principio tendría solo efectos *inter partes*, constituye requisito *sine qua non* que la administración establezca la identidad fáctica y jurídica entre la situación del solicitante y aquella que fue objeto de decisión en la

sentencia de unificación jurisprudencial invocada.

Así mismo, es necesario que la solicitud de extensión de jurisprudencia sea suficientemente clara y la misma esté acompañada de las pruebas mediante las cuales se acredite la situación en la que se encuentra el peticionario y la correspondencia entre aquella y la decidida en la sentencia de unificación jurisprudencial de la cual se pretende la extensión de sus efectos.

Por último, es necesario que el peticionario sea preciso en la cita de la sentencia de unificación jurisprudencial invocada, o si es el caso, allegue copia de la decisión de la que pretende le sean extendidos sus efectos, toda vez que la decisión judicial constituye el núcleo de la solicitud y sobre ella se pronunciarán la entidad a la cual se le reclama la extensión, así como la Agencia (según se explicará más adelante), y posteriormente, si se llega a desatar la vía judicial, será esta misma providencia la que será objeto de estudio y consideración por parte del Consejo de Estado.

### **5.4. El medio de control procedente para reclamar la pretensión no debe haber caducado.**

Dado que el mecanismo de extensión de jurisprudencia como efecto adicional contribuye a la descongestión judicial mediante el adelantamiento de un trámite administrativo expedito en el que se extienden los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial sin que sea necesario el agotamiento de un proceso judicial con todas sus instancias y requisitos previos de procedibilidad, es importante determinar que al presentar una solicitud de extensión de jurisprudencia el ciudadano deberá contar con la posibilidad de acudir a uno de los medios de control judicial previstos en el Título III de la Parte Segunda del CPACA.

En este contexto, se exige por parte del legislador que para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial se requiere de un derecho existente, es decir, respecto del cual la acción judicial no





haya caducado, pues de lo contrario, se permitiría revivir controversias ya superadas por el paso del tiempo y por la inactividad del ciudadano frente al inicio de las acciones correspondientes, con lo cual se afectaría la seguridad jurídica.

En razón de lo anterior, la entidad pública a quien se le formule una solicitud de extensión de jurisprudencia deberá determinar si el medio de control ha caducado o no, pues en el primer evento la solicitud de extensión de jurisprudencia resulta improcedente y en ese mismo sentido deberá darse respuesta al peticionario.

## **6. Causales para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia.**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 102 del CPACA, las autoridades podrán negar las solicitudes de extensión de una sentencia de unificación de jurisprudencia con base en cualquiera de las siguientes causales: i) por necesidad de agotar un periodo en el cual la autoridad administrativa tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el peticionario carece del derecho invocado, ii) porque la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y iii) por aplicación del apartamiento administrativo.

Con el fin de dar claridad sobre las mencionadas causales, procederemos a explicar cada una de ellas.

### **6.1. Por necesidad de agotar un periodo en el cual la autoridad administrativa tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el peticionario carece del derecho invocado.**

Para hacer uso de esta causal la autoridad administrativa deberá exponer las razones por las cuales la decisión frente a la solicitud requiere que se agote la práctica de pruebas dentro de un proceso judicial en el que se permita demostrar o desvirtuar la existencia del derecho que el solicitante

reclama a través del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

No son infrecuentes los eventos en los que se solicita la extensión de los efectos de una sentencia de unificación respecto de la cual no es factible la extensión de sus efectos porque no es posible determinar en el especial trámite de extensión de jurisprudencia la existencia del derecho que se reclama por parte del peticionario, pues para ello resulta indispensable que se adelante un proceso judicial en el que como consecuencia del agotamiento de una etapa probatoria se determine con suficiencia y seguridad la existencia o no del derecho sustancial reclamado.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 102 del CPACA será necesario en este evento, que la entidad enuncie expresamente cuáles son tales medios de prueba y sustente de forma clara la indispensabilidad de los mismos para determinar la existencia o no del derecho que pretende ser reconocido por el solicitante a través del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

### **6.2. Porque la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada.**

Dados los propósitos naturaleza y características del mecanismo de extensión de jurisprudencia, además del requisito principal consistente en la invocación de una sentencia de unificación jurisprudencial como se explicó en el acápite anterior, se requiere como exigencia indispensable que el solicitante se encuentre en la misma situación fáctica y jurídica en la que se encontraba el demandante que dio lugar a la expedición de la sentencia de unificación jurisprudencial.

Así las cosas, debe existir identidad entre los supuestos de hecho y de derecho del solicitante quien pretende que le extiendan los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial y de quien actuó como demandante dentro del proceso que concluyó con la referida sentencia.

Para mayor claridad tenemos que tanto en la exposición de motivos como en

los debates de la Ley 1437 de 2011 en el Senado de la República<sup>54</sup> se expresó sobre este tema lo siguiente:

“(…)

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

(…)

A partir de la existencia de fallos de unificación jurisprudencial, la administración se encuentra en la obligación de aplicar a otros casos lo resuelto en ellos, siempre que exista similitud de objeto y causa. En caso de que la jurisprudencia invocada no sea aplicable o no exista similitud de objeto y causa, se enviará el asunto al juez competente para que lo resuelva en la forma ordinaria”.

De acuerdo con lo anterior, en las solicitudes de extensión de jurisprudencia, los interesados además de invocar una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado deberán acreditar ante la entidad correspondiente los mismos supuestos jurídicos y fácticos, so pena de que la autoridad niegue la petición con fundamento en lo previsto en el numeral 2º del artículo 102 del CPACA. En estos eventos, las autoridades deberán exponer en la respuesta las razones por las cuales consideran que la situación del solicitante no es idéntica a la resuelta en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada.

### **6.3. Por aplicación del apartamiento administrativo.**

<sup>54</sup> Gacetas del Congreso No. 1173 de 2009 (ISSN 0123-9006), 1210 de 2009 (ISSN 0123-9006) y 264 de 2010 (0123-9066).

Según lo previsto en el artículo 102 del CPACA, inciso segundo, numeral 3º, las autoridades administrativas podrán negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia con fundamento en una exposición clara y razonada de los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación jurisprudencial. Para efectos de lo anterior, en la respuesta que se le da al peticionario deberá la autoridad indicar expresa, clara y razonadamente dichas razones.

Debe tenerse en cuenta que las decisiones que se adopten por parte de las autoridades frente a las solicitudes de extensión de jurisprudencia pueden ser estudiadas por el Consejo de Estado (junto con la solicitud), si el interesado ante a la negativa de la entidad (total o parcial) para extender los efectos o si ésta guardó silencio, acude ante esa Corporación en los términos del artículo 269 del CPACA, desatándose la fase judicial del mecanismo de extensión. Así las cosas, cuando la autoridad invocó esta causal en su respuesta al interesado, el Consejo de Estado deberá pronunciarse expresamente sobre las razones dadas por la entidad para apartarse de la posición planteada en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada y podrá mantener o modificar la posición contenida en la sentencia invocada.

En esta causal cobra gran importancia el valor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que según las sentencias C-816 de 2011 y C-588 de 2012 ordena a las autoridades que al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

## **7. Aplicación y alcance del mecanismo de extensión de jurisprudencia.**

### **7.1. Competencias de la Agencia en el trámite de una solicitud de**

## extensión de jurisprudencia.

De conformidad con lo previsto en los artículos 614 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso, en adelante CGP) y 269 del CPACA<sup>55</sup>, la Agencia tiene la facultad de intervenir en los trámites de extensión de jurisprudencia tanto en la fase administrativa como judicial del mecanismo, que se adelanten contra cualquier autoridad en los términos del artículo 2° del CPACA.

### 7.1.1. Fase Administrativa.

Para hacer uso de este mecanismo en su fase administrativa, el interesado debe presentar ante la autoridad legalmente competente para reconocerle el derecho que pretende, la petición escrita en la que obre la solicitud de extensión de jurisprudencia con la justificación que explique por qué se encuentra en los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación cuya extensión de efectos se pide.

Una vez la entidad recibe la solicitud, tiene treinta (30) días hábiles<sup>56</sup> para resolver la petición de extensión de jurisprudencia.

En ese sentido es preciso indicar que en la fase administrativa a la Agencia se le atribuye una intervención específica,

<sup>55</sup> "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. 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.

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".

<sup>56</sup> Término que según se explica a continuación se puede ampliar si la autoridad solicita concepto previo a la Agencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 614 del CGP y demás normas pertinentes.

según lo dispone el artículo 614 del CGP, el cual reza bajo el siguiente tenor:

**"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<sup>57</sup>.**

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." (Destacado fuera de texto)

Ahora bien, el concepto previo al que se refiere el artículo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015<sup>58</sup>, se circunscribe a la verificación de si la(s) sentencia(s) invocada(s) por el solicitante de la extensión de jurisprudencia responde(n) o no al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, como lo exige el artículo 102 del CPACA y de conformidad con las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código.

<sup>57</sup> Sobre la forma de contabilizar los términos con los que cuenta la Agencia para pronunciarse sobre su intención de rendir o no el concepto previo y para emitir el concepto previo, ver consideraciones posteriores hechas en este mismo acápite.

<sup>58</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Sector Justicia y del Derecho".

Concepto que se emite siempre a solicitud de la respectiva autoridad pública a la Agencia.

No obstante lo anterior, resulta necesario precisar que a voces del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015, las autoridades no tienen el deber en todos los casos de solicitar a la Agencia concepto previo frente a todas las solicitudes de extensión de jurisprudencia que reciben, pues de conformidad con la norma en comento: “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”. Sólo en el evento aquí descrito, puede la entidad válidamente omitir la solicitud de concepto previo a la Agencia.

Cuando la entidad competente no solicita el concepto previo a la Agencia, ya sea por omisión o en aplicación del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015 (norma que se reitera, le permite a la entidad omitir la solicitud de concepto previo a la Agencia cuando ya cuenta con un concepto emitido con anterioridad en el que define el carácter de unificación o no de la sentencia invocada), la autoridad cuenta con el término legal de treinta (30) días hábiles para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia, vencido el cual, si niega total o parcialmente o no responde, habilita al interesado para acudir al Consejo de Estado e iniciar dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, la fase judicial del trámite de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado.

En línea con lo anterior se tiene, que el cómputo del término de treinta (30) días hábiles con el que cuenta el interesado para acudir ante el Consejo de Estado, opera con independencia de si la Agencia interviene o no en la fase administrativa del trámite de extensión. En este sentido el H. Consejo de Estado

ha reconocido que la omisión de la autoridad pública competente de solicitar el concepto previo a la Agencia no tiene la vocación de viciar el procedimiento, pues se trata de una responsabilidad de la entidad que no puede afectar al solicitante ni tampoco impactar en el devenir del trámite de extensión regulado en la ley. En este sentido, ese Alto Tribunal ha expresado:

“(…)

No obstante, también se observa que la ANDJE se pronunció sobre el fondo de la petición de extensión, en el sentido de solicitar que no se acceda a ello, lo **cual podría interpretarse como convalidación de la omisión** de la Secretaría de Hábitat, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que en su caso podría implicar la inobservancia del deber impuesto a las entidades administrativas según lo dispuesto en el artículo 614 del CGP.

**Interpretar la enunciada irregularidad como causal de nulidad sería tanto como afectar la validez de la actuación que hasta ahora se ha surtido**, imponiendo una carga desproporcionada al solicitante, esto es, ajena a los deberes de diligencia que le son exigibles para tramitar éste tipo de solicitudes, **como quiera que se trata de una responsabilidad de la entidad pública y no del petionario**<sup>59</sup>. (Destacado fuera de texto)

Por el contrario, en el evento que la entidad solicite el concepto previo al que se hace mención, la Agencia a su vez cuenta con el término legal de diez (10) días hábiles para manifestar su intención o no de rendir el concepto solicitado y en caso afirmativo, deberá emitirlo dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la comunicación de intención, **por lo que el término de**

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, radicación número 11001-0324-000-2015-00043-00, solicitante: Promotora Inmobiliaria Sanitas Ltda., entidad: Distrito Capital- Secretaría de Hábitat.

**treinta (30) días hábiles con el que cuenta la entidad para resolver la solicitud empezará a correr** de la siguiente manera: (i) cuando la Agencia dentro del término inicial de diez (10) días hábiles con el que cuenta, manifieste su intención de no rendir el concepto previo solicitado y (ii), cuando la Agencia dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la comunicación en la que manifestó su intención de rendir el concepto previo solicitado, emite el respectivo concepto o cuando opere el vencimiento de dicho término, lo que ocurra primero. De esta manera, iniciará a correr el término que tiene la autoridad competente para resolver de fondo la solicitud, esto es, treinta (30) días hábiles que inicialmente le ha otorgado la Ley.

Cabe advertir que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015: “[I]a valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

De conformidad con lo anterior, corresponde únicamente a las entidades ante las cuales se solicitó la extensión de jurisprudencia, evaluar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 del CPACA ya explicados, entre ellos, verificar que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del demandante en la sentencia de unificación invocada y efectuar la valoración de las pruebas, y de acuerdo con ello, deberá establecer si hay lugar a extender los efectos de la jurisprudencia; decisión sobre la cual, la Agencia no tiene competencia alguna, porque ello implicaría el ejercicio de una función de coadministración que no está autorizada por la ley.

Ahora bien, es del caso señalar que las autoridades tienen el deber de dar respuesta a los interesados. En ese sentido, conviene precisar que según lo previsto en el artículo 13 del CPACA “toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea

necesario invocarlo”, por lo que las consecuencias de dejar sin respuesta o responder tardíamente una solicitud de extensión de jurisprudencia corresponderán a las mismas que establece el legislador para el derecho de petición<sup>60</sup>.

Finalmente, si bien, como se explicó en precedencia, la valoración de los supuestos de hecho y de las pruebas en la fase administrativa del mecanismo de extensión de jurisprudencia están a cargo de la autoridad competente para reconocer el derecho, las entidades deben solicitar el concepto previo a la Agencia en cualquier trámite de extensión de jurisprudencia (salvo en el evento contemplado en el 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015), no solo por el imperativo previsto en el artículo 614 del CGP sino porque a través de aquellos conceptos, en estos primeros años de aplicación del mecanismo de extensión se ha contribuido a facilitar su entendimiento, a identificar las sentencias de unificación jurisprudencial y a consolidar criterios de interpretación respecto del mismo y sus efectos.

Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015 que señala: “los conceptos que rinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, según lo dispuesto en artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

### **7.1.2. Fase Judicial.**

En esta fase, la Agencia actúa a fin de colaborar con la defensa jurídica a cargo de las entidades contra las que se presenta la solicitud de extensión de jurisprudencia.

De tal manera y de conformidad con el artículo 269 del CPACA, la Agencia interviene en la fase judicial, si a bien lo tiene, a través de las siguientes dos actuaciones: i) en el término de

---

<sup>60</sup> El artículo 31 del CPACA establece que “la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta parte primera del código, constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria”.

traslado concedido por el Consejo de Estado y ii) en la audiencia de alegatos y decisión en la que se adopta la decisión correspondiente por parte de esa Corporación.

En línea con lo anterior, es preciso indicar que una vez recibida la solicitud de extensión de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, éste procede en primer término a verificar si se cumplen los presupuestos para admitir la solicitud y en caso afirmativo ordenar el traslado al que se refiere el artículo 269 del CPACA. Así las cosas, agotada la etapa de admisión de la solicitud, el Consejo de Estado procede a correr traslado del escrito de solicitud de extensión de jurisprudencia presentado por el peticionario a la entidad convocada, al Ministerio Público y a la Agencia, por el término de treinta (30) días hábiles. Durante este término la Agencia puede intervenir por escrito y pronunciarse sobre el caso concreto, solicitar, si es del caso, que se aporten las pruebas que se considere pertinentes y expresar los argumentos a través de los cuales se opone a la petición de extensión de jurisprudencia.

Sobre este último punto, es del caso señalar que según lo establece el artículo 269 *ibidem*, la autoridad convocada al trámite y la Agencia en la fase judicial del mecanismo de extensión pueden oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 del CPACA, ya explicadas en la fase administrativa.

Vencido el término del traslado, de acuerdo con el CPACA, en un término no superior a quince (15) días hábiles, se convoca a una Audiencia que se surte ante la misma Corporación, en la que se escucharán los alegatos de todas las partes y se tomará la decisión final sobre si hay lugar o no a extender los efectos de la sentencia invocada. Sin embargo, se observa que en la práctica, la programación de esta Audiencia por parte de la Corporación sobrepasa el plazo previsto en la norma; situación que obedece en gran medida al altísimo volumen de solicitudes de extensión que se han presentado, especialmente en la Sección Segunda, que se suman a los demás asuntos de conocimiento de esa Corporación conforme a los medios de control previstos en el CPACA.

Ahora bien, la decisión que adopte el Consejo de Estado en la audiencia a voces del artículo 269 del CPACA no admite ningún recurso y con ello finaliza el trámite y la intervención de la Agencia.

No obstante, en el evento que se ordene la extensión de los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial invocada y en ella se efectúe el reconocimiento de un derecho patrimonial, la liquidación se hará mediante trámite incidental que deberá iniciarse por el interesado ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer de la acción que dio lugar a la extensión de jurisprudencia; trámite en el que igualmente debe intervenir la entidad vencida a fin de verificar que la liquidación se realice acorde con las normas aplicables al caso y que no haya un detrimento injustificado del patrimonio público.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que las autoridades comparezcan en debida forma ante el Consejo de Estado en los trámites de extensión de jurisprudencia y que en la etapa judicial de dicho mecanismo ejerzan la defensa de sus intereses litigiosos, a través de una oposición seria y fundada respecto de las solicitudes de extensión de jurisprudencia que no cumplan con los requisitos establecidos en la ley para su procedencia y haciendo uso de las causales definidas en el artículo 102 del CPACA.

## **7.2. Competencias de las autoridades en el trámite de una solicitud de extensión de jurisprudencia.**

### **7.2.1. Fase Administrativa.**

De conformidad con lo previsto en el artículo 102 del CPACA y de acuerdo con lo expuesto en el presente documento, las autoridades frente a las solicitudes de extensión de jurisprudencia deberán adelantar las siguientes acciones:

En primer lugar, deberán determinar si la solicitud de extensión de jurisprudencia reúne los requisitos previstos en el artículo 102 del CPACA y



explicados en el presente documento. Así las cosas, las autoridades podrán negar las peticiones de extensión de jurisprudencia cuando las mismas no tengan por objeto una sentencia de unificación jurisprudencial según las voces de los artículos 270 y 271 del CPACA, que haya sido dictada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o por cualquiera de las Secciones que la componen, en la que se haya reconocido un derecho respecto del cual el medio de control no haya caducado.

En caso de no cumplirse con alguno de los requisitos antes mencionados, las autoridades deberán negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia y explicar de manera razonada y suficiente el incumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 102 del CPACA para la procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En segundo lugar, deberán revisar, si pese a haberse invocado una sentencia de unificación jurisprudencial y cumplido con los demás requisitos, la solicitud se encuentra en cualquiera de las hipótesis planteadas por el legislador en el artículo 102 del CPACA, esto es, cuando exista necesidad de agotar un debate probatorio respecto de la petición, cuando el solicitante no se encuentre en idéntica situación fáctica y jurídica del demandante que dio lugar a la expedición de la sentencia invocada o cuando la autoridad se aparte con fundamentos claros y razonados de la posición expuesta en la sentencia de unificación jurisprudencial. En este último evento, podrá acudir a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que tiene carácter preferente en este tipo de asuntos, en caso de que el criterio de unificación plasmado en la sentencia invocada sea contrario a la jurisprudencia constitucional sobre la misma materia, de conformidad con lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-816 de 2011 y C-588 de 2012 ya analizadas.

Adicionalmente debe recordarse, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 614 del CGP, las autoridades para efectos de dar respuesta a las solicitudes de extensión de jurisprudencia que ante ellas se presenten, esto es en vía

administrativa, deberán solicitar concepto previo a la Agencia o en el evento en que ya exista concepto sobre la sentencia invocada, deberán remitirse al mismo en los términos del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015 como atrás se explicó. En este último caso resulta necesario dejar evidencia durante el trámite que no se solicitó el concepto previo al que se refiere el artículo 614 del CGP en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.1.6 *ibidem*.

### 7.2.2. Fase Judicial.

En los eventos en que una vez negada la solicitud de extensión de jurisprudencia por parte de cualquier autoridad, el solicitante acuda ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 del CPACA, será necesario que las entidades participen en el trámite judicial del mecanismo, mediante la presentación oportuna del escrito correspondiente dentro del término de traslado de la petición, que corresponde a treinta (30) días hábiles según lo previsto en el artículo 616 del CPACA modificatorio del artículo 269 del CPACA, y comparezcan a la audiencia de alegatos y decisión que prevé dicha disposición.

De igual forma, es necesario que los argumentos o razones que llevaron a la entidad a negar la solicitud de extensión de jurisprudencia sean reiterados y explicados con suficiencia ante el Consejo de Estado en la fase judicial, con el fin de demostrar la improcedencia de la petición y en esos mismos términos solicitar ante la Corporación que así lo declare.

Por último, en el evento en que el Consejo de Estado encuentre procedente la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial y ello implique el reconocimiento de un derecho patrimonial que deba ser liquidado, la autoridad deberá hacer uso de las herramientas que la ley prevé dentro del correspondiente trámite incidental que se promueva ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del medio de control que dio lugar al trámite de extensión de jurisprudencia.