

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia: Noviembre 18 de 2021, Referencia: Rad. 11001-03-25-000-2020-00243-00(0493-20)

“El artículo 102 del CPACA prevé el trámite según el cual los ciudadanos deben acudir ante la administración a fin de que se les reconozca una situación jurídica que haya sido resuelta mediante una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado. En efecto, la citada norma establece los requisitos formales que debe contener cada solicitud de extensión, así: i) justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que estaba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada; ii) las pruebas que el solicitante tenga en su poder y enunciar las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de acudir a un proceso; y iii) referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

En cuanto a las sentencias llamadas a ser objeto de extensión de jurisprudencia, el artículo en mención dispone:

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.

Quiere decir lo anterior que, en los eventos en que se pretenda la extensión de la jurisprudencia, la sentencia invocada debe enmarcarse en los siguientes elementos: i) que haya sido proferida por el Consejo de Estado,³¹¹

ii) que sea de unificación jurisprudencial, de conformidad con el artículo 270 del CPACA,³¹² y iii) que en ella se haya reconocido un derecho.

Sin embargo, es necesario aclarar que el Consejo de Estado ha sido enfático en establecer que no solo son objeto de extensión las sentencias de unificación proferidas luego de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, sino que también lo son las que fueron expedidas con anterioridad a la norma en mención, siempre y cuando esta corporación lo haya hecho con el fin de fijar un criterio unificador. Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil explicó lo siguiente, en concepto del 10 de diciembre de 2013:

Ahora bien, el artículo 270 del CPACA define cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial que producen los referidos efectos internos y externos, así:

“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 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

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.

Por tanto, una interpretación en contrario, que sólo reconociera como sentencias de unificación jurisprudencial las proferidas a partir de la ley 1437 de 2011, carecería de fundamento constitucional y legal y, en consecuencia, no sería atendible.

Ahora bien, si se mira la normatividad vigente antes de esa ley, se encuentra que 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”; “conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación”; y “resolver los recursos extraordinarios de revisión y de súplica presentados contra las sentencias dictadas por las secciones y subsecciones de la corporación” (artículo 97 del Decreto 01 de 1984, modificado y adicionado por el artículo 33 de la ley 446 de 1998).

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 6° 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. [...]

Con base en lo anterior,

3. La Sala responde:

¿De las sentencias proferidas con anterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solo pueden ser consideradas sentencias de unificación las proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o también pueden serlo las de las secciones?

Las sentencias proferidas con anterioridad al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por la Sala Plena y las Secciones del Consejo de Estado con el objeto de unificar jurisprudencia, son sentencias de unificación jurisprudencial en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

Dependiendo de la respuesta a la pregunta anterior, ¿las sentencias proferidas por las secciones del Consejo de Estado para unificar la jurisprudencia, anteriores a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pueden ser consideradas sentencias de unificación para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código?

Sí. Las sentencias proferidas por las secciones del Consejo de Estado para unificar la jurisprudencia, anteriores a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son sentencias de unificación

jurisprudencial que permiten aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia previsto en los artículos 102 y 269 del mismo Código³¹³.

Por su parte, la autoridad deberá adoptar la decisión de la referida solicitud dentro de los 30 días siguientes a su recepción. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Código General del Proceso,³¹⁴ ese término se amplió por 30 días adicionales, debido a que la entidad respectiva tiene la obligación de solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el propósito de resolver el mecanismo indicado.

De igual modo, se aclara que el acto que da respuesta a la solicitud de extensión no es susceptible de recurso administrativo alguno, por lo que el interesado está obligado a acudir directamente ante el Consejo de Estado, dentro de los 30 días siguientes,³¹⁵ en atención a lo consagrado en los artículos 102 y 269 del CPACA.

Concluida la etapa anterior, el citado artículo 269 del CPACA dispone que el trámite judicial precitado se tiene que activar dentro de los 30 días siguientes a la respuesta en sede administrativa, acorde con los criterios esbozados en el acápite previo.

Para ello, tal norma establece que el interesado tiene el deber de presentar un escrito razonado dirigido al Consejo de Estado, acompañado de la actuación adelantada ante la entidad competente. Sobre este punto, la expresión “escrito razonado” se ha de entender como aquel que contenga los requisitos establecidos en el artículo 102 ibidem y que guarde congruencia con lo pedido ante la administración; es decir, que se haya fundamentado en la misma sentencia de unificación.

Ahora bien, el referido artículo también prevé que, una vez se haya corrido traslado del aludido mecanismo, las partes y el Ministerio Público podrán presentar por escrito sus alegaciones, en el término común de 10 días, y, en caso de que resulte pertinente, se convocará a audiencia de alegatos en la cual se adoptará la decisión a que haya lugar.

En síntesis, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia corresponde a un procedimiento especial y sumario, cuya finalidad y trámite está diseñado únicamente a determinar si hay lugar a extender los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, que haya reconocido un derecho subjetivo, en atención a la verificación de la identidad fáctica y jurídica entre lo pedido por el convocante y la situación del demandante en el fallo cuya extensión se depreca.

Asimismo, de las normas que contemplan el aludido mecanismo, se infiere que su procedimiento no permite la resolución de excepciones previas ni la práctica de medios de prueba, toda vez que, como se adujo en el párrafo anterior, su fin se materializa en aplicar la tesis de una decisión unificada por el máximo órgano de lo contencioso administrativo a un caso de iguales elementos de hecho y de derecho”.