

LA JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE DERECHO - Innovación de la ley 1437 de 2011 CPACA / JURISPRUDENCIA COMO FUENTE DE DERECHO - Procede en determinadas situaciones y supuestos / PRINCIPIO DE IGUALDAD - Génesis de la jurisprudencia como fuente de derecho / REVALORIZACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA - Obedece a la trascendencia de los conflictos sociales en el marco de la aplicación de las fuentes tradicionales

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- ley 1437 de 2011-, si bien, conservó gran parte las instituciones del decreto 01 de 1984 y el organigrama dual en materia administrativa y contenciosa, fue innovador en lo que respecta a la figura de la jurisprudencia como fuente de derecho, en otras palabras, rompió un paradigma en esta jurisdicción, al incluir en su compendio normativo disposiciones que propugnan por la aplicación de la jurisprudencia a determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, cosa que obliga no solo a los que administran justicia, sino a las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia. (...) ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho, y a su vez, se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos. Y es que lo anterior obedece a lo complejo en que se han convertido los conflictos sociales, lo que constituye un asunto que trasciende a la capacidad normativa del derecho como sistema, en otras palabras, la sociedad misma y su devenir han trascendido el marco de aplicación de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo una revalorización de la jurisprudencia, al ser ella la única vía de resolución de conflictos, con o sin derecho que aplicar.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA / DECRETO 01 DE 1984

APLICACION DE LA JURISPRUDENCIA - Procede frente a conflictos sociales análogos / PUNTO DE PARTIDA DE LA JURISPRUDENCIA - Realización de la igualdad material y la confianza legítima / DOCTRINA PROBABLE - Dota de fuerza normativa a las sentencias de las Altas Cortes

Ante la complejidad de la sociedad, existe, de igual forma, una experiencia compartida, es decir, una pluralidad de conflictos sociales análogos, que imponen un trato igualitario por parte de las autoridades a la hora de darles solución jurídica, ya sea vía administrativa o judicial. Lo anterior, incide directamente en que los asociados, al momento de acceder a la administración de justicia, lo llevarán a cabo con la confianza de que su problema le será resuelto conforme a decisiones anteriores en casos idénticos o similares. Y es ello, el punto de partida que ha hecho de la jurisprudencia un momento para hacer justicia, en aras de la realización de la igualdad material y la confianza legítima. La Corte Constitucional consciente de esta situación, ha propugnado por dotar de fuerza normativa a las sentencias de las altas cortes dentro de cada jurisdicción, proceso que viene desde la noción de la doctrina probable: la que otorgaba poder vinculante a una

pluralidad de decisiones uniformes respecto de un mismo asunto, lo que servía de dirección a los jueces para resolver los conflictos de derecho, en asuntos de su competencia. Por tal motivo, en desarrollo de esta noción, la jurisprudencia fue adquiriendo el valor que hoy día ostenta, lo que ha sido captado por la nueva normativa contenciosa.

LEY 1437 DE 2011 CPACA - Artículo 1. Guía del actuar del Estado en todas sus órdenes y ramas / APLICACION UNIFORME DE LAS NORMAS Y JURISPRUDENCIA - Artículo 10 de la ley 1437 de 2011 / ACTUACION DEL ESTADO - Orientado por los lineamientos de la jurisprudencia / APLICACIÓN UNIFORME DE JURISPRUDENCIA - Sentencia de unificación. Categoría especial / LEY 1437 DE 2011 CPACA - Transforma la jurisprudencia en una guía para que el Estado dé un trato más igualitario a los asociados

El artículo 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, condensa la guía del actuar del Estado en todos sus órdenes y ramas, pues declara que sus normas tienen como objeto el proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, y ordena en consecuencia, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, en cumplimiento de los fines estatales. Por lo tanto, las autoridades están llamadas a decidir sus actuaciones conforme a derecho, y ello supone, no solo el darle aplicación a las normas pertinentes, sino también, siguiendo los criterios que proporcionan las sentencias judiciales sobre el recto entendimiento de la ley, es decir, el estado actuará orientado por los lineamientos de la jurisprudencia, en aras de evitar conflictos judiciales futuros y así hacer realizable la justicia. Ello, constituye un funcionamiento coherente del Estado, pues sus autoridades funcionarán en la misma sintonía jurídica. Por su parte, el artículo 10 del CPACA, contempla el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia (...) de forma directa, impone la aplicación uniforme de la jurisprudencia, lo que muestra, en concreto, la innovación antes mencionada en la materia. No obstante, dicho sistema 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. Lo anterior, constituye también, un mecanismo que permite materializar la igualdad en sus distintas connotaciones, teniendo en cuenta que la misma ley está dotando de fuerza normativa a estas decisiones para que sea obligatoria su aplicación. En esa línea de pensamiento, la Ley 1437 de 2011 propone otras disposiciones, que conforman un conjunto de reglas, que transforman a la jurisprudencia en una guía segura para que el Estado, en cumplimiento de sus funciones, de un trato más igualitario a los asociados que acuden a sus instancias.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 1 / LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 10 / LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 270

SENTENCIA DE UNIFICACION - Efectos / EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Extensión de efectos de una sentencia de unificación a terceros que lo soliciten / EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Requisitos. Identidad de objeto y causa con la sentencia de unificación invocada / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Su discurrir dinámico se da en sede administrativa.

Los artículos 102 y 269 del CPACA, los cuales vienen a ser las disposiciones claves del caso sub exámine, teniendo en cuenta que es la Extensión de

Jurisprudencia el motivo de este análisis (...) introduce un nuevo mecanismo, cuyo discurrir dinámico ocurre en sede administrativa: consistente en que los efectos de una Sentencia de Unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación de derecho, podrán ser extendidos a terceros que lo soliciten, siempre y cuando estos últimos acrediten estar en la misma situación jurídica y fáctica del pronunciamiento que se desea hacer extensivo, es decir, debe existir identidad de objeto y causa con lo fallado anteriormente. Para ello, el interesado deberá cumplir con una serie de presupuestos que contempla la disposición para que ello sea procedente.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 269

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA - Presupuestos / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA - Trámite / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA - Eventos en los que podrá negarse: la necesidad de práctica de pruebas, la situación del interesado sea distinta a la sentencia de unificación invocada, y las normas aplicables al caso deban interpretarse de una manera diferente

Para el efecto, el peticionario, en su solicitud, deberá exponer razonadamente que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho que fue resuelta en el fallo que se pide aplicar. Asimismo, adjuntará copia o al menos referencia de la sentencia de unificación que se invoca a su favor, y las pruebas que pretenda hacer valer para soportar su pedimento, y que se encuentren en su poder, así como también, enunciar las que reposen en el archivo de la entidad receptora de su petición. A esa solicitud, la administración impartirá el trámite pertinente, y deberá decidir en un término de 30 días, que se contarán desde el recibo de la petición, la que podrá negarse única y exclusivamente en los eventos dispuestos en el artículo 102, a saber: que sea necesaria la práctica de pruebas; que la situación del interesado sea distinta a la sentencia de unificación invocada; o que las normas aplicables al caso deban interpretarse de una manera diferente a la expuesta en la sentencia invocada.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 102

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Control jurisdiccional. Mecanismo judicial / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Presupuestos de procedencia

El ordenamiento contencioso, consciente de la necesidad de un control jurisdiccional a este tipo de decisiones administrativas, dio viabilidad a un mecanismo de tipo judicial, para que el solicitante de la extensión de jurisprudencia ante la autoridad competente acuda al Consejo de Estado, a fin de que éste estudie el pronunciamiento adoptado, y si lo hallare procedente, ordene a la autoridad administrativa el extender los efectos de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Es éste, el que trata el artículo 269 del CPACA (...) condensa en su totalidad este mecanismo judicial; su definición y procedimiento, disponiendo al efecto un trámite de cortas etapas, y unos presupuestos de procedencia, a saber: escrito razonado, al que acompañará la actuación surtida ante la autoridad competente.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 269

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Oportunidad para proponerlo y consecuencias / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Petición judicial. La solicitud no materializa el derecho de acción / DESCONGESTION DE DESPACHOS JUDICIALES - Mediante la figura de la solicitud de extensión de jurisprudencia / SISTEMA DEL PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL - Realización de la justicia material y del principio de seguridad jurídica

En lo que respecta a la oportunidad para proponerlo, y las consecuencias de esta solicitud, el artículo 102 del CPACA dispone: (...) la ley otorga un término perentorio de 30 días, so pena de extemporaneidad de la solicitud, para que el interesado promueva el instrumento judicial, el cual, a su vez, generará otro efecto, pues su interposición suspenderá el término de caducidad del medio de control respectivo. Resulta conveniente hacer claridad en que esta solicitud no tiene la connotación de demanda, pues en ella no se materializa el derecho de acción, sino que ostenta una naturaleza de petición judicial, por consiguiente, su proposición no da inicio a un litigio contencioso, sino a un trámite que no imposibilita el derecho de interponer, a posterior, el medio de control respectivo. No obstante, de culminar favorable al peticionario, la decisión que se tome en esta sede, tendrá los mismos efectos del fallo aplicado, lo que tornaría en innecesaria una acción judicial. Por lo tanto, este mecanismo surge también como forma de descongestión de los despachos judiciales, resultados que se verán a mediano o largo plazo de entrar en funcionamiento esta figura. Así las cosas, es claro que este sistema del precedente jurisprudencial propuesto en la Ley 1437 de 2011, bajo sus previsiones, que irradia la actividad administrativa y judicial, contribuirá por la realización de la justicia material y propugnará por una seguridad jurídica real, expresada en la certeza de los asociados de que sus autoridades actuarán en pro de sus garantías, derechos y libertades, siendo la igualdad y la confianza legítima, los pilares fundamentales de esta doctrina.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 CPACA - ARTICULO 102

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Ciudadano que acude ante esta jurisdicción para que se estudie la negativa de extensión de jurisprudencia por parte del Municipio de Barrancabermeja / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Término. Cómputo / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Cumplimiento de presupuestos de forma y de fondo previstos en la ley / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO - Procedencia

Se tiene que la resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, mediante la cual el municipio de Barrancabermeja niega la solicitud de extensión de jurisprudencia interpuesta por el señor Edgar Murcia Rodríguez, fue notificada al interesado el 3 de diciembre de 2012, y la solicitud ante el Consejo de Estado, fue presentada el 4 de febrero de 2013, por lo tanto, es de concluir que la petición se promovió en término, es decir, dentro los 30 días que ordena la Ley, teniendo en cuenta que a ese lapso de tiempo se interpuso la vacancia judicial, la cual transcurrió desde el 19 de diciembre de 2012 al 11 de enero de 2013. Ahora bien, verificado lo anterior, se evaluará el escrito que contiene la solicitud: Sobre ello, se tiene que el peticionario cumplió a cabalidad con la exigencia dada en la norma, consistente en presentar un escrito razonado, el que revela con detalle su cometido y el

procedimiento surtido en sede administrativa. Asimismo, como soporte de su pedimento, acompaña copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. Pues bien, estando en orden la petición, la que, además, se encuentra conforme a las disposiciones de la materia, se procederá a tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada por el señor Edgar Murcia Rodríguez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213)

Actor: EDGAR MURCIA RODRIGUEZ

Demandado: MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER)

Referencia: SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA

Decide el despacho la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada por el señor Edgar Murcia Rodríguez, en virtud de la expedición de la resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, mediante la cual el Municipio de Barrancabermeja negó extender los efectos de la sentencia del 7 de abril de 2011 proferida por esta Corporación¹.

1. ANTECEDENTES

1. El 4 de febrero de 2013, el señor Edgar Murcia Rodríguez, presentó solicitud de extensión de jurisprudencia, en ejercicio del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a raíz de la negativa por parte del Municipio de Barrancabermeja (Santander) de hacerle extensivos los efectos de la sentencia del 7 de abril de 2011, al resolver la petición impetrada por el señor Murcia, en los términos del artículo 102 del CPACA.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de abril de 2011. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

3. Como fundamento de su solicitud, el interesado narró los siguientes hechos:

“PRIMERO: El día 29 de abril de 2011, sin un acto administrativo formal conforme con las reglas del procedimiento administrativo, el municipio de Barrancabermeja autorizó la realización de la III válida departamental de moto velocidad en el sitio conocido como circuito de villa olímpica, el cual se llevó a cabo de 10:00 am hasta las 5:00 pm.

SEGUNDO: El 25 de abril de 2012, la Secretaría de Gobierno según oficio SG-PERM-0041-2012, concedió el permiso para la realización de la III válida departamental de moto velocidad, **sin realizar un estudio formal y de caracterización de seguridad y viabilidad para los participantes y espectadores.**

TERCERO: Según certificado sin radicado, sin análisis situacional, por parte de CLOPAD - Comité local para la prevención y atención de desastres de Barrancabermeja, fechado el día 24 de abril de 2012, se estableció que el representante de la realización de la válida, presentó los siguientes soportes: Certificado de bomberos, Certificado de defensa civil colombiana, copia oficio de la policía, copia de la Secretaría de Gobierno, Copia del ejército, Concepto de viabilidad del ITTB, plan de contingencia croquis del recorrido, certificado de reciclaje del magdalena medio, visto bueno de INDERBA, certificado de la liga de Santander de motociclismo. Por tal motivo el CLOPAD otorgó el visto bueno para lo referido a la válida en la fecha y hora señalada, sin verificar como era su obligación, que se contara con la prevención de riesgos y accidentes en el lugar de los hechos.

CUARTO: En ningún momento el Municipio de Barrancabermeja y sus dependencias centralizadas y la Inspección de Tránsito y Transporte de Barrancabermeja como ente descentralizado, solicitó a los encargados de la VALIDA DEPARTAMENTAL DE MOTOS VELOCIDAD, listado de vehículos motocicletas (Nombre del Propietario y Placa del vehículo) que participarían. Igualmente el cumplimiento de los requisitos documentales tales como (licencia de conducción, seguro obligatorio para accidentes de tránsito, revisión tecno mecánica y tarjeta de propiedad).

QUINTO: Como se precito, el Municipio de Barrancabermeja y sus dependencias centralizadas y descentralizadas, incumplieron con la verificación estructural, legal y situacional, de los permisos concedidos, que en últimas, son documentos sin formalismos procedimentales, pues nunca realizaron estudios previos técnicos y de seguridad, para conceder el permiso para este evento.

SEXTO: El señor EDGAR MURCIA RODRÍGUEZ, espectador de las validas, según su narración comenta que se encontraba en el separador de la vía donde se realizaba la carrera, observando la misma, con permiso de los organizadores, cuando de un momento a otro vio que una moto se dirigía hacia su humanidad sin control, golpeándolo en las piernas y arrojándolo unos metros hacia atrás, siendo las once am aproximadamente cuando sucedieron los hechos, semi inconsciente y con dolor, se dio cuenta que bomberos lo recogió.

SEPTIMO: Según certificación de Bomberos Voluntarios de fecha 15 de mayo de 2012, se establece textualmente lo siguiente: "... Teniendo un de paso (sic) a las 12:00 por accidente de tránsito, transportando al señor EDGAR MURCIA, C.C. Número 91.428.068 de 46 años, presentó un politraumatismo fractura abierta de tibia y peroné, más fractura cerrada de fémur, fue trasladado a la clínica la magdalena...".

(...)

NOVENO: Como se denota en la historia clínica el médico describe claramente que el señor **EDGAR MURCIA**, por ocasión del accidente le fue **amputada la pierna izquierda** más reducción cerrada de luxación de rodilla derecha. Dicha operación fue realizada por el cirujano correspondiente de Vanegas, ortopedista.

(...)

VIGESIMO SEGUNDO: El día 30 de octubre de 2012, radiqué ante la Alcaldía Municipal de Barrancabermeja solicitud de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, conforme con el artículo 102 del C.C.A., la cual fue resuelta mediante resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, en el cual se deniega la solicitud².

(...)

3. Actuación surtida ante la autoridad administrativa, conforme al artículo 102 del CPACA.

El 30 de octubre de 2012, el señor Edgar Murcia, mediante apoderado, en ejercicio de la petición de que trata el artículo 102 del CPACA, presentó solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Municipio de Barrancabermeja, argumentando que se encontraba en la misma situación fáctica y jurídica de la estudiada en la sentencia de fecha 7 de abril del 2011, proferida por el Consejo de Estado, subsección A, con ponencia del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez, que resolvió la acción de reparación directa promovida por Alicia Margoth Montilla y otros, en contra del Municipio de San Lorenzo, y la Nación - Policía Nacional, en la que se condenó al Estado por la muerte del señor Baudilio Alberto Flórez, en hechos ocurridos el 9 de agosto de 1998 en la municipalidad de San Lorenzo.

² Folios 5-10 del cdno ppal.

Impartido el trámite administrativo de rigor, el ente territorial expidió la resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, a través de la cual negó la solicitud interpuesta por el señor Edgar Murcia Rodríguez, al respecto consideró:

“Así mismo, (sic) se aprecia de la sentencia invocada en la solicitud, que la misma corresponde a un recurso de apelación interpuesto en las instancias ordinarias de la jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre un caso particular, generando efectos únicamente **inter partes**, y no vinculando de forma **erga homines** como lo haría una sentencia unificada la cual resulta de establecer una posición por la **Sala Plena** frente a la posible confrontación de existir entre una posición del Consejo de Estado - Sala Plena - frente a una decisión adoptada en las instancias ordinarias de esta misma jurisdicción, lo cual mientras no se surta un recurso extraordinario la decisión unificada las decisiones cobijarían únicamente a las partes en litigio sin poder hacer extensible sus efectos a situaciones similares, una vez se unifique el fallo por la Sala Plena.

Así, concluyendo, se tiene entonces que para el caso que nos cobija esbozado en la solicitud del Dr. Escudero, la Sentencia allegada y soporte de la solicitud, proferida por la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Fechada 07 de abril de 2011, Radicación No 52001-23-31-000-1999-00518-01 (20750), cuyo Actor es Alicia Margoth Montilla y Otros, en Contra del Municipio de San Lorenzo y otro, dentro de la demanda de Reparación Directa, si bien existe similitud en el caso debatido con el caso propuesto a la administración, el fallo acudido responde a una situación particular y concreta, emitido en una de las secciones dentro de las instancias ordinarias del procedimiento administrativo, y no es el resultado de haber agotado las instancias y adicional interponer los recursos extraordinarios, para que la Sala Plena confronte e imponga el fallo unificado frente a casos similares.

(...)

Por lo anterior no es de recibo de este despacho acceder a las pretensiones del solicitante ya que no aplica la sentencia invocada por no ser la misma una **Sentencia de Unificación Jurisprudencial emitida por la Sala Plena de la jurisdicción Contenciosa Administrativa,** y no poder extender sus efectos sus efectos interpartes al caso que nos cobija, por lo cual se rechaza la petición de la extensión de jurisprudencia, sin que sea necesario analizar los otros requisitos que impone el artículo 102 de la ley 1437 de 2011”. (Folios 197 y 198 cdno ppal).

I. CONSIDERACIONES

Procede el despacho a resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Edgar Murcia Rodríguez de conformidad con el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Pues bien, previo al estudio en concreto de la solicitud elevada por el interesado, resulta pertinente llevar a cabo un análisis decantado de la figura que hoy ha sido puesta a consideración, siendo ésta la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado por parte de las autoridades, lo que será evacuado en los siguientes términos, veamos:

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- ley 1437 de 2011-, si bien, conservó gran parte las instituciones del decreto 01 de 1984 y el organigrama dual en materia administrativa y contenciosa, fue innovador en lo que respecta a la figura de la jurisprudencia como fuente de derecho, en otras palabras, rompió un paradigma en esta jurisdicción, al incluir en su compendio normativo disposiciones que propugnan por la aplicación de la jurisprudencia a determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, cosa que obliga no solo a los que administran justicia, sino a las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia.

Ahora bien, el avance normativo antes expuesto, obedece a razones que revisten una gran importancia, los que marcaron la razón de ser de este giro legislativo. Es decir, lo que ahora viene a ser codificado, resulta de un proceso paulatino de cambio de mentalidad en la cultura jurídica imperante, trabajo que se ha venido ejecutando con más rigor desde la Constitución de 1991, y en especial, por el ejercicio de la Corte Constitucional en su labor interpretativa al confrontar el texto constitucional con las normas jurídicas sometidas a estudio; así como también, al resolver problemas jurídicos derivados de la acción de tutela. Y este trabajo ha consistido, en cuestionar 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.

Pues bien, ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho³, y a su vez, se ha subdividido

³ Constitución de 1991. **ARTICULO 13.** 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 Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos.

Y es que lo anterior obedece a lo complejo en que se han convertido los conflictos sociales, lo que constituye un asunto que trasciende a la capacidad normativa del derecho como sistema, en otras palabras, la sociedad misma y su devenir han trascendido el marco de aplicación de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo una revalorización de la jurisprudencia, al ser ella la única vía de resolución de conflictos, con o sin derecho que aplicar.

Otro asunto de importancia es que, ante la complejidad de la sociedad, existe, de igual forma, una experiencia compartida, es decir, una pluralidad de conflictos sociales análogos, que imponen un trato igualitario por parte de las autoridades a la hora de darles solución jurídica, ya sea vía administrativa o judicial. Lo anterior, incide directamente en que los asociados, al momento de acceder a la administración de justicia, lo llevaran a cabo con la confianza de que su problema le será resuelto conforme a decisiones anteriores en casos idénticos o similares. Y es ello, el punto de partida que ha hecho de la jurisprudencia un momento para hacer justicia, en aras de la realización de la igualdad material y la confianza legítima.

La Corte Constitucional consciente de esta situación, ha propugnado por dotar de fuerza normativa a las sentencias de las altas cortes dentro de cada jurisdicción, proceso que viene desde la noción de la doctrina probable: la que otorgaba poder

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

vinculante a una pluralidad de decisiones uniformes respecto de un mismo asunto, lo que servía de dirección a los jueces para resolver los conflictos de derecho, en asuntos de su competencia. Por tal motivo, en desarrollo de esta noción, la jurisprudencia fue adquiriendo el valor que hoy día ostenta, lo que ha sido captado por la nueva normativa contenciosa.

El artículo 1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo,⁴ condensa la guía del actuar del Estado en todos sus órdenes y ramas, pues declara que sus normas tienen como objeto el proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, y ordena en consecuencia, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, en cumplimiento de los fines estatales. Por lo tanto, las autoridades están llamadas a decidir sus actuaciones conforme a derecho, y ello supone, no solo el darle aplicación a las normas pertinentes, sino también, siguiendo los criterios que proporcionan las sentencias judiciales sobre el recto entendimiento de la ley, es decir, el estado actuará orientado por los lineamientos de la jurisprudencia, en aras de evitar conflictos judiciales futuros y así hacer realizable la justicia. Ello, constituye un funcionamiento coherente del Estado, pues sus autoridades funcionarán en la misma sintonía jurídica.

Por su parte, el artículo 10 del CPACA, contempla el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, al respecto la norma consagra:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. 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.

Obsérvese que el artículo transcrito, de forma directa, impone la aplicación uniforme de la jurisprudencia, lo que muestra, en concreto, la innovación antes

⁴ **CPACA. Artículo 1º. Finalidad de la parte primera.** Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

mencionada en la materia. No obstante, dicho sistema 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 CPACA⁵. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades.

Lo anterior, constituye también, un mecanismo que permite materializar la igualdad en sus distintas connotaciones, teniendo en cuenta que la misma ley está dotando de fuerza normativa a estas decisiones para que sea obligatoria su aplicación.

En esa línea de pensamiento, la Ley 1437 de 2011 propone otras disposiciones, que conforman un conjunto de reglas, que transforman a la jurisprudencia en una guía segura para que el Estado, en cumplimiento de sus funciones, de un trato más igualitario a los asociados que acuden a sus instancias. Al respecto, encontramos los artículos 102 y 269 del CPACA, los cuales vienen a ser las disposiciones claves del caso sub exámine, teniendo en cuenta que es la Extensión de Jurisprudencia el motivo de este análisis, lo que pasará a ser estudiado a renglón seguido:

El artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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.

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.

⁵ **CPACA 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](#).

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 de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

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

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

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

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta

(30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

La norma transcrita, introduce un nuevo mecanismo, cuyo discurrir dinámico ocurre en sede administrativa: consistente en que los efectos de una Sentencia de Unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación de derecho, podrán ser extendidos a terceros que lo soliciten, siempre y cuando estos últimos acrediten estar en la misma situación jurídica y fáctica del pronunciamiento que se desea hacer extensivo, es decir, debe existir identidad de objeto y causa con lo fallado anteriormente. Para ello, el interesado deberá cumplir con una serie de presupuestos que contempla la disposición para que ello sea procedente.

Para el efecto, el peticionario, en su solicitud, deberá exponer razonadamente que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho que fue resuelta en el fallo que se pide aplicar. Asimismo, adjuntará copia o al menos referencia de la sentencia de unificación que se invoca a su favor, y las pruebas que pretenda hacer valer para soportar su pedimento, y que se encuentren en su poder, así como también, enunciar las que reposen en el archivo de la entidad receptora de su petición.

A esa solicitud, la administración impartirá el trámite pertinente, y deberá decidir en un término de 30 días, que se contarán desde el recibo de la petición, la que podrá negarse única y exclusivamente en los eventos dispuestos en el artículo 102, a saber: que sea necesaria la práctica de pruebas; que la situación del interesado sea distinta a la sentencia de unificación invocada; o que las normas aplicables al caso deban interpretarse de una manera diferente a la expuesta en la sentencia invocada.

Ahora bien, el ordenamiento contencioso, consciente de la necesidad de un control jurisdiccional a este tipo de decisiones administrativas, dio viabilidad a un mecanismo de tipo judicial, para que el solicitante de la extensión de jurisprudencia ante la autoridad competente acuda al Consejo de Estado, a fin de que éste estudie el pronunciamiento adoptado, y si lo hallare procedente, ordene a la autoridad administrativa el extender los efectos de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Es éste, el que trata el artículo 269 del CPACA, que reza lo siguiente:

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.

Inciso 2º modificado por la Ley 1564 de 2012, artículo 616. 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.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

La norma transcrita condensa en su totalidad este mecanismo judicial; su definición y procedimiento, disponiendo al efecto un trámite de cortas etapas, y unos presupuestos de procedencia, a saber: escrito razonado, al que acompañará la actuación surtida ante la autoridad competente.

Ahora bien, en lo que respecta a la oportunidad para proponerlo, y las consecuencias de esta solicitud, el artículo 102 del CPACA 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.

(...)

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.

Obsérvese que la ley otorga un término perentorio de 30 días, so pena de extemporaneidad de la solicitud, para que el interesado promueva el instrumento judicial, el cual, a su vez, generará otro efecto, pues su interposición suspenderá el término de caducidad del medio de control respectivo.

Resulta conveniente hacer claridad en que esta solicitud no tiene la connotación de demanda, pues en ella no se materializa el derecho de acción, sino que ostenta una naturaleza de petición judicial, por consiguiente, su proposición no da inicio a un litigio contencioso, sino a un trámite que no imposibilita el derecho de interponer, a posterior, el medio de control respectivo. No obstante, de culminar favorable al peticionario, la decisión que se tome en esta sede, tendrá los mismos efectos del fallo aplicado, lo que tornaría en innecesaria una acción judicial. Por lo tanto, este mecanismo surge también como forma de descongestión de los

despachos judiciales, resultados que se verán a mediano o largo plazo de entrar en funcionamiento esta figura.

Así las cosas, es claro que este sistema del precedente jurisprudencial propuesto en la Ley 1437 de 2011, bajo sus previsiones, que irradia la actividad administrativa y judicial, contribuirá por la realización de la justicia material y propugnará por una seguridad jurídica real, expresada en la certeza de los asociados de que sus autoridades actuarán en pro de sus garantías, derechos y libertades, siendo la igualdad y la confianza legítima, los pilares fundamentales de esta doctrina.

5. Caso concreto.

El señor Edgar Murcia Rodríguez, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 269 del CPACA, acude al Consejo de Estado a fin de que este estudie la negativa de la solicitud de extensión de jurisprudencia que hiciere el Municipio de Barrancabermeja, para lo cual se procederá a verificar los presupuestos de forma y fondo del escrito, veamos:

En principio, se verificará la temporalidad de la petición: al respecto, se tiene que la resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, mediante la cual el municipio de Barrancabermeja niega la solicitud de extensión de jurisprudencia interpuesta por el señor Edgar Murcia Rodríguez, fue notificada al interesado el 3 de diciembre de 2012⁶, y la solicitud ante el Consejo de Estado, fue presentada el 4 de febrero de 2013⁷, por lo tanto, es de concluir que la petición se promovió en término, es decir, dentro los 30 días que ordena la Ley, teniendo en cuenta que a ese lapso de tiempo se interpuso la vacancia judicial, la cual transcurrió desde el 19 de diciembre de 2012 al 11 de enero de 2013.

Ahora bien, verificado lo anterior, se evaluará el escrito que contiene la solicitud:

Sobre ello, se tiene que el peticionario cumplió a cabalidad con la exigencia dada en la norma, consistente en presentar un escrito razonado, el que revela con detalle su cometido y el procedimiento surtido en sede administrativa. Asimismo, como soporte de su pedimento, acompaña copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

⁶ Folio 198 cuaderno principal.

⁷ Folio 44 cuaderno principal.

Pues bien, estando en orden la petición, la que, además, se encuentra conforme a las disposiciones de la materia, se procederá a tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada por el señor Edgar Murcia Rodríguez.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

Primero. Tramítese la solicitud de extensión de la jurisprudencia formulada por el señor Edgar Murcia Rodríguez.

Segundo. Ordénase el traslado de la anterior solicitud al Municipio de Barrancabermeja 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 pertinente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 269 del CPACA.

Tercero. Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría General, impártase el trámite de rigor.

Cópiese, Notifíquese Y Cúmplase

ENRIQUE GIL BOTERO

AMB/1C-3T