

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Trámite. Procedimiento / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Noción, definición, concepto

A través del referido mecanismo se busca que las personas puedan acceder de manera directa, pronta y eficaz ante la Administración Pública para que sea ésta la que, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, redundará en menor litigiosidad y descongestión judicial.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Requisitos para la petición. Requisitos mínimos

Se precisa que no disiente la Sala en cuanto a que la petición especial de extensión de jurisprudencia no puede ni debe ser tratada con los rigorismos propios de una demanda, sin embargo, considera que deben acreditarse unos presupuestos mínimos que garanticen que el mecanismo será utilizado de manera razonable, pues, de lo contrario, lo que hoy se concibe como un instrumento útil para lograr una menor litigiosidad ante la Rama Judicial, puede llegar a convertirse en un factor grave de congestión para el Consejo de Estado. (...) Así pues, para decidir si amerita darle trámite a una solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación ante esta Corporación, según se desprende de la naturaleza misma del mecanismo como de las normas que lo regulan, es menester que se cumpla con los siguientes presupuestos mínimos: Solicitud previa ante la autoridad correspondiente. (...) Escrito razonado (...) El término dentro del cual debe presentarse la petición ante el Consejo de Estado. (...) Que se trate de una sentencia de unificación en los términos de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Solicitud previa ante la autoridad correspondiente / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Requisitos: Copia de la actuación surtida ante la autoridad competente

La Ley 1437 de 2011 previó la posibilidad de que sea el propio particular el que le solicite a las autoridades respectivas que a la hora de resolver sus pedimentos cumplan con el deber de seguir las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, así: "ARTÍCULO 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES" (...). En el mismo artículo, siguiendo con la lógica que inspiró la creación de la extensión de jurisprudencia, se estableció que en caso de que la autoridad niegue total o parcialmente la petición, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado para que decida definitivamente sobre la solicitud: (...) Del texto transcrito de la norma se erige con claridad que para que un particular quede habilitado para acudir ante el Consejo de Estado en busca de que se extiendan los efectos de una jurisprudencia de unificación a su caso concreto, es presupuesto de la naturaleza misma del mecanismo que de manera previa haya acudido ante la autoridad pública correspondiente con ese propósito y

que, además, ésta le haya negado total o parcialmente su solicitud, bien sea de manera expresa, o tácita por vencimiento del término con que cuenta para resolverla sin que lo haya hecho (...) Igualmente, en la parte inicial del artículo 269 la Ley 1437 de 2011, por medio del cual se reguló un procedimiento expedito y ágil para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, se dispuso, a manera de condición, que el interesado podrá acudir a esta Corporación “Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación”, (...) Así mismo, según se desprende de esta norma, la exigencia de acompañar a la solicitud de extensión de jurisprudencia que se presente ante esta Corporación la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente, no tiene un propósito diferente a demostrar que se agotó el trámite previo ante la Administración y que ésta negó total o parcialmente la petición, ya sea de manera expresa o por configuración de un silencio administrativo negativo, así como también constituye un elemento útil para determinar si la solicitud se presentó dentro del término perentorio previsto en la ley, tal y como más adelante se verá. Finalmente, es importante resaltar que para que pueda entenderse cumplido este presupuesto, la solicitud que ante el Consejo de Estado se presente, como es apenas lógico, debe recaer sobre el mismo objeto que la presentada ante la autoridad correspondiente, es decir, debe estar fundada sobre los mismos supuestos fácticos y jurídicos y coincidir con la sentencia de unificación de jurisprudencia cuya extensión de efectos se pretende.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Escrito razonado / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Requisitos: Escrito razonado

El artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 señala que para acudir ante el Consejo de Estado el interesado deberá hacerlo mediante un escrito razonado, el cual, a juicio de la Sala, deberá contener las razones con fundamento en las cuales la parte considera que la petición que le fue negada ante la autoridad correspondiente debe ser revocada y, en su lugar, ordenarse extensión de la jurisprudencia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Término de presentación de la petición ante el Consejo de Estado / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Término de presentación de la petición ante el Consejo de Estado / SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Término. Concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Según lo previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, el escrito deberá presentarse ante esta Corporación dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se produzca y, por supuesto, sea oponible a la parte interesada, la negativa de la Administración de extender los efectos de la respectiva sentencia de unificación. (...) Para efectos de verificar el término dentro del cual debe presentarse la petición de extensión de jurisprudencia ante esta Corporación, el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, debe leerse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, (...) En concordancia con las anteriores normas, para verificar si la petición de extensión de jurisprudencia que se presente ante esta Corporación se propuso de manera oportuna, será necesario constatar

si la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rendirá, o no, concepto en el asunto, de lo cual deberá obrar constancia en el respectivo expediente administrativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270 / LEY 1564 DE 2012 - ARTÍCULO 614

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Sentencia de Unificación. Requisitos de los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011

De conformidad con los artículos 10, 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, la extensión de jurisprudencia opera respecto de sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y, además, según la sentencia C- 634 de 2011, en relación de las sentencias de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. (...) Así entonces, en virtud del principio de economía procesal, para considerar dar trámite a la solicitud de extensión de jurisprudencia ante esta Corporación, será necesario verificar que la misma se pida respecto de una sentencia de unificación.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Niega. Solicitud ante el Consejo de Estado no versa sobre la solicitud hecha ante la administración

Revisado el expediente, se encuentra que los miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali - SI CALI -, mediante escrito radicado el 30 de mayo de 2013, le solicitaron al municipio de Santiago de Cali que extendiera a su caso los efectos de la "Sentencia del Consejo de Estado del 13 de febrero de 2013 dictada dentro del radicado 73001233100020010118901 (24612)". No obstante lo anterior, la petición que en ese mismo sentido se presentó ante esta Corporación no se refirió a la providencia señalada en el trámite administrativo, sino a una diferente, esto es, a la proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del "Consejo de Estado el día 18 de abril de 2013 bajo la radicación 17.859". En ese contexto y de conformidad con las consideraciones que vienen de hacerse, resulta evidente que en lo que concierne a la providencia cuya extensión de efectos jurisprudenciales se solicitan ante esta Corporación, la parte interesada no agotó el trámite previo ante el municipio de Santiago de Cali, el cual, como se dejó dicho, no es facultativo, sino que constituye un presupuesto inherente a la naturaleza misma de la figura de extensión de jurisprudencia y, por tanto, requisito sine qua non para acudir ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011. Así las cosas, en vista de que no era procedente darle trámite a la petición presentada por los miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali SI CALI como se hizo mediante auto proferido el 9 de octubre de 2013, la Sala rechazará la solicitud por improcedente, de conformidad con las razones antes expuestas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 270

NOTA DE RELATORIA: En cuanto al tema de extensión jurisprudencial en la cláusula compromisoria ver, sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de 18 de abril de 2013, exp. 17859

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014).

Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833)

Actor: SISTEMAS Y COMPUTADORES S.A., CKC NET LTDA., INGOS LTDA., y LINKS S.A., miembros de la Unión Temporal “SERVICIOS DE IMPUESTOS DE CALI -SI CALI-”

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI

Referencia: SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPURENCIA (AUTO NIEGA)

La Sala, en el ánimo de procurar la formación de un criterio uniforme sobre la aplicación y alcance de la figura novedosa de la extensión de jurisprudencia por parte de los despachos que conforman esta Subsección, procede a considerar la solicitud formulada por el municipio de Santiago de Cali, dirigida a que se “*rechace de plano*” la petición de extensión de jurisprudencia presentada por los miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali - SI CALI -, conformada por las sociedades Sistemas y Computadores S.A., CKC NET LTDA., INGOS LTDA., y LINKS S.A., respecto de la providencia proferida el 18 de abril de 2013 por la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación¹, por considerarla improcedente.

1. La solicitud de extensión de jurisprudencia.

El 18 de julio de 2013, los miembros de la Unión Temporal Impuestos de Cali - SI CALI -, actuando a través de apoderado judicial y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA -, presentaron solicitud de extensión de jurisprudencia respecto de la providencia proferida el 18 de abril de 2013 por la Sala Plena de la Sección Tercera de la Corporación.

Como fundamentos fácticos de su solicitud, la parte interesada expuso los que la Sala se permite resumir a continuación:

El 11 de febrero de 2005, entre el municipio de Santiago de Cali y la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali - SI CALI -, se suscribió el contrato de prestación de servicios No. DAHM-GAA-015-05, con el objeto de “*Prestar el servicio para la modernización y optimización de la gestión tributaria a cargo de la administración municipal de Santiago de Cali...*”.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Providencia del 18 de abril de 2013. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

En la cláusula trigésima primera del contrato las partes pactaron que las divergencias que surgieran durante la ejecución del objeto contractual y la liquidación, se solucionarían a través de un Tribunal de Arbitramento.

Mediante Resolución No. 411.0.21.03.98. del 10 de agosto de 2012, el Municipio de Santiago de Cali decidió declarar terminado el contrato de prestación de servicios, ordenó su liquidación y la restitución inmediata de las instalaciones físicas entregadas por la Administración a la Unión Temporal contratista para la ejecución del mismo, así como la entrega de los expedientes y documentos que estuvieran en su poder y, en general, de toda la información, elementos y equipos entregados por el municipio.

En contra de la decisión anterior la Unión Temporal Impuestos de Cali - SI CALI - interpuso recurso de reposición con fundamento, entre otros argumentos, en que en el contrato de prestación de servicios se pactó una cláusula compromisoria y, por tal razón, a su juicio, el municipio de Santiago de Cali carecía de competencia para terminarlo unilateralmente. Así mismo, señaló que la Administración municipal violó el agotamiento de jurisdicción y el principio de confianza legítima, pues considera que no podía declarar la terminación del contrato por objeto ilícito, ya que esa es una decisión que le compete adoptar a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que ya se encuentra conociendo del asunto, pero que aún no lo ha resuelto en forma definitiva, porque no ha decidido el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia.

Mediante Resolución No. 411.0.21.0398 del 10 de agosto de 2012, la entidad territorial resolvió negativamente el recurso de reposición. Como fundamento de su decisión indicó que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la Ley 80 de 1993, la Administración es autónoma para decidir acerca de la terminación y la liquidación unilateral del contrato y que, además, tales facultades no están sujetas a negociación con los particulares, circunstancia que impide que puedan ser declaradas a través de un Tribunal de Arbitramento.

Posteriormente, mediante Resolución No. 411.21.0042 del 29 de abril de 2013, el municipio de Santiago de Cali decidió declarar agotada la etapa de liquidación de mutuo acuerdo del contrato y procedió a liquidarlo de manera unilateral, con fundamento en los mismos argumentos que expuso para terminarlo.

El 30 de mayo de 2013, la Unión Temporal Impuestos de Cali - SI CALI -, interpuso recurso de reposición en contra de la anterior decisión y, en el mismo documento, solicitó a la Administración que *“aplicara la extensión de jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado en lo concerniente a lo expresado frente a la cláusula compromisoria”*.

Después de hacer un recuento de la providencia cuya extensión jurisprudencial solicita, la parte interesada manifestó que:

*“El demandante dentro del proceso que generó la sentencia de unificación que aquí solicito sea aplicada al caso concreto, señala el incumplimiento de la cláusula sexta, mediante la cual las partes acordaron que, en caso de seguir las controversias durante la ejecución del contrato, acudirían a mecanismos de solución directa de conflictos, así como al arbitramento, pero la administración no lo hizo. **Tal y como sucedió en el caso de marras**, en el que el Municipio de Santiago de Cali, profirió la resolución No. 411.021.03.98 de agosto 10 de 2012 ‘Por la cual se dispone la terminación del contrato No. DAHM-GAA-015-05 celebrado entre el municipio de Santiago de Cali y la Unión Temporal*

SICALI', y posteriormente la Resolución No. 411.21.0042 de abril 29 de 2013 decide declarar agotada la etapa de liquidación de mutuo acuerdo del contrato No. DAHM-GAA-015-05, y procede a liquidar unilateralmente el contrato, **SIN ACUDIR AL MECANISMO DE SOLUCION DIRECTA DENOMINADO ARBITRAMENTO**, pactado por las partes de mutuo acuerdo, mediante la cláusula trigésima primera del contrato No. DAHM-GAA-015-05 del 11 de febrero de 2005".

Más adelante, indicó que, al decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala Plena de la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, advirtió la presencia de una nulidad insubsanable por falta de jurisdicción, de conformidad con el numeral 1 del artículo 140 del Código Contencioso Administrativo, y así lo declaró.

Como fundamentos jurídicos de la petición, la parte interesada expuso los siguientes:

Después de transcribir el texto del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicó que tiene derecho a que se le aplique la tesis acogida por el Consejo de Estado en la "sentencia" de unificación proferida el 18 de abril de 2013 dentro del proceso radicado bajo el número interno 17859, "frente a los requisitos que deben observarse para modificar o dejar sin efecto un pacto compromisorio (cláusula compromisorio o compromiso), celebrado por las partes en un contrato estatal".

Igualmente, manifestó: "Adecuando el anterior pronunciamiento [se refiere a la providencia proferida el 18 de abril de 2013 dentro del proceso radicado bajo el número interno 17859] al caso concreto tenemos que si bien es cierto que el ALCALDE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI, conforme a lo establecido en la Ley 80 de 1993, en principio está en la capacidad de declarar la terminación y liquidación del contrato DAHM-GAA-015-05, celebrado entre el Municipio de Santiago de Cali y la Unión Temporal SI CALI, también lo es, que al existir cláusula compromisorio renuncia a estas facultades, por lo tanto, con la decisión arbitraria de liquidar el contrato, incurre tanto en un incumplimiento contractual como en una clara violación al principio constitucional de Debido Proceso y Derecho a la Defensa...".

Señaló que en su caso la cláusula compromisorio pactada cumple con los requisitos que, al tenor de la jurisprudencia cuya extensión solicita, son necesarios para que el acuerdo sea perfecto y tenga la virtualidad para habilitar a uno o varios árbitros para definir el conflicto con autoridad de cosa juzgada. Así mismo, indicó que no ha renunciado a la cláusula compromisorio y que, por tales razones, se cumplen los requisitos para que sea el Tribunal de Arbitramento el que se encargue de "resolver la terminación y liquidación del contrato No. DAHM-GAA-015-05 de febrero 11 de 2005, y no el alcalde municipal de Santiago de Cali..."².

Finalmente, según el peticionario, el término que tenía la Administración para resolver acerca de la solicitud de extensión de jurisprudencia venció el 16 de julio de 2013, sin que la entidad profiriera pronunciamiento alguno al respecto.

2. El trámite ante el Consejo de Estado.

Una vez verificado el cumplimiento de los presupuestos previstos en la Ley para que proceda el traslado de la solicitud de extensión de jurisprudencia, mediante proveído del 9 de octubre de 2013, así se ordenó³.

² Folios 237 a 265 del expediente.

³ Folios 269 a 277 del expediente.

3. La contestación del municipio de Santiago de Cali.

Dentro del término previsto por la ley para descender el traslado, el municipio de Santiago de Cali, a través de apoderado judicial, solicitó que se rechace de plano la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por la Unión Temporal SI CALI por considerarla abiertamente improcedente.

Como sustento de su petición manifestó que la solicitud de extensión de jurisprudencia que se presentó ante la Administración tuvo por fundamento la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 13 de febrero de 2013, dentro del proceso radicado bajo el número interno 24.612, mientras que el trámite que se adelanta ante esta Corporación se refiere a una providencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera, dentro del proceso radicado bajo el número interno 17.859.

En ese sentido, relató que, ateniendo a lo dispuesto en el artículo 614 del Código General del Proceso, le solicitó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que rindiera concepto previo en el asunto, lo cual hizo el 12 de septiembre de 2013, en el sentido de indicar que la solicitud de extensión de jurisprudencia respecto de la providencia proferida el 13 de febrero de 2013 por la Subsección B del Consejo de Estado es improcedente, por cuanto no es una sentencia de unificación y, además, porque, a juicio de la Agencia, a través de un recurso de reposición no es posible solicitar la extensión de jurisprudencia, como lo hizo la parte peticionaria, ya que ambos trámites tienen objetos y procedimientos disímiles.

Indicó que, posteriormente, el 10 de octubre de 2013, mediante Resolución No. 411.021.109, el municipio de Cali resolvió "NO ACEPTAR" la solicitud de extensión de jurisprudencia de la "sentencia del 13 de febrero de 2013" proferida dentro del proceso radicado bajo el número interno 24.612, con fundamento en las mismas razones expuestas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Como corolario de todo lo anterior, expresó que el municipio de Santiago de Cali resolvió la extensión de jurisprudencia en relación con la sentencia proferida el 13 de febrero de 2013 por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, mas no respecto de la que ahora la Unión Temporal SI CALI solicita su extensión en el trámite que se surte ante esta Corporación, lo cual, según dijo, "denota una clara violación al principio de lealtad procesal" por parte de la peticionaria que "disfraza lo que a todas luces resulta ser una maniobra para dilatar las actuaciones administrativas desplegadas por la administración municipal".

Junto con la contestación la entidad territorial anexó, entre otros, los siguientes documentos:

- Copia simple de la solicitud de concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Copia simple del concepto emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Copia simple de la Resolución No. 411.0.21.0109 del 10 de octubre de 2013 "POR LA CUAL SE RESUELVE UNA PETICIÓN DE EXTENSIÓN DE EFECTOS DE JURISPRUDENCIA".

- Copia simple de la comunicación para notificación personal y notificación por aviso de la Resolución No. 411.0.21.0109 del 10 de octubre de 2013, con certificaciones de correspondencia.

- Copia simple de la sentencia proferida el 30 de octubre de 2013, por medio del cual se declara la nulidad absoluta del contrato DAHM-GAA-015-05, suscrito entre el municipio de Santiago de Cali y la Unión Temporal SI CALI, por objeto ilícito⁴.

I. CONSIDERACIONES

Previo a estudiar la solicitud presentada por el municipio de Santiago de Cali en el sentido de que se rechace por improcedente la petición de extensión de jurisprudencia presentada por los miembros de la Unión Temporal SI CALI, la Sala considera pertinente hacer las siguientes consideraciones:

1. Extensión de la jurisprudencia de unificación.

Con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 -, surgió en el ordenamiento jurídico colombiano la extensión de jurisprudencia de unificación, la cual está pensada desde sus orígenes, principalmente, para el favorecimiento del ciudadano, aunque, claro está, conlleva también beneficios para el Estado en general, especialmente, para la Administración Pública y la Administración de Justicia.

A través del referido mecanismo se busca que las personas puedan acceder de manera directa, pronta y eficaz ante la Administración Pública para que sea ésta la que, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, redundará en menor litigiosidad y descongestión judicial.

Así pues, 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.

2. Requisitos que deben acreditarse para acudir ante el Consejo de Estado a solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación.

En este punto se precisa que no disiente la Sala en cuanto a que la petición especial de extensión de jurisprudencia no puede ni debe ser tratada con los rigorismos propios de una demanda, sin embargo, considera que deben acreditarse unos presupuestos mínimos que garanticen que el mecanismo será utilizado de manera razonable, pues, de lo contrario, lo que hoy se concibe como un instrumento útil para lograr una menor litigiosidad ante la Rama Judicial, puede llegar a convertirse en un factor grave de congestión para el Consejo de Estado .

Así pues, para decidir si amerita darle trámite a una solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación ante esta Corporación, según se desprende de la

⁴ Folios 280 a 292 del expediente.

naturaleza misma del mecanismo como de las normas que lo regulan, es menester que se cumpla con los siguientes presupuestos mínimos:

2.1. Solicitud previa ante la autoridad correspondiente.

Es claro que para que la extensión de jurisprudencia logre los fines pretendidos resulta primordial que los conflictos que ya fueron decididos a través de sentencias de unificación por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, sean resueltos primeramente por la autoridades públicas, a las que, según lo previsto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le asiste el deber de aplicar “*las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos*”, para lo cual “*deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*” y de manera preferente, las de la Corte Constitucional que “*interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan control abstracto de constitucionalidad*”⁵.

En ese sentido, adicionalmente a la obligación consagrada en el citado artículo 10, la Ley 1437 de 2011 previó la posibilidad de que sea el propio particular el que le solicite a las autoridades respectivas que a la hora de resolver sus pedimentos cumplan con el deber de seguir las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, así:

“ARTÍCULO 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES.

Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

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

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

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

⁵ Sentencia C-634 de 2011.

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.

(...)"

En el mismo artículo, siguiendo con la lógica que inspiró la creación de la extensión de jurisprudencia, se estableció que en caso de que la autoridad niegue total o parcialmente la petición, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado para que decida definitivamente sobre la solicitud:

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

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

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

Del texto transcrito de la norma se erige con claridad que para que un particular quede habilitado para acudir ante el Consejo de Estado en busca de que se extiendan los efectos de una jurisprudencia de unificación a su caso concreto, es presupuesto de la naturaleza misma del mecanismo que de manera previa haya acudido ante la autoridad pública correspondiente con ese propósito y que,

además, ésta le haya negado total o parcialmente su solicitud, bien sea de manera expresa, o tácita por vencimiento del término con que cuenta para resolverla sin que lo haya hecho.

Igualmente, en la parte inicial del artículo 269 la Ley 1437 de 2011, por medio del cual se reguló un procedimiento expedito y ágil para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, se dispuso, a manera de condición, que el interesado podrá acudir a esta Corporación “*Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación*”, la norma es del siguiente tenor:

*“Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. **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” (Se destaca).*

Así mismo, según se desprende de esta norma, la exigencia de acompañar a la solicitud de extensión de jurisprudencia que se presente ante esta Corporación la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente, no tiene un propósito diferente a demostrar que se agotó el trámite previo ante la Administración y que ésta negó total o parcialmente la petición, ya sea de manera expresa o por configuración de un silencio administrativo negativo, así como también constituye un elemento útil para determinar si la solicitud se presentó dentro del término perentorio previsto en la ley, tal y como más adelante se verá.

Finalmente, es importante resaltar que para que pueda entenderse cumplido este presupuesto, la solicitud que ante el Consejo de Estado se presente, como es apenas lógico, debe recaer sobre el mismo objeto que la presentada ante la autoridad correspondiente, es decir, debe estar fundada sobre los mismos supuestos fácticos y jurídicos y coincidir con la sentencia de unificación de jurisprudencia cuya extensión de efectos se pretende.

2.2. Escrito razonado.

El artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 señala que para acudir ante el Consejo de Estado el interesado deberá hacerlo mediante un escrito razonado, el cual, a juicio de la Sala, deberá contener las razones con fundamento en las cuales la parte considera que la petición que le fue negada ante la autoridad correspondiente debe ser revocada y, en su lugar, ordenarse extensión de la jurisprudencia.

2.3. El término dentro del cual debe presentarse la petición ante el Consejo de Estado.

Según lo previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, el escrito deberá presentarse ante esta Corporación dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se produzca y, por supuesto, sea oponible a la parte interesada, la negativa de la Administración de extender los efectos de la respectiva sentencia de unificación.

Para efectos de verificar el término dentro del cual debe presentarse la petición de extensión de jurisprudencia ante esta Corporación, el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, debe leerse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 614 de la Ley

1564 de 2012⁶, por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, que dispuso lo siguiente:

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

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

En concordancia con las anteriores normas, para verificar si la petición de extensión de jurisprudencia que se presente ante esta Corporación se propuso de manera oportuna, será necesario constatar si la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rendirá, o no, concepto en el asunto, de lo cual deberá obrar constancia en el respectivo expediente administrativo.

2.3. Que se trate de una sentencia de unificación en los términos de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De conformidad con los artículos 10, 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, la extensión de jurisprudencia opera respecto de sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y, además, según la sentencia C- 634 de 2011, en relación de las sentencias de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Así entonces, en virtud del principio de economía procesal, para considerar dar trámite a la solicitud de extensión de jurisprudencia ante esta Corporación, será necesario verificar que la misma se pida respecto de una sentencia de unificación, tipo de providencia que en la Ley 1437 de 2011 quedó definida de la manera que sigue:

“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.

ARTÍCULO 271. DECISIONES POR IMPORTANCIA JURÍDICA, TRASCENDENCIA ECONÓMICA O SOCIAL O NECESIDAD DE SENTAR JURISPRUDENCIA. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

⁶ De conformidad con el artículo 627 del Código General del Proceso, el artículo 614 ibídem entró a regir desde la fecha de promulgación de la Ley 1564 de 2012, esto es, 12 de julio de 2012.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

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

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

3. El caso concreto.

Revisado el expediente, se encuentra que los miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali - SI CALI -, mediante escrito radicado el 30 de mayo de 2013⁷, le solicitaron al municipio de Santiago de Cali que extendiera a su caso los efectos de la “Sentencia del Consejo de Estado del 13 de febrero de 2013 dictada dentro del radicado 73001233100020010118901 (24612)”.

No obstante lo anterior, la petición que en ese mismo sentido se presentó ante esta Corporación no se refirió a la providencia señalada en el trámite administrativo, sino a una diferente, esto es, a la proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del “Consejo de Estado el día 18 de abril de 2013 bajo la radicación 17.859”.

En ese contexto y de conformidad con las consideraciones que vienen de hacerse, resulta evidente que en lo que concierne a la providencia cuya extensión de efectos jurisprudenciales se solicitan ante esta Corporación, la parte interesada no agotó el trámite previo ante el municipio de Santiago de Cali, el cual, como se dejó dicho, no es facultativo, sino que constituye un presupuesto inherente a la naturaleza misma de la figura de extensión de jurisprudencia y, por tanto, requisito *sine qua non* para acudir ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, en vista de que no era procedente darle trámite a la petición presentada por los miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali SI CALI como se hizo mediante auto proferido el 9 de octubre de 2013, la Sala rechazará la solicitud por improcedente, de conformidad con las razones antes expuestas.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

⁷ Folio 53 del expediente.

Rechazar por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por los miembros de la Unión Temporal Impuestos de Cali - SI CALI-, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA MAURICIO FAJARDO GÓMEZ