

**EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA – Procedimiento / AUDIENCIA – Objeto. Es inútil su realización cuando la solicitud de extensión de jurisprudencia no cumple los presupuestos formales que exige la ley / DEBIDO PROCESO – No se vulnera cuando se prescinde de la audiencia**

La ley dispone la realización de la audiencia para efectos de escuchar los alegatos de las partes y adoptar la decisión a que haya lugar, esto es, para decidir si se extienden o no los efectos de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado. En este sentido, el objeto de la diligencia no es otro que el de resolver de fondo la solicitud, para lo cual se debe constatar que el interesado esté en la misma o similar situación fáctica y jurídica de la que se predica de la sentencia de unificación cuyos efectos se pretenden extender. Bajo esta perspectiva resulta claro que en casos como el presente la audiencia no es obligatoria, ya que si su objeto, que como ya se dijo es resolver el fondo, no puede llevarse a cabo, el Juez, en su papel de director del trámite judicial, puede prescindir de su realización sin que por ello se vulnere el debido proceso. Al respecto es importante señalar que la inutilidad de la audiencia es evidente cuando se ha establecido que no es posible resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia dado que no cumple con los presupuestos formales que exige la ley. En resumidas cuentas, no habrá lugar a la realización de la audiencia cuando la petición carezca de los requisitos mínimos contemplados en el artículo 102 del CPACA (...) En virtud de lo anterior se tiene que la realización de la audiencia se encuentra supeditada a que la petición cumpla con los requisitos antes anotados como quiera que estos constituyen los presupuestos procesales necesarios para decidir el fondo del asunto, de suerte tal que si alguno de ellos no se encuentra acreditado la realización de la diligencia judicial se torna inoficiosa.

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

**NOTA DE RELATORIA:** Ver autos Consejo de Estado Sección Tercera de 15 de febrero de 2013, Rad 45629, MP Stella Conto Días del Castillo; y Sección Segunda de 9 de abril de 2014, Rad 3918-2013, MP Luis Rafael Vergara Quintero.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril del dos mil quince (2015)

**Radicación número:** 11001-03-24-000-2012-00368-00

**Actor:** ENRIQUE CASTILLO MUÑOZ

**Demandado:** CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

**Referencia:** Ley 1437 de 2011 – Auto que resuelve un recurso de reposición contra la decisión de negar por improcedente una solicitud de extensión de jurisprudencia

### **1.- Antecedentes**

1.1.- Mediante escrito que obra a folios 71 a 83 del expediente, el señor Enrique Castillo Muñoz solicitó a esta Corporación extender los efectos de la jurisprudencia SU-881 de 2005 proferida por la Corte Constitucional, y como consecuencia de ello dejar sin efectos todos los actos administrativos proferidos por la Contraloría General de la República dentro del Juicio de Responsabilidad Fiscal DIJ-037 y el fallo de responsabilidad 005 de 4 de octubre de 1997, así como declarar la nulidad de todos los actos administrativos de carácter coactivo emanados dentro del juicio J-948 adelantado en su contra.

1.2.- Recibido el expediente por el despacho sustanciador se corrió traslado de la solicitud a la Contraloría General de la República quien estando dentro del término previsto en el artículo 269 del CPACA se opuso a la extensión de jurisprudencia solicitada, toda vez que el medio de control para impugnar los actos administrativos ya había caducado.

1.3.- Mediante auto de 5 de junio de 2013 el Magistrado Ponente citó a audiencia según lo dispone el artículo 269 del CPACA, la cual no se llevó a cabo toda vez que la Sala consideró que su realización era innecesaria.

1.4.- Finalmente la Sala, mediante auto de 28 de agosto de 2014, negó por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia de la referencia al encontrar que esta no cumplía con los requisitos formales exigidos por el artículo 102 del CPACA.

### **2.- El recurso de reposición**

2.1.- El señor Enrique Castillo Muñoz, mediante escrito visto a folios 203 a 204 del expediente, solicitó la revocatoria del auto de 28 de agosto de 2014 proferido por esta Sección, mediante el cual se negó por improcedente una solicitud de extensión de jurisprudencia.

2.2.- El argumento que sustenta el recurso redundante en señalar que la Sala debió realizar la audiencia de que trata el artículo 269 del CPACA ya que ello es obligatorio dentro del trámite de extensión de jurisprudencia, so pena de que se vulnere el artículo 29 superior, toda vez que se impide a la parte solicitante ser

oída y exponer “razones más claras y contundentes sobre la solicitud de Extensión de Jurisprudencia requerida”.

2.3.- Advierte que la solicitud de extensión no plantea una nulidad y restablecimiento del derecho sino que se decrete la nulidad de las actuaciones proferidas por la Contraloría General de la República, por lo que el medio de control procedente sería el de simple nulidad.

### 3.- Consideraciones

3.1.- Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por el recurrente, le compete a la Sala determinar si se ha violado su derecho al debido proceso como quiera que no se realizó la audiencia prevista en el artículo 269 del CPCA dentro del trámite de extensión de la jurisprudencia de la referencia. Además, se impone resolver si le asiste razón cuando señala que el medio de control procedente de acuerdo con su solicitud es el de nulidad ya que de ser así no había lugar a declarar improcedente la solicitud.

3.2.- Se tiene entonces que el primer aspecto a resolver es el atinente a la realización de la audiencia, para lo cual debe atenderse a lo consagrado en el artículo 269 del CPACA:

*“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.*

(...)

**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.”**(Negrillas de la Sala)

3.3.- Como puede verse, la ley dispone la realización de la audiencia para efectos de escuchar los alegatos de las partes **y adoptar la decisión a que haya lugar**, esto es, para decidir si se extienden o no los efectos de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado. En este sentido, el objeto de la diligencia no es otro que el de resolver de fondo la solicitud, para lo cual se debe constatar que el interesado esté en la misma o similar situación fáctica y jurídica de la que se predica de la sentencia de unificación cuyos efectos se pretenden extender.

3.3.- Bajo esta perspectiva resulta claro que en casos como el presente la audiencia no es obligatoria, ya que si su objeto, que como ya se dijo es resolver el fondo, no puede llevarse a cabo, el Juez, en su papel de director del trámite judicial, puede prescindir de su realización sin que por ello se vulnere el debido proceso. Al respecto es importante señalar que la inutilidad de la audiencia es evidente cuando se ha establecido que no es posible resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia dado que no cumple con los presupuestos formales que exige la ley.

3.4.-En resumidas cuentas, no habrá lugar a la realización de la audiencia cuando la petición carezca de los requisitos mínimos contemplados en el artículo 102 del CPACA, esto es: a.- Que exista una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se reconozca un derecho o una situación jurídica de ventaja a un particular, cuya situación fáctica y jurídica servirá de patrón de referencia o término de comparación para el caso concreto. b) Que la acción a través de la cual se pueda someter el asunto al Juez Contencioso Administrativo no haya caducado. c) Que el interesado presente la solicitud ante la autoridad competente para reconocer el derecho. d) Que en la petición elevada el interesado cumpla con la carga de motivación que le impone la Ley, en virtud de la cual (i) debe indicar la sentencia de unificación cuyos efectos solicita le sean extendidos y (ii) justificar razonadamente que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se reconoció el derecho en el fallo al que se reconoce fuerza de precedente. e) Que el interesado suministre las pruebas que tenga en su poder o indique el lugar donde estas se encuentran y las que haría valer en caso de ir a juicio. f) Que el interesado acompañe a su solicitud los demás elementos jurídicos que regulan el fondo de la petición específica que se formula y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente. g) Por último, que la causa litigiosa no haya sido objeto de un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada por parte de la jurisdicción.

3.5.- Esta postura ha sido adoptada por esta Corporación de tiempo atrás, así se evidencia en los autos de 15 de febrero de 2013<sup>1</sup> y de 9 de abril de 2014<sup>2</sup>. En el primero de ellos se rechazó una solicitud de extensión de jurisprudencia al

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera, radicado No. 45629. C. P. Stella Conto Días del Castillo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda Subsección A, expediente No. 3918-2013. C. P. Luis Rafael Vergara Quintero.

encontrar que era improcedente toda vez que los efectos de la providencia invocada no podían ser extendidos habida cuenta de que no se trataba de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, a más de que el sujeto pasivo de la solicitud no era una autoridad pública ni un particular que cumpliera funciones públicas. En el segundo caso la Corporación también rechazó una solicitud de extensión. El fundamento de la decisión radicó en que la petición había sido elevada cuando ya se habían vencido los 30 días que confiere el artículo 102 del CPACA.

3.6.- En virtud de lo anterior se tiene que la realización de la audiencia se encuentra supeditada a que la petición cumpla con los requisitos antes anotados como quiera que estos constituyen los presupuestos procesales necesarios para decidir el fondo del asunto, de suerte tal que si alguno de ellos no se encuentra acreditado la realización de la diligencia judicial se torna inoficiosa.

3.7.- Sumado a lo dicho se debe reiterar la consideración expuesta en el auto de 28 de agosto de 2014 en la cual se dijo:

*“5.10.- Finalmente, la Sala estima oportuno señalar que en casos como éste, en los cuales es posible verificar ab initio y mediante una simple valoración formal del expediente el cumplimiento o no de los presupuestos formales señalados en el apartado 5.3 de esta providencia, en aras de asegurar el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, como forma de prevenir la congestión excesiva del Consejo de Estado y en desarrollo de los principios de eficacia y economía procesal, no resulta forzoso efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el asunto en los términos del artículo 269 CPACA, siendo suficiente declarar su improcedencia al momento en que se debería avocar conocimiento del asunto. La facultad prevista por la disposición en comento, esto es, la potestad de resolver una determinada controversia de conformidad con la regla jurisprudencial fijada en una oportunidad anterior y que se invoca como fundamento de la solicitud elevada, debe entonces entenderse reservada para aquellos eventos en los cuales (i) la solicitud presentada ante la Administración cumpla con los presupuestos formales precitados; (ii) el recurso al Consejo de Estado se haya presentado en tiempo, a saber: dentro de los treinta días siguientes al acto administrativo que denegó la extensión o al vencimiento del término concedido a la entidad requerida para que se pronunciara; y, además, (ii) se esté en presencia de un acto administrativo expreso de denegación de la extensión de jurisprudencia fundamentado en alguna de las razones señaladas por el inciso quinto del artículo 102, reseñadas en el apartado 4.4 de este fallo, o la denegación sea producto del silencio guardado por la Administración en relación con la solicitud efectuada. En los demás casos la improcedencia del mecanismo podrá, conforme se señaló anteriormente, declararse al momento de pronunciarse sobre su admisión o no. “*

3.8.- Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden, la Sala no encuentra valedero el argumento del recurrente y en consecuencia confirmará la decisión tal y como quedará consignado en la parte resolutive de esta providencia.

3.9.- Por otra parte, la Sala juzga infundada la afirmación según la cual el medio de control procedente es el de nulidad por las siguientes razones: 1. Porque tal aseveración es contraria al principio "*venire contra factum proprium non valet*" ya que el petente ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos cuestionados y así lo aceptó en la solicitud que dio origen al presente asunto. Este hecho incontrovertible pone en evidencia la contradicción en que incurre el petente, quien a pesar de haber ejercido el medio de control subjetivo ahora pretende demostrar que la pretensión procedente es la de simple nulidad 2.- Es improbable que el medio de control procedente sea el de nulidad como quiera que si se dejan sin efecto los actos proferidos por la Contraloría General de la República devendría un restablecimiento automático del derecho consistente en que desaparezcan tanto la declaratoria de responsabilidad fiscal como la obligación de pagar la suma de dinero a la que fue condenado, contrariando así la regla prevista en el numeral 1 del artículo 138 del CPACA a partir de la cual el medio de control de nulidad no procede contra actos particulares cuando de la sentencia de nulidad se produjere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

3.9.- En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

#### **RESUELVE**

**CONFIRMAR** el auto de 28 de agosto de 2014 proferido dentro del trámite con radicación 11001 03 24 000 **2012 00368** 00, mediante el cual se negó por improcedente la solicitud de extensión de los efectos de la jurisprudencia presentada por el señor Enrique Castillo Muñoz.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**Presidente**

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

Ausente con excusa