

EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA Y RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN – Diferencias / RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN - Adecuación a extensión de jurisprudencia / PRIMACIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE EL PROCEDIMENTAL

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación, si bien tienen como objetivo común la aplicación de sentencias de unificación jurisprudencial, lo cierto es que difieren en su naturaleza y presupuestos procesales. Es así, que el primero, se refiere a una solicitud de carácter especial que debe tramitarse inicialmente ante la autoridad administrativa correspondiente, y sólo cuando ésta niegue o se abstenga de dar respuesta, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado con el fin de que se estudie si el fallo de unificación jurisprudencial ha debido ser aplicado por la administración a su caso particular. El segundo, por el contrario, es un recurso extraordinario que procede contra una providencia proferida en única o segunda instancia por el Tribunal Administrativo, siempre que la misma desconozca o contrarié una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado. (...)No obstante, el Despacho en aplicación del principio de la primacía del derecho sustancial sobre el procedimental analizará si el escrito radicado ante esta Corporación cumple lo presupuestos para que proceda el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Al respecto, se observa que el mismo no cumple con los requisitos previstos en el artículo 102 *ibidem*, pues la petición fue elevada directamente al Tribunal Administrativo de Norte de Santander quien carece de competencia para resolver este tipo de solicitudes, toda vez que la norma es clara al señalar que le corresponde al Consejo de Estado determinar si se extienden o no los efectos de una sentencia de unificación en un caso particular. Lo anterior, con la condición que de forma previa se hubiera petitionado lo mismo a la autoridad administrativa encargada de reconocer el derecho. Requisito que no se cumple en el *sub lite*.

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

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01286-00(4142-14)

Actor: MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE CÚCUTA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Solicitud de Extensión de Jurisprudencia – Ley 1437 de 2011

Procede el Despacho a resolver sobre la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada por el Municipio de San José de Cúcuta.

ANTECEDENTES

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander mediante providencia del 22 de mayo de 2014 desató recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cúcuta dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho radicado 2012-00081-01 en la que son partes, como demandante, la señora Blanca Cecilia Galavis Arámbula y demandado el Municipio de San José de Cúcuta.

El 24 de junio de 2014 el Municipio demandado, con fundamento en los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo solicitó al Tribunal Administrativo dar aplicación al mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Petición que fue negada a través de auto del 2 de julio de 2014, por cuanto consideró que la misma no cumplía los requisitos previstos en los artículos señalados anteriormente.

Posteriormente, la entidad demandada interpuso «recurso extraordinario de extensión de la jurisprudencia» contra la sentencia proferida el 22 de mayo de 2014, el cual radicó ante esta Corporación el 14 de agosto de la misma anualidad, en el que pidió extender los efectos de las sentencias del Consejo de Estado en la cuales exista similitud fáctica y jurídica con el *sub lite*, a efectos de declarar la prescripción trienal de los derechos que se derivaron de la existencia de la relación laboral entre el municipio y la señora Blanca Cecilia Galavis Arámbula.

CONSIDERACIONES

Problema jurídico:

¿La solicitud de extensión de jurisprudencia presentada cumple con los requisitos señalados en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo?

Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, el Despacho precisará lo relacionado con: i) el mecanismo de extensión de la jurisprudencia; ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia; iii) diferencias entre ambas figuras y iv) caso concreto.

1. Mecanismo de extensión de la jurisprudencia:

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia, está regulado en los artículos 102, 269 y 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El primero de ellos, establece los presupuestos que se deben cumplir para presentar la solicitud, 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.

[...]

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.

[...]

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.

[...]» (Se subraya)

El artículo 269 de la enunciada codificación dispone que si la solicitud no es resuelta o lo es en forma negativa, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado a solicitar que se extiendan los efectos de la sentencia de unificación. Al respecto, señala:

«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.
[...]» (Se subraya)

Por su parte, el artículo 270 *ibidem* define lo que debe considerarse como una sentencia de unificación jurisprudencial, en los siguientes términos:

«Artículo 270. 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.»
(Se subraya)

De los artículos transcritos se infiere que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia fue creado por el legislador con el fin de evitar la congestión en los despachos judiciales, comoquiera que prevé un procedimiento ágil a fin de que las discusiones sobre los derechos de los particulares en aquellos asuntos en los que el Consejo de Estado tenga una posición unificada puedan ser resueltas directamente por la autoridad administrativa correspondiente. Y sólo en los casos en los que la administración niegue la extensión o guarde silencio, procederá su trámite ante esta Corporación.

Asimismo, se advierte que para que dicha solicitud cumpla su cometido el solicitante deberá acreditar los siguientes requisitos: i) que se invoque una sentencia de unificación jurisprudencial que haya reconocido un derecho; ii) que se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos; iii) que la pretensión judicial no haya caducado; iv) que el interesado presente previamente la solicitud ante la administración para que esta reconozca el derecho; v) que la petición cumpla con la motivación razonada que exige la norma; vi) que la petición ante el Consejo de Estado se presente dentro del término de 30 días contados a partir del día siguiente a que fue negada la extensión o a que hubiera guardado silencio la administración y vii) que se acredite la legitimación en la causa.

2. Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se encuentra regulado por los artículos 257 y 258 *eiusdem*, así:

«Artículo 257. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los Tribunales administrativos. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o

exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

1. Noventa (90) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.

[...]

El recurso de unificación de jurisprudencia no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.»

Artículo 258. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.» (Se subraya)

A su turno, los artículos 260 y 261 del mismo Código disponen:

«Artículo 260. Legitimación. Se encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, quienes deberán actuar por medio de apoderado a quien se haya otorgado poder suficiente; sin embargo, no se requiere otorgamiento de nuevo poder.

Parágrafo. No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella.

Artículo 261. Interposición. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, a más tardar dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta.

En el auto en el que el Tribunal, en Sala de Decisión, conceda el recurso ordenará dar traslado por veinte (20) días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco (5) días siguientes remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado. Si no se sustenta dentro del término de traslado el recurso se declarará desierto.

[...]» (Se subraya)

De la lectura de los artículos citados, es claro que este recurso tiene como finalidad controvertir una sentencia debidamente ejecutoriada proferida por el Tribunal Administrativo en única o segunda instancia, y procederá siempre que se cumplan los siguientes requisitos: i) que la cuantía de la condena o en su defecto de las pretensiones de la demanda sea igual o superior a la indicada en el artículo 257, según el medio de control; ii) que se interponga directamente ante el Tribunal que profirió la providencia; iii) que exista legitimación en la causa, es decir, que

sea presentado por los sujetos procesales o los terceros agraviados con la misma; iv) que se alegue la inobservancia o desconocimiento de una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por esta Corporación y v) que se interponga dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria del fallo.

3. Diferencias entre ambas figuras

Conforme lo expuesto, se puede concluir que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación, si bien tienen como objetivo común la aplicación de sentencias de unificación jurisprudencial, lo cierto es que difieren en su naturaleza y presupuestos procesales.

Es así, que el primero, se refiere a una solicitud de carácter especial que debe tramitarse inicialmente ante la autoridad administrativa correspondiente, y sólo cuando ésta niegue o se abstenga de dar respuesta, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado con el fin de que se estudie si el fallo de unificación jurisprudencial ha debido ser aplicado por la administración a su caso particular. El segundo, por el contrario, es un recurso extraordinario que procede contra una providencia proferida en única o segunda instancia por el Tribunal Administrativo, siempre que la misma desconozca o contrarié una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado.

Caso concreto:

En el dossier se encuentra acreditado lo siguiente:

El municipio de San José de Cúcuta, el 24 de junio de 2014 radicó en el Tribunal Administrativo de Norte de Santander solicitud de extensión de jurisprudencia (ff. 11 a26) con fundamento en los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que argumentó que la controversia dirimida mediante sentencia del 22 de mayo de 2014 por parte de dicho Tribunal, bajo el radicado 2012-00081-01, se encontraba en la misma situación fáctica y jurídica de otras sentencias proferidas por el Consejo de Estado, en la cuales se había declarado la prescripción trienal de las prestaciones sociales reconocidas.

Tal solicitud fue denegada por el Tribunal Administrativo a través de auto del 2 de julio de 2014 (ff. 28 a 31), toda vez que no cumplía con los presupuestos exigidos por la normativa que le es aplicable. Por lo anterior, el 14 de agosto de la misma anualidad (ff. 33 a 41), el municipio radicó ante esta Corporación escrito denominado «*recurso extraordinario de extensión de la jurisprudencia*», en el que insistió en que se extendieran los efectos de las sentencias de unificación proferidas por esta Corporación relacionadas con la prescripción trienal.

En estos términos, es claro que el peticionario confunde el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia, que como ya se dijo, si bien tienen un fin común, esto es, aplicar

una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, lo cierto es que difieren en su naturaleza y presupuestos procesales.

No obstante, el Despacho en aplicación del principio de la primacía del derecho sustancial sobre el procedimental analizará si el escrito radicado ante esta Corporación cumple lo presupuestos para que proceda el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Al respecto, se observa que el mismo no cumple con los requisitos previstos en el artículo 102 *ibidem*, pues la petición fue elevada directamente al Tribunal Administrativo de Norte de Santander quien carece de competencia para resolver este tipo de solicitudes, toda vez que la norma es clara al señalar que le corresponde al Consejo de Estado determinar si se extienden o no los efectos de una sentencia de unificación en un caso particular. Lo anterior, con la condición que de forma previa se hubiera peticionado lo mismo a la autoridad administrativa encargada de reconocer el derecho. Requisito que no se cumple en el *sub lite*.

Aunado a lo expuesto, se resalta que las sentencias que se aducen en el escrito, bajo los radicados 2011-00142-01, 2013-01015-01 y 2013-02083 con ponencia de los doctores Luis Rafael Vergara, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y Alfonso Vargas Rincón, respectivamente, no son de unificación jurisprudencial, en los términos del artículo 270 del citado código.

En consecuencia, se rechazará la solicitud de extensión de la jurisprudencia toda vez que la misma no cumple los presupuestos descritos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, en gracia de discusión, se advierte que el escrito tampoco cumple con los requisitos previstos en los artículos 257 y siguientes *ejusdem* para darle trámite de un recurso extraordinario de unificación, pues el mismo debe interponerse ante el Tribunal Administrativo y no en esta Corporación.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

Primero: RECHAZAR la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el Municipio de San José de Cúcuta ante el Consejo de Estado, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En consecuencia, se ordena devolver los anexos sin necesidad de desglose.

Segundo: Se reconoce personería a la doctora Gladys Marina Pezzotti Lemus identificada con c.c. 37.365.978 de Convención y T.P. 51.535 del C.S. de la J., como apoderada del Municipio de San José de Cúcuta, en los términos y para los efectos del poder conferido, el cual obra a folio 1 del expediente.

Notifíquese y cúmplase.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ