

CIRCULAR No CIR18-0000006-DJU-1500

Bogotá D.C., 31/01/2018

PARA: Directores, secretarios generales, directores técnicos, jefes de oficina jurídica y apoderados de entidades públicas del orden nacional.

DE: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO - AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

ASUNTO: Lineamientos sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia regulado en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–.

1. Cuestión previa.

La Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA– introdujo al ordenamiento jurídico colombiano el mecanismo denominado extensión de jurisprudencia en los artículos 102 y 269¹, el cual se encuentra compuesto de dos fases, una administrativa y otra judicial².

En relación con la fase administrativa, el artículo 102 del CPACA dispone que “... 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”.

Por su parte, la fase judicial del mecanismo de extensión de jurisprudencia se encuentra regulada en el artículo 269 del CPACA, según el cual, “... 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. Del escrito se dará traslado a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término 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”.

¹ Además, resultan de aplicación los artículos 270 y 271 del CPACA, que hacen referencia a la sentencia de unificación jurisprudencial y dentro de esta categoría a las sentencias proferidas por importancia jurídica, trascendencia económica y social y por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

² Ver Circular Externa ANDJE No. 02 del 17 de julio de 2017 titulada “Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

HN

De conformidad con lo expuesto y dada la importancia del mecanismo de extensión de jurisprudencia, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado consideran oportuno precisar algunos aspectos sustanciales y procesales de dicha figura. En consecuencia, la presente circular tiene como objetivo reiterar los lineamientos que por disposición de la ley deben atender las autoridades del orden nacional, con el fin de contribuir al ejercicio de una adecuada gestión de la defensa jurídica del Estado en este tipo de actuaciones.

2. Propósitos y finalidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

El propósito principal del mecanismo de extensión de jurisprudencia consiste en facilitar a los ciudadanos el acceso de manera directa, pronta y eficaz ante las autoridades administrativas para que éstas, con fundamento en sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado en las que se haya reconocido un derecho, puedan estudiar y resolver en igual sentido los casos sometidos a su consideración, **siempre y cuando se trate de supuestos que tengan identidad fáctica y jurídica.**

Con esta figura se permite a las autoridades que directamente concedan y garanticen los derechos de los ciudadanos, con el propósito de lograr una significativa disminución en el número de procesos judiciales iniciados para reclamar derechos que ya han sido reconocidos en una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado. Lo anterior, siempre y cuando se demuestre en la petición elevada a la respectiva autoridad administrativa que la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el solicitante tiene identidad de hecho y de derecho frente a la del caso resuelto previamente en la sentencia de unificación cuyos efectos pretenden extenderse.

Aunado a lo anterior, la consagración de este mecanismo en el ordenamiento jurídico colombiano tuvo también como finalidad rescatar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para evitar por esa vía posibles incoherencias o trato diferenciales frente a situaciones idénticas³.

3. Lineamientos acerca del mecanismo de extensión de jurisprudencia:

Entendiendo, entonces, la utilidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia y pretendiendo que el mismo sea utilizado de manera razonable y eficaz, se replican los siguientes lineamientos a las autoridades públicas destinatarias de esta circular:

a. Naturaleza del mecanismo de extensión de jurisprudencia:

El mecanismo de extensión de jurisprudencia es un **trámite previo y optativo** a la presentación de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo,

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, sentencia del 9 de abril de 2014, radicación número 11001-03-25-000-2013-01123-00 (2647-13).



mediante el cual se busca que las autoridades reconozcan directamente los derechos a los reclamantes sin necesidad de agotar un proceso judicial, siempre y cuando se reúnan los requisitos previstos en la ley. Por tanto, habiéndose presentado una demanda para reclamar el derecho pretendido resulta improcedente presentar una solicitud de extensión de jurisprudencia⁴.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el objetivo fundamental del mecanismo es garantizar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos por parte de las autoridades, sin necesidad de tramitar un proceso judicial contencioso administrativo.

Así las cosas, la aplicación del instrumento se contempla legalmente como posible sustituto del medio de control contencioso administrativo principal establecido por el legislador para ventilar determinada pretensión ante la jurisdicción, de ahí que, si el mecanismo de extensión de jurisprudencia logra niveles de eficiencia y eficacia altos, redundarán en significativas cifras de descongestión judicial, específicamente al interior de la jurisdicción contencioso administrativa, en la medida en que menos controversias llegarán al conocimiento de los jueces y tribunales.

En relación con la sustitución del medio de control principal, el Consejo de Estado ha dicho que: *"De acuerdo con el estudio normativo de la figura de extensión de jurisprudencia, es posible advertir que la misma fue diseñada por el legislador como un trámite previo y optativo a la presentación de una demanda, esto por cuanto su interposición i) no es obligatoria; ii) suspende la caducidad y iii) habilita al interesado a demandar en el evento que sea negada la extensión de efectos de una sentencia. De esta forma, es evidente que el legislador concibió el mecanismo de extensión de jurisprudencia como un trámite especial al cual el administrado tiene la posibilidad de acudir previamente a la formulación de la demanda, en tanto resultaría ilógico que se suspendiera el término de caducidad del medio de control y simultáneamente pudiera surtirse la demanda ante la jurisdicción"*⁵.

Por lo expuesto, es improcedente presentar la solicitud de extensión de jurisprudencia en paralelo a la demanda contenciosa administrativa respectiva o después de haber interpuesto ésta, habida consideración de que ello se traduciría en un doble esfuerzo estatal para dirimir la misma controversia, lo cual podría considerarse como un abuso del derecho de acción, en detrimento de lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 95 de la Constitución Política.

b. Sentencias respecto de las cuales procede la solicitud de extensión de jurisprudencia:

⁴ Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 8 de septiembre de 2016, consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, solicitud de extensión de jurisprudencia con número de radicación 11001-03-26-000-2014-00108-00 (51853), demandante: Heiber Prada López y otros, demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación. 

⁵ *Ibidem*.

No cualquier decisión judicial proferida por el Consejo de Estado puede ser invocada para solicitar la aplicación de los efectos de la misma a través del mecanismo de extensión jurisprudencial regulado en los artículos 102 y 269 del CPACA, pues ésta condición se cumple únicamente cuando se trata de la categoría especial definida en la ley como **sentencia de unificación jurisprudencial**, en los términos de los artículos 270 y 271 del CPACA⁶, y el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 *ibidem* permiten la activación del mencionado mecanismo.

c. Sentencias del Consejo de Estado respecto de las cuales no procede la solicitud de extensión de jurisprudencia:

No todas las sentencias en las que se unifique la posición jurisprudencial por parte del Consejo de Estado tienen la capacidad de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia y, por lo mismo, sus efectos no pueden ser aplicados a otros casos por parte de las autoridades administrativas. Por ejemplo, en eventos de responsabilidad contractual o extracontractual del Estado será necesario agotar un periodo probatorio para efectos de determinar los elementos de la responsabilidad y el monto de los perjuicios reclamados. Sobre aquéllas y otras materias, el Consejo de Estado se ha pronunciado trazando una línea de razonamiento y decisión vinculante para la jurisdicción contencioso administrativa, sin embargo, dada la imposibilidad de predicar la identidad fáctica y jurídica de todos los eventos que en esas materias se presentan, así como la necesidad de adelantar una importante actividad probatoria para declarar la responsabilidad administrativa y la existencia del derecho reclamado, resulta improcedente el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

d. La jurisprudencia constitucional en materia de extensión de jurisprudencia:

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷, las sentencias dictadas por esa Corporación, bien en trámites de tutela o de constitucionalidad, tienen aplicación en el mecanismo de extensión de jurisprudencia de manera preferente, pero ello no implica que esas mismas decisiones puedan por sí solas activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues para ello se exige como requisito *sine qua non* que en la solicitud de extensión de jurisprudencia se invoque una sentencia de unificación jurisprudencial según la definición del artículo 270 del CPACA. Lo anterior significa que *“las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las*

⁶ En tratándose de la categoría de sentencias proferidas por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia ver artículo 271 del CPACA..

⁷ Ver sentencias C-816 de 2011 y C-588 de 2012 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



*normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia*⁸.

e. La aplicación de las disposiciones que regulan el derecho de petición en el trámite de extensión de jurisprudencia:

De conformidad con lo previsto en el artículo 13 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, y con el fin de garantizar el reconocimiento de derechos a favor de los ciudadanos por parte de las autoridades en actuaciones administrativas en el trámite de extensión de jurisprudencia, se aplicarán las normas sobre derecho de petición contenidas en la Ley 1755 de 2015, en los aspectos que sean compatibles con la naturaleza del mecanismo.

En ese sentido y en virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una solicitud de extensión de jurisprudencia está incompleta o no reúne los requisitos exigidos por la ley para su presentación, la autoridad deberá dar aplicación a lo previsto en el artículo 17 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Conforme a lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 102 *ibidem*, las autoridades requerirán al peticionario cuando la solicitud de extensión de jurisprudencia no cumpla los siguientes requisitos:

- (i) Los requisitos previstos en el artículo 16 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.
- (ii) 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.
- (iii) 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.
- (iv) Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.
- (v) Los demás que se estime conveniente para el trámite de la solicitud.

f. Causales de rechazo de plano de solicitudes de extensión de jurisprudencia:

Sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar, la autoridad rechazará de plano la solicitud de extensión de jurisprudencia, sin necesidad de requerimiento previo al peticionario, cuando evidencie que la pretensión ha caducado, que respecto de la misma pretensión existe sentencia judicial con

⁸ Ver sentencia C-816 de 2011.

Jaw

NR

efectos de cosa juzgada⁹ o que se encuentra en trámite un proceso judicial contencioso administrativo en el que sean parte la entidad y el solicitante y se invoquen las mismas pretensiones, así como en los eventos en que no se invoque una sentencia de unificación jurisprudencial que reúna los requisitos previstos en los artículos 270 y 271 del CPACA.

Frente al fenómeno de la caducidad debe indicarse que para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial se requiere de un derecho existente, es decir, respecto del cual la acción judicial no haya caducado.

g. Obligación de las entidades públicas de solicitar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado concepto previo:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso, en adelante CGP-, las autoridades ante quienes se presenten solicitudes de extensión de jurisprudencia deberán en todos los casos solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o, en su defecto, remitirse a anteriores conceptos que esa misma entidad les haya emitido respecto de la misma sentencia de unificación invocada, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia-, según se explicará más adelante.

h. Cómputo de términos para atender las solicitudes de extensión de jurisprudencia por parte de las entidades públicas:

Las autoridades deberán adoptar la decisión motivada que corresponda dentro del término de treinta (30) días previsto en el artículo 102 del CPACA. No obstante, el cómputo de dicho término está sometido a las siguientes reglas:

Se suspenderá el término de respuesta cuando se requiera al peticionario para que subsane o complete la solicitud de extensión de jurisprudencia al tenor de lo dispuesto en la presente circular, en los términos del artículo 17 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Igualmente, el término para emitir respuesta se suspenderá a partir de la fecha en que la autoridad solicite concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos del artículo 614 de la Ley 1564 de 2012, que en concordancia con el artículo 21 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, deberá remitirse a la Agencia dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la solicitud de extensión de jurisprudencia; dicho término se reanudará de la siguiente manera:

⁹ Cuando previamente el conflicto fue decidido por los órganos que componen la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de una decisión vinculante.



- (i) Al día siguiente de recibida la comunicación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la que manifieste su intención de no rendir el concepto solicitado¹⁰.
- (ii) Al día siguiente de recibido el concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o se produzca el vencimiento de los veinte (20) días que tiene esa entidad para emitirlo y haya manifestado previamente su intención de rendirlo.

No se suspenderá el término que tiene la autoridad para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia, si ésta no solicita concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. No obstante, lo anterior debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015, las autoridades no tienen el deber de solicitar concepto previo a la Agencia, cuando ya cuentan con un concepto previo sobre la misma sentencia que le haya rendido la Agencia en una oportunidad anterior, caso en el cual la autoridad competente deberá dejar constancia de esta situación al momento de dar respuesta al peticionario.

De otra parte, frente a solicitudes reiterativas de concepto previo que versen sobre una misma sentencia de unificación jurisprudencial, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá remitirse a las respuestas anteriores, de conformidad con lo señalado en el inciso segundo del artículo 19 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015.

i. Responsabilidad disciplinaria por la desatención a las solicitudes de extensión de jurisprudencia:

Ante la falta de atención a las solicitudes de extensión de jurisprudencia y a los deberes y términos legales para resolver las mismas se dará aplicación a lo previsto en el artículo 31 del CPACA, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

j. Causales para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia:

De acuerdo con lo previsto en el artículo 102 del CPACA las autoridades podrán negar las peticiones de extensión de jurisprudencia con fundamento en las siguientes razones:

- (i) Por necesidad de agotar un periodo probatorio. Esta causal prevista en el numeral 1º del artículo 102 del CPACA permite a las autoridades negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia cuando no sea posible determinar la existencia del derecho reclamado o el monto o

¹⁰ Manifestación para la cual la Agencia cuenta con el término de diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud de concepto previo.

Juan

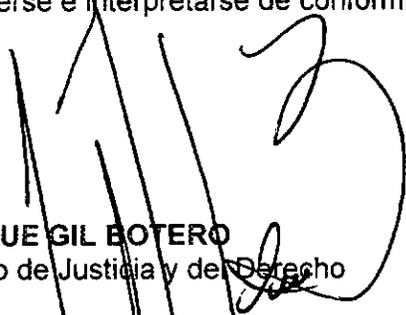
W

valor real de la pretensión sin que se surta un periodo probatorio al interior de un proceso judicial en el que se determinen esos aspectos.

- (ii) Por falta de identidad entre la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el solicitante y la del demandante en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada. Esta causal prevista en el numeral 2° del artículo 102 del CPACA faculta a las autoridades para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia cuando se adviertan diferencias entre las circunstancias de hecho y los fundamentos de derecho alegados por el solicitante y los del demandante en la sentencia de unificación invocada, o cuando lo pretendido con la solicitud difiere en su objeto o causa con lo fallado en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada.
- (iii) Apartamiento administrativo. La facultad de apartamiento administrativo, contenida en el numeral 3° del artículo 102 del CPACA, es una prerrogativa de carácter excepcional y restringido, cuyo ejercicio requiere que la respuesta que se dé al solicitante sea suficientemente motivada y en la que se expongan con claridad las razones por las cuales la entidad se aparta de la interpretación contenida en la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada en la solicitud.

Las autoridades solamente podrán apartarse de la interpretación del derecho contenida en la sentencia de unificación del Consejo de Estado, cuando se constate que la misma es contraria a los precedentes fijados por la Corte Constitucional. En estos eventos, en el control jurisdiccional previsto en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado deberá hacer un pronunciamiento expreso sobre los argumentos expuestos por la autoridad en sede administrativa¹¹.

Finalmente, cabe recordar que los lineamientos precisados en la presente circular deben entenderse e interpretarse de conformidad con las normas vigentes sobre la materia.



ENRIQUE GIL BOTERO
Ministro de Justicia y del Derecho



LUIS GUILLERMO VÉLEZ CABRERA
Director ANDJE

¹¹ Cuando se invoque esta causal y si el peticionario eleva solicitud de extensión ante el Consejo de Estado de conformidad con el artículo 269 del CPACA, el Consejo de Estado deberá pronunciarse expresamente sobre los argumentos expuestos por la autoridad en sede administrativa, pudiendo éste mantener o modificar su posición según las previsiones del artículo 102 del CPACA. En caso de que el Consejo de Estado no se manifieste expresamente deberá solicitarse el pronunciamiento por parte del apoderado de la autoridad.