



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Radicación N°: 110010325000201500735 00 (2394-2015)
Solicitante: Gladys Reyes García.-
Convocado: Departamento del Valle del Cauca.-
Tema: Extensión de la Jurisprudencia – Ley 1437 de 2011.-
Asunto: Auto prescinde de la audiencia de que trata el artículo 269 Ley 1437 de 2011 y rechaza por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia.-

El proceso de la referencia ha venido con informe de la Secretaría¹, para convocar a las partes a la audiencia de alegatos y decisión, una vez vencido el término común de traslado establecido en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011. Al respecto:

¹ De 3 de junio de 2016, visible a folio 48 del expediente.



ANTECEDENTES

Solicitud de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad administrativa.

La señora Gladys Reyes García, por conducto de apoderado, elevó petición ante la gobernación del Valle del Cauca el 2 de marzo de 2015², con el fin que se reconozca que existió una relación laboral entre las partes y, en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago por concepto de: (i) Las diferencias que resulten entre las sumas reconocidas y pagadas por concepto de honorarios y lo establecido legalmente como salario a un educador oficial de igual categoría en el escalafón nacional docente; (ii) las prestaciones sociales y salariales causadas con ocasión del contrato de prestación de servicios, tales como: prima de navidad, vacaciones, antigüedad, servicios, técnica, alimentación, transporte, semestral, bonificación, cesantías, interés de cesantías, auxilio de transporte, dotación, subsidio familiar y demás legales y extralegales del orden departamental o municipal creadas por ordenanza de la asamblea o acuerdo del concejo.

Pretende además, el reembolso de las sumas de dinero que de manera indebida le fueron descontadas por concepto de retención en la fuente, el reconocimiento de la reserva pensional, así como las sumas de dinero que

² Folios 8 a 14 del expediente.



pagó por concepto de cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social, en la cuota parte o porcentaje que correspondía a la entidad y la indexación de las sumas reconocidas.

Por lo anterior, solicitó que en su caso particular por encontrarse en la misma situación fáctica, se le extiendan los efectos de la sentencia de unificación de 19 de febrero de 2009, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, Consejera Ponente: Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 3074-2005, actor: Ana Reinalda Triana Viuchi. De igual manera, invocó once sentencias dictadas por las Subsecciones de la Sección Segunda, por cuanto en criterio de la parte solicitante, guardan similitud fáctica y jurídica respecto del presente asunto, las cuales se citan a continuación:

- Del 15 de junio de 2006. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 2603-05, actora: Rosalia Ortega Arrieta. Reconocimiento y pago de las prerrogativas de orden prestacional.

- Del 28 de febrero de 2008. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Jaime Moreno García, expediente No. 0868-07, actora: Sonia Patricia Barragán Gutiérrez. Reconocimiento y pago de sus derechos salariales y prestaciones sociales en igualdad de condiciones a los demás docentes oficiales.



- Del 12 de febrero de 2009. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 1982-05, actor: Mariel Zabala Támara. Reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

- Del 3 de septiembre de 2009. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 1282-07, actor: Rocío Sierra Cifuentes. Reconocimiento y pago de diferencias salariales y prestaciones sociales.

- Del 28 de enero de 2010. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 1361-07, actor: Inés María Bustamante Moreno. Reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestaciones sociales.

- Del 11 de marzo de 2010. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 680012315000200002835 01.

- Del 11 de marzo de 2010 Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 0976-08, actor: Doris Aguilar Flórez y Otras. Reconocimiento de la relación laboral y en consecuencia, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales como auxilio de transporte, cesantías, primas de servicio, navidad, alimentación, calzado y vestido de labor, vacaciones y pago de aportes a la seguridad social por los años laborados.



- Del 18 de marzo de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 0692-09, actor: Julio Cesar Castro Domínguez. Reconocimiento y pago de derechos salariales, prestaciones sociales y demás emolumentos salariales.

- Del 27 de mayo de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 2572-07, actor: Martha Cecilia Arenas Arenas y Otros. Reconocimiento de la relación laboral y, en consecuencia, el reconocimiento y pago de todos los derechos salariales y prestacionales de conformidad al grado de escalafón nacional docente.

- Del 23 de septiembre de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 0372-09, actor: Dani Luz Racine Rodríguez. Reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales.

- Del 11 de noviembre de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 4015-04, actor: María Elvia Torres de Álvarez. Reconocimiento y pago de emolumentos salariales, pensionales y prestacionales originados del vínculo laboral.

Para fundamentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia, indicó que la señora Gladys Reyes García prestó sus servicios personalmente como



docente en la entidad territorial convocada y como contraprestación recibió un pago mensual denominado “*honorarios*”, durante los siguientes períodos:

Año 2001	Desde el 3 de septiembre al 15 de diciembre.
Año 2002	Desde el 8 de enero al 5 de julio y desde el 26 de agosto al 22 de noviembre.

La administración guardó silencio frente a la petición especial de extensión de la jurisprudencia.

Solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado.

En virtud del silencio de la autoridad administrativa, la señora Gladys Reyes García a través de mandatario judicial, presentó dentro la oportunidad legal la solicitud de que trata el artículo 269 *ibídem* ante esta Corporación³, a fin de obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el tiempo que laboró en la entidad territorial mediante órdenes de prestación de servicios o contratos similares.

Trámite de la solicitud en el Consejo de Estado.

³ El 1º de junio de 2015, según se observa a folio 23 vlto. del expediente.



El Despacho mediante auto de 29 de febrero de 2016⁴, ordenó correr traslado a la administración demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, de conformidad con el inciso segundo del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*⁵.

Intervenciones.

- El Departamento del Valle del Cauca.

La entidad territorial convocada guardó silencio frente a la solicitud de extensión de jurisprudencia.

- La Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado⁶.

⁴ Folio 26 del expediente.

⁵ “Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.
Inciso modificado por del artículo 616 del Código General del Proceso - *Ley 1564 de 2012*. Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código.”

⁶ Folios 39 a 47 del expediente.



La representante del referido Órgano de Defensa Jurídica del Estado, luego de hacer un recuento de la situación fáctica de la convocante, manifestó que la solicitud de extensión de jurisprudencia es improcedente, por las siguientes razones:

En primer lugar, manifestó que la entidad convocada omitió agotar el trámite previsto en sede administrativa por el artículo 614 del Código General del Proceso – *Ley 1564 de 2012*, esto es, correr traslado de la petición a la entidad que representa, razón por la cual se configuró una causal de nulidad que afecta el procedimiento.

Seguidamente, alegó que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, por cuanto la sentencia de 19 de febrero de 2009, con ponencia de la Consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, invocada por la parte solicitante, no tiene la condición de ser de unificación, en la medida en que: (i) no se adecúa a los parámetros establecidos en los artículos 270 y 271 *ejusdem* y (ii) fue proferida para decidir en segunda instancia una acción de nulidad y restablecimiento del derecho con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.



En relación con las demás providencias en cita, las cuales fueron expedidas por las Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, indicó que no son de unificación jurisprudencial, por cuanto únicamente las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo son competentes para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia.

Finalmente, adujo que la presente controversia amerita un debate jurídico y probatorio dentro de un proceso ordinario, por lo que no es procedente el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política⁷, los artículos 12, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de

⁷ “**Artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

(...)

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

(...)

6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. (...)

Justicia⁸, el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011* y artículo 1º del Acuerdo 148 de 2014⁹, la Sala es competente para pronunciarse acerca de la solicitud de

⁸ “Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. Artículo modificado por el artículo [5](#) de la Ley 1285 de 2009. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Inciso condicionalmente exequible. Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”.

(...)

“Artículo 34. Integración y composición. Artículo modificado por el artículo [9](#) de la Ley 1285 de 2009. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los períodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.”

(...)

“Artículo 36. De la Sala de lo Contencioso Administrativo. Artículo modificado por el artículo [10](#) de la Ley 1285 de 2009. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados.

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.”

⁹ “Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 58 de 1999. Artículo 13A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

(...)

3. Decidir las solicitudes de extensión de jurisprudencia. En aquellas Secciones integradas por Subsecciones estas decidirán dichas solicitudes, salvo que la Sección asuma la competencia de oficio, a petición de parte, del Ministerio Público o de la Subsección.”



extensión de jurisprudencia formulada a través de apoderado judicial por la señora Gladys Reyes García.

Requisitos de la petición de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad pública.

El fundamento teleológico del mecanismo de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011, es la solución de controversias en sede administrativa, que a su vez evita acudir al órgano judicial para resolver la *litis* y conlleva a la materialización del principio de legalidad y el derecho de igualdad, de tal suerte que el administrado puede solicitar a la autoridad legalmente competente la extensión de los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido un derecho, siempre que acredite identidad fáctica y jurídica frente al demandante en la providencia invocada.

Para ello, en cada caso particular se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos de la petición de extensión de la jurisprudencia, tal como lo previó el inciso segundo del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*¹⁰, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó entre

¹⁰ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. 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:



otros, el Título II “*Derecho de petición*” Capítulo I “*Derecho de petición ante autoridades. Reglas generales*”¹¹, según los cuales la petición deberá contener:

(i) La designación de la autoridad pública a la que se dirige la petición especial de extensión de los efectos de una sentencia de unificación, que deberá ser aquella competente para reconocer el derecho reclamado, conforme al principio de legalidad.

(ii) Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y/o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y tarjeta profesional – tratándose de los abogados - y de la dirección física y electrónica donde recibirán notificaciones personales.

(iii) El objeto claro de la petición, que necesariamente está referido a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial que profiera o haya proferido el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho.

¹¹ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”
Artículo 1°. Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales (...), artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011(...).”



(iv) La indicación de las peticiones presentadas con el mismo propósito (el reconocimiento de un derecho), sin que se hubiere invocado la extensión de la jurisprudencia.

(v) Las razones en que se fundamenta la petición, es decir, la justificación en forma razonada de la cual se evidencia 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.

(vi) Las pruebas que la fundamentan y que tenga en su poder con la enunciación de aquéllas que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

(vii) Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca en su favor. Sobre este requisito, ha de advertirse que debe existir identidad entre la providencia de unificación aludida en sede administrativa, así como en sede judicial; de lo contrario, se desconocen los derechos de contradicción y defensa de la entidad convocada, aún cuando se trate de sentencias que de manera general abordan la misma temática.

(viii) La firma del peticionario.



Presupuestos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado.-

En primer lugar, es necesario señalar que el artículo 160 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*¹², estableció por regla general, la obligación de comparecer al proceso por conducto de apoderado, salvo que la ley permita su intervención directa; exigencia que no fue exceptuada para el mecanismo de extensión de jurisprudencia, de tal suerte que si se opta por acudir ante el Consejo de Estado en razón a que la autoridad administrativa negó la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o hubiere guardado silencio, deberá hacerlo por conducto de mandatario judicial.

Se trata de un interés claro del legislador de proteger el derecho al debido proceso establecido en la Constitución Política, en la medida en que el profesional del derecho es un conocedor amplio de la ley y en tal virtud, ejercerá una defensa idónea y efectiva de los derechos de su poderdante.

El artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, referido al procedimiento para la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, en el inciso

¹² “**Artículo 160. Derecho de postulación.** Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. (...)”

primero consagró los elementos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“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.**”¹³ (Subrayas, negrilla y pie de página fuera de texto original).

De conformidad con la norma transcrita, para acudir ante esta Corporación con el fin de que se extiendan los efectos de la jurisprudencia, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) la acreditación del agotamiento del trámite previo contemplado en el artículo 102 *ibídem*; (ii) presentación oportuna de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, es decir dentro de los 30 días siguientes, con fundamento en criterios razonados¹⁴; (iii) la legitimación en la causa de las partes; y (iv) que la pretensión judicial no haya caducado¹⁵.

¹³ El título de este artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588-12 de 25 de julio de 2012, M.P.: Dr. Mauricio González Cuervo.

¹⁴ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

(...)

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.** (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

¹⁵ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

(...) el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado.”



De las sentencias de unificación a la luz de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

Desde el punto de vista legal, los artículos 270¹⁶ y 271¹⁷ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, definieron las sentencias de unificación jurisprudencial, cuyos efectos deberán ser extendidos a terceros por las autoridades a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

¹⁶ “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”.

¹⁷ “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.

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”.



El artículo 270 *ibídem* reguló las sentencias de unificación y señaló que son aquellas que profiera o haya proferido el Consejo de Estado: (i) por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia; (ii) las proferidas al decidir los recursos extraordinarios; y (iii) las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996¹⁸.

De otra parte, el artículo 271¹⁹ del citado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, determinó la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado y de las Salas Plenas de las Secciones especializadas para dictar sentencias de unificación jurisprudencial.

De conformidad con las normas en cita, son sentencias de unificación aquellas proferidas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia, y son expedidas por: **(i)** La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en 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 Público²⁰, y **(ii)** Las Secciones de la Sala

¹⁸ “Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. Adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.”

¹⁹ Artículo declarado CONSTITUCIONAL, mediante sentencia C-588-12 de 25 de julio de 2012. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

²⁰ Art. 271 inc. 1º Ley 1437 de 2011.



de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales, según el caso²¹.

Desde el punto de vista reglamentario, el Acuerdo No. 58 de 1999, que regula el Reglamento Interno de la Corporación, en el numeral 1º del párrafo 1º artículo 14, dispuso que las Subsecciones de la Sección Segunda sesionarán conjuntamente para: *“Unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros”*.

El citado acuerdo fue adicionado y modificado por el Acuerdo 148 de 2014, Reglamento del Consejo de Estado, mediante el cual se les asignó a las Secciones especializadas de esta Corporación, la competencia para proferir las indicadas sentencias de unificación, cuando las controversias o asuntos provengan de las diferentes subsecciones o de los tribunales administrativos.

Ahora bien, tal como lo ha señalado la Sección Segunda de esta Corporación y en atención a las consideraciones expuestas, se concluye que *“(...) son sentencias de unificación para efectos de la extensión de la jurisprudencia las que profiera o haya proferido la Sala Plena del Consejo de Estado o alguna de sus*

²¹ Art. 271 inc. 2º Ley 1437 de 2011.



*Secciones por importancia jurídica, trascendencia económica o social, por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, las que resuelven recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión de las acciones populares y de grupo, “en las que se haya reconocido un derecho”.*²² (Negrillas del texto original).

Precisados los anteriores aspectos, se procede a estudiar si la presente solicitud de extensión de jurisprudencia reúne los requisitos de orden legal establecidos para convocar a audiencia de alegaciones y proferir decisión de fondo en el presente asunto.

Caso concreto.-

Como ya viene expuesto en el *sub exámine*, la señora Gladys Reyes García pretende la extensión de los efectos de la sentencia de la Sección Segunda de 19 de febrero de 2009, con ponencia de la Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, e igualmente de once providencias proferidas por las Subsecciones A y B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales durante el tiempo laborado al servicio de la docencia en la entidad territorial a través de órdenes de prestación de servicios o contratos similares.

²² Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A. Providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.



En lo atinente a la providencia del Consejo de Estado de 19 de febrero de 2009 con ponencia de la Consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, invocada por la parte solicitante, se hacen las siguientes precisiones:

Las sentencias de unificación se caracterizan porque a través de ellas se establece un argumento – *ratio decidendi*- inmerso en la parte motiva de la misma con fundamento en el cual, se concreta el antecedente de una disposición, se explicita una consideración sobre un determinado problema jurídico por su importancia jurídica, económica o trascendencia social, o la manera de aplicar uniformemente al interior de la jurisdicción los criterios de interpretación de la ley.

En estos términos, cuando se trata de validar la aplicabilidad de un precedente judicial a un asunto en particular, resulta necesario que el operador jurídico verifique los siguientes aspectos: “... (i) En la *ratio decidendi* de la sentencia se encuentre una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) la *ratio* debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante; (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho análogo al que debe resolverse posteriormente”²³.

La providencia invocada abordó la reclamación prestacional de una contratista que desarrolló la actividad de técnico administrativo – tesorero

²³ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.



pagador y en la cual al definir el caso concreto, recogió el criterio jurisprudencial de la Sección Segunda en lo relacionado con los derechos que derivan de la declaratoria de existencia de una relación laboral en los casos de los contratos de prestación de servicios. Fue así como reiteró la postura fijada en la sentencia de 18 de noviembre de 2003 IJ-0039²⁴, para señalar que el interesado vinculado bajo la forma de contrato de prestación de servicios logra desvirtuar su existencia al demostrar los elementos de la relación laboral haciéndose acreedor al pago de las prestaciones sociales en aplicación al principio de prevalencia de la realidad sobre las formas establecido en el artículo 53 de la Constitución Política.

En cuanto a la indemnización en este tipo de controversias, reiteró la postura de reconocer las prestaciones sociales ordinarias de un empleado público en similar situación, pero liquidadas conforme a lo pactado en el contrato de prestación de servicios²⁵.

Ahora bien, en ésa oportunidad la Sala replanteó el criterio jurisprudencial con relación al fenómeno extintivo de la prescripción, al considerar que es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos esenciales del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales.

²⁴ Expediente 0245 y 2461 de 2005. C.P.: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

²⁵ Al respecto, citó la sentencia de 28 de junio de 2001. C.P.: Dr. Tarcisio Cáceres Toro. Exp. 2324-00.



De lo expuesto, se establece que la sentencia aludida no contiene una regla que defina la situación relacionada con la reclamación de derechos laborales de docentes territoriales vinculados por contratos de prestación de servicio, como es el caso de **la** solicitante, por lo que, no resultaría procedente la aplicación de la misma para el efecto pretendido a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Si bien la jurisprudencia de la Sección Segunda ha considerado que *“La labor docente no es independiente sino que el servicio se presta en forma personal y de manera subordinada al cumplimiento de los reglamentos del servicio público de educación.”*²⁶, también lo es que, no existe sentencia de unificación en la que tal consideración haya sido recogida y que permita hacer extensivo sus efectos a terceros que se encuentren en identidad fáctica y jurídica.

En efecto, la sentencia respecto de la cual la parte solicitante pretende se le extiendan sus efectos no guarda semejanza fáctica con los supuestos de hecho que sustentan su petición, toda vez que, el presente caso trata de la vinculación contractual de **una** docente territorial y la invocada como de unificación resolvió un asunto respecto de una contratista que desempeñó

²⁶ Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia de 24 de mayo de 2007. Ref: 1919-2006. C.P.: Dr. Jesús María Lemus Bustamante.



labores técnico administrativas de tesorero pagador en el Instituto de Seguro Social. De igual manera, el régimen jurídico que gobierna la actividad de una y otra es disímil, razón por la cual, la solicitud incumplió con uno de los requisitos esenciales para la procedencia del mecanismo contenido en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, las demás sentencias respecto de la cuales se plantea la aplicación extensiva de jurisprudencia, no cumplen a cabalidad con la exigencia legal ni reglamentaria establecida para proferir las sentencias de unificación, en tanto no fueron emitidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o por la Sección Segunda integrada por las Subsecciones A y B, por razones de importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

En ese orden de ideas, la Sala considera que en el presente caso no están dados los presupuestos procesales necesarios para decidir el fondo del asunto, toda vez que la solicitud de extensión carece de los requisitos que permiten su procedencia al no existir identidad fáctica y jurídica con relación a la sentencia de 19 de febrero de 2009 y, las demás providencias invocadas no fueron proferidas conforme al rigor de los artículo 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, la falta de acreditación de alguno de los requisitos exigidos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo



Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, deviene en la improcedencia de la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

Al respecto, esta Corporación ha indicado en forma reiterada que la facultad prevista en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, está reservada para los eventos en que en la solicitud de extensión de jurisprudencia concurren los siguientes elementos:

“(…) 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.

(…)



(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.”²⁷

De lo anterior, se concluye que la potestad de resolver una determinada controversia de acuerdo con la regla jurisprudencial fijada por esta Corporación y que se invoca como fundamento de la solicitud elevada, solo tendrá lugar cuando reúna los requisitos procesales para decidir de fondo y en los demás casos, el mecanismo de extensión de jurisprudencia, sin más trámite, deberá ser rechazado por improcedente.

Aún más, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo señaló que la audiencia contemplada en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se torna en inoficiosa cuando su contenido impide resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia. Al respecto, consideró:

²⁷ Esta posición ha sido adoptada en varias providencias de la Corporación. Consejo de Estado - Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 2013. Rad. No. 45629. C.P.: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo; Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección A. Auto de 5 de diciembre de 2013. Rad. No. 3921-2013. C.P.: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero; Consejo de Estado. Sección Primera. 23 de abril de 2015. Expediente 2012-00368. C.P.: Dr. Guillermo Vargas Ayala; Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección A, providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

“(…) 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 (sic) 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.

(…)

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.”²⁸

²⁸ Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia de 23 de abril de 2015. Expediente 2012-00368. C.P.: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Posición reiterada por la Sección Segunda – Subsección A de esta Corporación. Providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.



Es así como en aquéllos asuntos en que la solicitud de extensión de jurisprudencia no contenga los requisitos señalados en precedencia, la audiencia establecida para escuchar a las partes en sus alegatos y adoptar la decisión resulta ineficaz, en la medida en que no están dados los presupuestos procesales para resolver el asunto sometido a juicio.

En consecuencia, debido a que la presente solicitud no fue presentada conforme a los requisitos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, la Sala por razones de eficiencia y economía procesal, prescindirá de la realización de la audiencia prevista en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 y rechazará por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por la señora Gladys Reyes García contra el Departamento del Valle del Cauca.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE



PRIMERO: Prescindir de la realización de la audiencia de alegatos y decisión prevista en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, dentro de la solicitud de extensión de jurisprudencia de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Rechazar por improcedente la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por la señora Gladys Reyes García contra el Departamento del Valle del Cauca, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Reconocer personería a la abogada Janneth Milena Pacheco Baquero, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.206.964 de Bogotá y T.P. 99.305 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada judicial de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 30 del expediente.

CUARTO: En firme esta providencia, archivar el resto de las piezas procesales, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)

CARMELO PERDOMO CUÉTER