

1376
✓

108



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C, once (11) de diciembre de dos mil trece (2013)

Radicación No: 11001 03 25 000 2013 00645 00 (1280-2013)
Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA
PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-

Ley 1437 de 2011 /
Extensión de la Jurisprudencia - Rechazo

Previo a decidir sobre la procedencia de la solicitud de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Despacho considera necesario efectuar algunas precisiones en torno a la interpretación constitucional del alcance del mencionado mecanismo, así como acerca de los requisitos que, tanto en sede administrativa como judicial, debe reunir la correspondiente solicitud.

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DEL ALCANCE DEL MECANISMO DE
EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Considerando que los artículos 102, 269 y 270 de la Ley 1437 de 2011 consagran el procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, tanto en sede administrativa como en sede jurisdiccional, y limitan su aplicabilidad a las “*sentencias de unificación jurisprudencial*”, tal y como se definen en estos mismos artículos por el Legislador.

Número Interno (1280-2013)

Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-

Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

Teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, en tanto juez de la República, se encuentra vinculado por la Constitución Política como norma de normas, y en tal virtud debe interpretar las normas legales a la luz de lo dispuesto en la Carta Política.

Recordando que el Consejo de Estado, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo (art. 237, C.P.), órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa y máxima instancia de unificación de la jurisprudencia contencioso-administrativa en Colombia, tiene la facultad de interpretar con autoridad el alcance de las leyes sustantivas y procesales que regulan la materia.

Afirmando que es imperativo interpretar el alcance de la competencia de esta Corporación en materia del procedimiento de extensión de la jurisprudencia en forma tal que se maximice la garantía de los derechos constitucionales fundamentales que están de por medio en su aplicación, puesto que de no adoptar tal interpretación acorde con la Constitución, el Consejo de Estado estaría desatendiendo los mandatos expresos del Constituyente y su desarrollo en la jurisprudencia constitucional.

Señalando que, según lo ha explicado en amplias líneas jurisprudenciales la Corte Constitucional, el respeto por el precedente judicial tiene en Colombia carácter obligatorio a partir de 1991.

Recordando también que el respeto por la fuerza vinculante del precedente jurisprudencial, especialmente de los precedentes adoptados por las Altas Cortes, apunta hacia la materialización de caros derechos, principios y valores constitucionales, entre ellos (a) la seguridad jurídica, (b) el derecho de acceso a la administración de justicia, (c) el principio de buena fe y la protección de la confianza legítima de los ciudadanos hacia la consistencia y uniformidad en la aplicación de la ley por los jueces, (d) el principio de legalidad y de sujeción de los jueces al ordenamiento jurídico como un todo, (e) el derecho a la igualdad ante la ley y a la igualdad de trato por las autoridades, (f) la necesidad de dotar al

Número Interno (1280-2013)
Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

ordenamiento jurídico de coherencia, racionalidad y universalidad, (g) la necesidad de dar una interpretación uniforme y consistente a la ley para que así los ciudadanos puedan delimitar autónomamente el ejercicio de sus libertades.

Sosteniendo que el espíritu mismo de la consagración legal de la figura de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado es el de garantizar el respeto al sistema de precedentes por el juez contencioso-administrativo y por las autoridades que cumplen función administrativa.

Disponiendo por lo tanto que los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo deben ser interpretados, acorde con la Constitución Política, de manera tal que se entienda que el procedimiento de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado es aplicable no solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial que allí se definen, sino también a *todo precedente judicial adoptado por el Consejo de Estado*, entendido como una sentencia en la cual esta Corporación haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, sea que se haya desarrollado en una línea jurisprudencial o no, y siempre que se encuentre vigente y actualizada en tanto postura jurisprudencial del Consejo de Estado.

Precisando también que ha de entenderse por precedente judicial vinculante únicamente la *ratio decidendi* de una sentencia en la cual el Consejo de Estado haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, y que dicha *ratio decidendi* se define como el fundamento jurídico-normativo directo y razón suficiente de la decisión material adoptada en su parte resolutive, en términos específicos para los hechos del caso, esto es, como la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico.

Indicando adicionalmente que la obligatoriedad de aplicar la *ratio decidendi* de un precedente a un caso pendiente de resolución, depende de que los supuestos de hecho y de derecho de los dos casos sean similares, y de que la

Número Interno (1280-2013)

Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-

Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

postura jurisprudencial que consta en el precedente no haya sido cambiada o haya evolucionado hacia una postura distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación.

Concluyendo por último que, a la luz de la jurisprudencia constitucional plasmada en la sentencia C-836 de 2001, éste es el entendimiento que ha de darse a la noción de precedente judicial y al valor vinculante de la doctrina de las Altas Cortes a la luz de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico colombiano, incluyendo el artículo 4º de la Ley 196 de 1896 y los artículos 4º, 5º y 8º de la Ley 153 de 1887.

REQUISITOS DE LA PETICIÓN DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado fue consagrado en la Ley 1437 de 2011 para cumplir varias finalidades, como por ejemplo: (i) lograr una aplicación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico; (ii) contribuir a la materialización de la igualdad frente a la ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas y judiciales; (iii) garantizar principios de la función administrativa como la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad; (iv) contribuir a disminuir la congestión que aqueja a la jurisdicción contencioso administrativa, entre otras.

Los requisitos que debe reunir la petición de extensión que el interesado formule ante la respectiva autoridad administrativa están consagrados en los numerales 1, 2 y 3 del inciso segundo del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que textualmente señala *"además de los requisitos generales"*.

El reenvío que hace el texto antes citado está referido a los requisitos que deben contener todas las peticiones, señalados en el artículo 16 ibídem. Esta

Número Interno (1280-2013)
Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

previsión normativa encuentra justificación, si se considera que, generalmente, la solicitud de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado comporta el ejercicio del derecho de petición en interés particular, como forma de dar inicio a la correspondiente actuación administrativa.

Así, a partir de la regulación contenida en los artículos 16 y 102 de la Ley 1437 de 2011, es posible establecer los requisitos que deben contener las solicitudes de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado que los ciudadanos formulen ante las correspondientes autoridades administrativas, que para efectos pedagógicos se desglosan de la siguiente manera:

1.- La designación de la autoridad a la que se dirige la petición de extensión, precisando que deberá ser aquella legalmente competente para reconocer el derecho reclamado.

2.- Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y/o apoderado, si es el caso, indicando los números de sus documentos de identidad y tarjeta profesional - tratándose de los Abogados-, así como la dirección física y electrónica donde recibirán notificaciones y los números de teléfono o fax de contacto.

3.- El objeto de la petición, que necesariamente estará referido a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho; considerando para tal efecto la definición que en esta providencia se ha hecho.

4.- Las razones en las que se fundamenta la petición. En este aspecto resulta indispensable que se justifique en forma razonada por qué 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.

Número Interno (1280-2013)
 Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
 Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
 DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

Sobre este punto resulta especialmente relevante el pronunciamiento efectuado por la Sala Plena de esta Corporación acerca de los elementos que integran un precedente judicial vinculante¹, veamos:

"El precedente judicial, en tanto que elemento jurídico que ejerce una fuerza gravitacional que atrae hacia su contenido los casos concretos que deban ser resueltos en el futuro por el mismo juez o por sus subordinados funcionales —según que se trate de precedente horizontal o de precedente vertical, respectivamente— sólo puede estructurarse correctamente a partir de la inescindible conjunción entre (i) los hechos relevantes del caso a decidir, (ii) la subregla o criterio jurisprudencial en el cual se soporta la decisión adoptada por el juez o tribunal —la ya comúnmente llamada ratio decidendi— y (iii) la parte resolutive del correspondiente fallo —decisum—.

La identidad de patrones fácticos existente entre la decisión constitutiva de precedente y aquella(s) a la(s) cual(es) el mismo puede ser aplicado, es lo que determina que, en principio, el juez deba aplicar la misma subregla jurisprudencial para resolver el nuevo litigio —stare decisis—, a no ser que pueda y/o deba aducir sólidos argumentos que lo fuercen a apartarse de o a no aplicar el criterio de decisión utilizado en el evento antecedente.

Así pues, el precedente judicial vinculante no está constituido por cualquier aparte o segmento de un pronunciamiento jurisdiccional, elegido de manera inopinada por el operador jurídico y carente de conexión alguna con los tres elementos antes aludidos —hechos relevantes del caso (o problema jurídico abordado), subregla o criterio jurisprudencial de decisión (ratio decidendi) y parte resolutive del proveído— sino, precisamente, por la conjunción de estos últimos, cuya articulación es la que permite que la jurisprudencia se utilice técnicamente de manera correcta como fuente normativa y que resulte verdaderamente limitante de los vaivenes injustificados en las decisiones de las autoridades —administrativas o

¹ Auto de 11 de septiembre de 2012, acción popular No. 17001-33-31-003-2010-00205-01, actor: Javier Elías Arias Idárraga, demandado: Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. E.S.P., C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

Número Interno (1280-2013)
Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

jurisdiccionales— o, en otros términos, que funcione como herramienta de control frente a la arbitrariedad”.

Así las cosas, la analogía fáctica y jurídica entre el supuesto contenido en la sentencia de cuyos efectos se solicita la extensión y el nuevo caso puesto a consideración del Consejo de Estado, es lo que permite la aplicación de la subregla jurisprudencial contenida en la providencia antecedente. Si dicha analogía no existe, la extensión de la jurisprudencia no puede operar.

5.- La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.

El numeral 2º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 es más específico al señalar: *“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”.*

Considerando que la extensión de la jurisprudencia es un mecanismo concebido para precaver futuros litigios y que los términos para su trámite son cortos, es obvio que la parte interesada deba acompañar su solicitud de las pruebas necesarias para dar certeza de la identidad fáctica y jurídica con el supuesto abordado en la sentencia de unificación cuya extensión se solicita. En este escenario la actividad probatoria del interesado es determinante para lograr el éxito de su petición.

6.- Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca en su favor.

Sobre este requisito ha de advertirse que debe haber identidad entre la sentencia de unificación invocada en sede administrativa y en sede judicial. Vale decir, resulta jurídicamente inviable que ante la autoridad competente para

Número Interno (1280-2013)

Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

reconocer el derecho reclamado se invoque una providencia y ante el Consejo de Estado otra, aunque se trate de sentencias que de manera general aborden el mismo tema, pues con ello se vulnerarían los derechos de contradicción y de defensa de la entidad demandada.

Un argumento adicional para sostener lo anterior está contenido en el inciso 5 numeral 2 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, según el cual una de las consideraciones por las que la autoridad administrativa puede negar la petición de extensión de la jurisprudencia es, justamente, *"Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos"*.

De esta forma, la autoridad administrativa decidirá la petición de extensión a partir de la sentencia que se le haya puesto de presente, no de otra providencia; por lo que no es posible que en el trámite de la misma solicitud ante el Consejo de Estado se la sorprenda con supuestos fácticos y jurídicos diversos, respecto de los cuales no haya tenido oportunidad de pronunciarse.

7.- La firma del peticionario.

De otro lado, el primer inciso del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al establecer el procedimiento judicial para la extensión de la jurisprudencia, señala que el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Esta norma debe ser concordada con lo dispuesto en el artículo 160 del C.P.A.C.A. en cuanto al derecho de postulación, para afirmar que para el trámite de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se requiere la asistencia de abogado.

Número Interno (1280-2013)

Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

En efecto, para el trámite judicial de la extensión se requiere idoneidad profesional, máxime si se considera que la exigencia de razonabilidad de la petición implica el despliegue de una carga argumentativa suficiente respecto de la identidad fáctica y jurídica de los supuestos a contrastar y el amplio conocimiento de las líneas jurisprudenciales desarrolladas por esta Corporación.

Entonces, se trata de una actividad netamente jurídica para la cual se requieren conocimientos, habilidades y destrezas, que solo se pueden predicar de los profesionales del derecho.

Hechas las anteriores acotaciones, procede el Despacho a rechazar la solicitud de extensión de la jurisprudencia de que trata el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, presentada por el apoderado de la señora Natividad Armenia Olaya González en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, de conformidad con las siguientes

CONSIDERACIONES

El 18 de septiembre de 2012 el apoderado de la solicitante presentó ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, solicitud de extensión de la jurisprudencia contenida en la sentencia proferida el 14 de septiembre de 2011 número interno 0899 – 2011 Magistrado Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, con el propósito de obtener la reliquidación de la pensión de jubilación².

² Folios 21 y 26

Número Interno (1280-2013)

Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

En respuesta a la solicitud de extensión, la entidad requerida expidió la Resolución RDP 015351 fecha 14 de noviembre de 2012³ y notificada personalmente el 21 de noviembre siguiente⁴, negando las peticiones de la solicitante, pero lo cierto es que al momento de expedición del mencionado acto administrativo ya se había configurado el silencio previsto en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El 20 de febrero de 2013 el abogado de la peticionaria formuló solicitud de extensión de la jurisprudencia citada ante esta Corporación⁵.

En relación con la oportunidad para formular la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, el ante penúltimo inciso del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, frente a la negativa o el silencio de la administración, *"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"*.

Considerando que en este caso la solicitud de extensión de la jurisprudencia se radicó ante la UGPP el día 18 de septiembre de 2012 y que dicha entidad **guardó silencio durante los 30 días** que le confiere la ley para dar respuesta, es claro que el día 31 de octubre siguiente se configuró el silencio negativo, teniendo como término para presentar la misma solicitud ante la jurisdicción el día 14 de diciembre del mismo año, en tanto que el apoderado de la solicitante tan solo se presentó ante esta Corporación el 20 de febrero de 2013, en forma extemporánea, por lo que se impone el rechazo de plano de la misma.

En este punto el Despacho considera necesario advertir que el objeto de la extensión de la jurisprudencia es precaver un futuro litigio, por lo que los términos previstos para el efecto son perentorios y preclusivos, entre otras razones, por cuanto la solicitud que con tal propósito se formule suspende los

³ Folios 29 – 32⁴ Folio 33⁵ Folios 46 – 52

Número Interno (1280-2013)
Actor: NATIVIDAD ARMENIA OLAYA GONZÁLEZ
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-
Ley 1437 de 2011 / Extensión de la Jurisprudencia

términos para la presentación de la demanda que procediere ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo dispone el penúltimo inciso del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

RESUELVE

RECHÁZAR DE PLANO la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el apoderado de la señora Natividad Armenia Olaya González en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

RECONÓCESE al abogado Jairo Cabezas Arteaga, portador de la Tarjeta Profesional No. 24.942 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la solicitante, en los términos y para los fines del poder obrante a folio 1 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN
Consejero Ponente