



CIRCULAR EXTERNA No. **03**

DE: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO

PARA: Directores, Secretarios Generales, Jefes de Oficina Jurídica y Apoderados de entidades públicas del orden nacional

ASUNTO: 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- a propósito de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021

FECHA: Bogotá D.C, **14 JUN. 2022**

I. Marco de competencias y alcance.

La Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA- incorporó en sus artículos 102 y 269, el mecanismo de extensión de jurisprudencia, con el propósito de permitirle a los ciudadanos un acceso directo, ágil y eficaz a las autoridades administrativas y a la jurisdicción.

Este mecanismo permite que las autoridades administrativas resuelvan en igual sentido casos que tengan identidad fáctica y jurídica con fundamento en sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado, en las que se haya reconocido un derecho, con el objetivo de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos, evitar la congestión en la jurisdicción contenciosa administrativa y optimizar recursos públicos.

La Ley 2080 de 2021[1] introdujo modificaciones esta figura con el fin de dotarla de mayor eficacia y eficiencia, así como darle mayor operatividad, al tiempo que se reafirma el rol unificador [2] del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo con el fin de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad en la solución de los asuntos sometidos a su conocimiento.

Dado lo anterior, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en adelante - ANDJE o Agencia- en el marco de sus funciones previstas en numeral 2o del artículo 6º del Decreto 4085 de 2011, considera pertinente la expedición de la presente

CP



circular, con el fin de informar las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 al mecanismo de extensión de jurisprudencia, tanto en vía administrativa como en vía judicial y a las etapas dentro de las cuales la ANDJE interviene de acuerdo con las competencias y términos que señala la norma.

Adicionalmente, con fundamento en la experiencia adquirida por la ANDJE a través de sus intervenciones tanto en la fase administrativa como judicial, desde la entrada en vigencia del mecanismo, con esta circular se imparten una serie de lineamientos con carácter vinculante para 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 asuntos.

Previo a entrar en materia y para comprender el desarrollo de esta circular, es necesario tener en cuenta que el mecanismo de extensión de jurisprudencia se compone de dos fases, una administrativa y otra judicial, previstas respectivamente en los artículos 102 y 269 del CPACA, fases en las que la ANDJE tiene atribuciones específicas. Bajo este contexto abordaremos el presente asunto.

II. Aspectos de la reforma del CPACA en cuanto a requisitos y etapas del mecanismo de extensión de jurisprudencia

1. Requisitos de procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Para efectos de resolver las solicitudes de extensión de jurisprudencia las autoridades deben verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos de procedencia:

1.1. En la solicitud se debe invocar una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o por las Secciones que la componen, de conformidad con el artículo 270 en concordancia con el artículo 271 del CPACA.

El artículo 270 del CPACA modificado, definió de manera precisa el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial e indicó que corresponden a esa especial tipología de decisiones, las siguientes:

(i) Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica trascendencia económica o social, por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación.

(ii) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.

(iii) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996.



De acuerdo con lo anterior, con ocasión de la reforma, dentro de la categoría de sentencias que pueden invocarse para solicitar la extensión jurisprudencial, se incluyen también aquellas sentencias que se profieran con el fin de precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. En ese sentido resulta claro que no cualquier decisión judicial proferida por el Consejo de Estado puede ser invocada para activar este mecanismo sino solo las que ostenten la categoría de sentencias de unificación[3].

En cuanto a las sentencias de unificación dictadas por la Corte Constitucional, bien sea en trámites de tutela o de constitucionalidad, si bien deben ser observadas por los demás órganos de cierre para interpretar las normas constitucionales, y de conformidad con la sentencia C-816 de 2011[4] deberán ser tenidas en cuenta de forma preferente en esos trámites, no activan por sí solas el mecanismo de extensión de jurisprudencia [5].

1.2. La sentencia de unificación jurisprudencial invocada debe haber reconocido un derecho.

En cuanto a este requisito, la reforma al CPACA, no efectuó modificación alguna, por lo que se mantiene lo señalado en el inciso primero del artículo 102, en cuanto a que la sentencia de unificación jurisprudencial invocada por el solicitante, además de reunir los requisitos señalados en precedencia, debe reconocer un derecho, elemento esencial para proceder a ordenar la extensión de sus efectos.

1.3. El solicitante debe cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 102 del CPACA.

De conformidad con lo previsto en el artículo 102 del CPACA la petición de extensión de jurisprudencia debe contener:

(i) Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica del demandante al que se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

(ii) Las pruebas que tenga en su poder a efectos de demostrar la identidad fáctica y jurídica entre su situación y la que fue objeto de decisión en la sentencia de unificación invocada.

(iii) La referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

1.4. La autoridad ante quien se formule una solicitud de extensión de jurisprudencia deberá determinar si el medio de control para obtener el derecho ha caducado o no.

al



Para que proceda la extensión de jurisprudencia, se requiere que no haya caducado la acción judicial que podría interponerse para el reconocimiento del derecho, pues de lo contrario, se permitiría revivir controversias ya superadas por el paso del tiempo dada la inactividad del ciudadano frente al inicio de las acciones correspondientes, con lo cual se afectaría la seguridad jurídica.

Por tanto, al recibir una solicitud de extensión de jurisprudencia, la respectiva autoridad deberá determinar si el ciudadano está dentro del término para acudir a uno de los medios de control judicial previstos en el Título III de la Parte Segunda del CPACA, para efectos de resolver sobre su procedencia.

En conclusión, en cuanto a los requisitos de procedencia del mecanismo, la Ley 2080 de 2021 no introdujo mayores cambios frente a la legislación anterior; amplía las categorías de sentencias de unificación y elimina para el solicitante la obligación de aportar copia del fallo.

2. Competencias de las autoridades en el trámite de una solicitud de extensión de jurisprudencia.

2.1. Trámite Administrativo.

Las autoridades tienen el deber de dar respuesta a los interesados dentro del término de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente a su recepción. [6]

Tal como se ha señalado, se deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 102 del CPACA, y en caso de no cumplirse con alguno de estos, las autoridades deberán negar de forma parcial o total las solicitudes de extensión de jurisprudencia y explicar de manera razonada y suficiente el incumplimiento de las exigencias allí previstas, si se configura alguno de los siguientes supuestos:

- (i) Cuando exista necesidad de agotar un debate probatorio respecto de la petición.
- (ii) Cuando el solicitante no se encuentre en idéntica situación fáctica y jurídica del demandante que dio lugar a la expedición de la sentencia invocada.

Nótese que con la reforma al CPACA, se eliminó la posibilidad que la norma anterior otorgaba a las autoridades administrativas para negar la petición cuando consideraban que las normas a aplicar no debían interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. Por ello, actualmente no es posible negar las solicitudes por esta razón. [7]



Adicionalmente, el texto reformado del artículo 269 del CPACA incorporó expresamente como causal de rechazo de plano, la improcedencia del mecanismo en vía judicial, cuando el peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión [8], razón por la cual esto debe ser verificado por la autoridad a quien se solicita la extensión.

En tercer lugar, y para efectos de dar respuesta a las solicitudes de extensión de jurisprudencia en vía administrativa, las autoridades deberán solicitar concepto previo a la ANDJE de acuerdo con lo previsto en el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso, en adelante CGP-. No obstante, en el evento en que la autoridad ya cuente con un concepto sobre la sentencia invocada, no tendrá el deber de solicitar uno nuevo pues podrá remitirse al anterior, en los términos del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015[9]. En este último caso resulta necesario dejar evidencia durante el trámite que no se solicitó el concepto previo al que se refiere el artículo 614 del CGP en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.1.6 ibidem.

2.2. Trámite Judicial.

Al trámite de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, contemplado en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, se le introdujeron modificaciones sustanciales orientadas a privilegiar el trámite escritural en el que se anticipa que la audiencia de alegatos y decisión, solo se realizará cuando el magistrado ponente lo estime pertinente.

En primer término, para el trámite iniciado por el interesado ante el Consejo de Estado, en los eventos en que fuere negada total o parcialmente la solicitud de extensión de jurisprudencia, o se guarde silencio por parte de la autoridad competente, se introdujeron causales de inadmisión.

Así en los términos del artículo 269 [10] del CPACA, el solicitante debe:

i) acompañar copia de toda la actuación que ha surtido ante la autoridad administrativa y ii) manifestar bajo la gravedad del juramento que no ha acudido ante la jurisdicción con las mismas pretensiones. En caso de que no se cumpla con estos requisitos se inadmitirá la solicitud y se dará el término de diez (10) días al interesado para corregirla, so pena de rechazo.

Con la reforma también se incluyeron causales para rechazar de plano la petición bajo el siguiente tenor:

“La petición de extensión se rechazará de plano por el ponente cuando:



1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.
2. Se haya presentado extemporáneamente.
3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho.
5. Haya operado la caducidad del medio de control precedente o la prescripción total del derecho reclamado.
6. Se establezca que no procede la extensión solicitada por no existir o no estar acreditada la similitud entre la situación planteada por el peticionario y la sentencia de unificación invocada.”

Lo anterior representa una modificación sustancial al proceso que se venía adelantando, si se tiene en cuenta que desde el recibo de la solicitud y previo a su admisión, el consejero ponente debe resolver sobre las materias que antes estaban reservadas para la decisión de fondo, evitando así dilaciones y acumulación de actuaciones frente a solicitudes sin ninguna vocación de prosperidad que congestionen la operatividad de la jurisdicción.

En el antiguo artículo 269 del CPACA se ordenaba correr traslado de la solicitud a la administración de manera general y a la ANDJE se le corría traslado en virtud de lo dispuesto en el artículo 616 del CGP; no obstante, con ocasión de esta reforma, se incorpora expresamente en el artículo 269 ibidem, la orden de correr traslado de la solicitud a la entidad frente a la cual se solicita la extensión y a la ANDJE, por lo que se deroga el artículo 616 citado.

Una vez notificadas de la actuación, es deber de las entidades ante quienes se pretende la extensión participar en el trámite judicial del mecanismo, para ejercer la defensa de sus intereses litigiosos mediante: i) la presentación oportuna y fundada del escrito correspondiente dentro del término de traslado de la petición, que continúa de treinta (30) días hábiles según lo previsto en el artículo 269 del CPACA ii) presentación de los alegatos si así lo consideran y/o iii) comparecer a la audiencia de alegatos y decisión cuando ésta sea convocada a decisión del Magistrado que lleva el caso.

Al respecto y como novedad en el trámite judicial, se prevé la posibilidad de que la autoridad administrativa ante quien se pide la extensión y el Ministerio público, presenten alegatos de manera escrita dentro del término de 10 días siguientes al vencimiento del traslado inicial, los cuales empezarán a correr sin necesidad de auto que así lo ordene. Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de dicho término se adoptará la decisión.



En la legislación anterior los alegatos se presentaban por las partes y por la ANDJE al ser citada, en la audiencia de alegatos y decisión, la cual, bajo la reforma, deja de ser la regla general. Solo si el consejero ponente lo considera pertinente, se podrá convocar a audiencia de alegatos dentro de la cual se adoptará la decisión a que haya lugar. Para el desarrollo de la misma, podrá ordenar la presencia del funcionario de la entidad que tenga la competencia para decidir el asunto, quien tendrá la obligación de asistir so pena de incurrir en falta grave.

Por último, en el evento en que el Consejo de Estado extienda los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial y ello implique el reconocimiento de un derecho patrimonial que deba ser liquidado, se dispuso en la reforma que la liquidación se hará en la misma decisión por parte del Consejo de Estado, con base en las pruebas aportadas.

En el anterior ordenamiento, el trámite de liquidación estaba reservado únicamente a la autoridad judicial competente para conocer del medio de control respectivo y ante la cual debía iniciarse incidente en los términos del artículo 193 del CPACA. Con la reforma solo se acudirá por el interesado a dicho incidente en caso de que la decisión haya sido dictada en abstracto al no contar el Consejo de Estado con el acervo probatorio suficiente, para lo cual tendrá un plazo de treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión.

En este evento, la autoridad deberá igualmente intervenir dentro del correspondiente trámite incidental que se promueva ante el juez, para efectos de controvertir a través del recurso de reposición que se estableció con la reforma, la decisión que liquide el derecho patrimonial, si a ello hubiera lugar. Es de señalar que el recurso de reposición en este trámite procede exclusivamente por desacuerdo con su monto. Por lo anterior, es indispensable que la autoridad desde el mismo momento en que descurre el traslado aporte las pruebas que tenga en su poder con el fin de que, si es del caso, sean tenidas en cuenta en la liquidación, y en este sentido asegurar que ésta se realice conforme a derecho.

Conforme a las etapas señaladas, se requiere que las autoridades ante quienes se solicita la extensión, comparezcan en debida forma al Consejo de Estado y dentro de las oportunidades descritas, para ejercer la defensa de sus intereses litigiosos a través de una oposición seria y fundada respecto de las solicitudes de extensión de jurisprudencia que no cumplan con los requisitos establecidos en la ley para su procedencia y haciendo uso de las causales definidas en el artículo 102 del CPACA. De igual forma, es necesario que los argumentos o razones que llevaron a la entidad a negar la solicitud de extensión de jurisprudencia en vía administrativa sean reiterados y explicados con suficiencia ante el Consejo de Estado, con el fin de demostrar las razones por las cuales a juicio de la entidad se debe negar la petición.

al



Finalmente, en la reforma al CPACA en materia de extensión de jurisprudencia vía judicial se introduce la condena en costas al accionante cuando el Consejo de Estado encuentre que la solicitud es manifiestamente improcedente.

III. Competencias de la ANDJE en el trámite de la solicitud de extensión de jurisprudencia.

3.1. Durante el trámite administrativo.

En esta fase del mecanismo de extensión de jurisprudencia, a la ANDJE, según lo dispone el artículo 614 del CGP [11], se le atribuye la competencia de emitir concepto previo, concepto que se emite únicamente a solicitud de la respectiva autoridad y siempre que la Agencia haya manifestado su intención de rendirlo.

En relación con el alcance del concepto previo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, éste se limita a verificar si la o las sentencias invocadas por el solicitante responden o no al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, como lo exige el artículo 102 del CPACA y de conformidad con las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, en consonancia con el artículo 271 ibidem.

Al respecto también se debe precisar que, conforme lo señala el artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015 "*Los conceptos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rinda a una entidad pública serán aplicables a todas las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten ante ella con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido*" por lo que, ésta será la única excepción al deber que tiene la autoridad administrativa de solicitar el concepto previo a la Agencia.

Conforme a lo señalado, si la autoridad solicita nuevamente un concepto sobre el mismo fallo, la ANDJE podrá remitirse a los conceptos rendidos con anterioridad autoridad solicitante, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 19 del CPACA. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015 que señala: "*los conceptos que rinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, según lo dispuesto en artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*".

De esta manera, cuando la entidad interesada le solicite a la ANDJE un concepto previo según el deber que le señala la ley, la Agencia cuenta con el término legal de diez (10) días hábiles para manifestar su intención o no de rendir el concepto

solicitado. En caso afirmativo, deberá emitirlo dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la comunicación de intención.

Así, el término de treinta (30) días hábiles con el que cuenta la entidad para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia, empezará a correr una vez ocurra alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando la Agencia manifieste su intención de no rendir el concepto previo solicitado, dentro del término inicial de diez (10) días hábiles, o (ii) cuando la Agencia emita el concepto dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la comunicación en la que manifestó su intención de rendirlo o cuando opere el vencimiento de dicho término, lo que ocurra primero.

En caso de que la entidad no solicite el concepto previo a la ANDJE, ya sea por omisión o en aplicación del artículo 2.2.3.2.1.6 del Decreto 1069 de 2015, la autoridad cuenta con el término legal de treinta (30) días hábiles para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia. Vencido este término, si la entidad niega total o parcialmente o no responde, el interesado queda habilitado para acudir al Consejo de Estado e iniciar, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes, la fase judicial del trámite.

En relación con la omisión de la autoridad pública competente de solicitar el concepto previo a la Agencia el Consejo de Estado ha manifestado que esta no tiene la virtud de viciar el procedimiento, pues se trata de una responsabilidad de la entidad que no puede afectar al solicitante como tampoco el trámite de extensión regulado en la ley [12]. No obstante, hay que recordar que la solicitud de concepto previo es un deber de las entidades públicas dentro de este trámite, dispuesto en el artículo 614 CGP ya citado, por lo tanto, debe ser observado.

Cabe advertir que, de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015[13] corresponde únicamente a las entidades ante las cuales se solicitó la extensión de jurisprudencia, evaluar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 del CPACA ya explicados, decisión sobre la cual la Agencia no tiene competencia alguna, pues ello implicaría el ejercicio de una función de coadministración que no está autorizada por la ley.

Finalmente, es importante señalar que en caso de que la ANDJE reciba solicitudes de concepto previo, sin que la intención del peticionario haya sido invocar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, por carecer de competencia para pronunciarse sobre dichos asuntos, se verá en la obligación de manifestar su intención de no rendir el concepto previo.

Bajo esta perspectiva y para efectos de evitar estas remisiones, se hace un llamado especial para que las autoridades tengan en cuenta la diferencia existente entre el deber contenido en el artículo 10[14] y el trámite contenido en el artículo 102 del



CPACA. Mientras el primero, se refiere al deber que le asiste a las autoridades, al momento de adoptar decisiones de su competencia, de tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas, que en efecto se refiere a la importancia del precedente para el ejercicio de la función pública; el segundo prevé el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que está regulado por normas de carácter especial y que además, con la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, está sujeto al cumplimiento de los requisitos y el procedimiento especial explicado y definido en la Ley.

Otra diferencia sustancial entre las dos figuras es que los precedentes judiciales los puede proferir cualquiera de los órganos de cierre de cada una de las jurisdicciones, mientras que el mecanismo de extensión de jurisprudencia únicamente puede ser activado por una categoría especial de sentencias que solo puede dictar el Consejo de Estado.

3.2. Trámite Judicial.

La Agencia actúa en esta parte del trámite con el propósito de apoyar la defensa jurídica de las entidades públicas contra las que se presenta la solicitud de extensión de jurisprudencia.

Es así que, de conformidad con el artículo 269 del CPACA, la ANDJE interviene en la fase judicial, a través de las siguientes actuaciones: i) en el término de traslado concedido por el Consejo de Estado y ii) en la presentación de los alegatos cuando así lo considere o en la audiencia que de manera potestativa el ponente cite para este fin.

Agotada la etapa de admisión de la petición, dentro del término de treinta (30) días hábiles una vez sea notificada, la ANDJE interviene por escrito para pronunciarse sobre el caso concreto, y puede solicitar, si es del caso, que se aporten las pruebas que considere pertinentes y expresar los argumentos sobre la petición de extensión de jurisprudencia.

Sobre este último punto, es del caso señalar que según lo establece el artículo 269 ibidem, la autoridad convocada al trámite y la Agencia, solo pueden oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 del CPACA.

La segunda actuación en la que la Agencia pudiera intervenir, en caso de considerarlo pertinente, es frente a los alegatos que según la reforma, se podrán presentar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término del traslado; o en la audiencia, si así se convoca por la Corporación, en la que se escucharán los alegatos de las partes y se tomará la decisión final sobre si hay lugar



o no a extender los efectos de la sentencia invocada; con ello finaliza el trámite y la intervención de la Agencia.

En este aspecto valga puntualizar que, si bien el nuevo artículo 269 no señala expresamente la intervención de la Agencia a través de la presentación de alegatos, en la práctica el Consejo de Estado ha venido notificando a la ANDJE para su presentación, en aquellos trámites que venían en curso antes de la reforma y en los cuales se había prescindido de la audiencia de decisión, en la que también la Agencia era citada para comparecer.

Finalmente en el evento de que se ordene la extensión de los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial y en ella se efectúe el reconocimiento de un derecho patrimonial, la ANDJE no tiene competencia alguna en el trámite incidental que debe iniciar el interesado ante la autoridad judicial que sería competente para conocer de la demanda en caso de no haber acudido al mecanismo de extensión de jurisprudencia. A este trámite incidental únicamente debe acudir la respectiva entidad, con el fin de ejercer la defensa de sus intereses litigiosos según se explicó en apartes anteriores de esta Circular.

IV. Lineamientos generales en trámites de extensión de Jurisprudencia

Las autoridades administrativas tienen el deber de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, cuando se cumplan los requisitos y presupuestos que la ley señala, para evitar la congestión judicial y optimización de los recursos del Estado.

Por eso, teniendo en cuenta los principios de eficacia, economía y celeridad que deben orientar la función pública a cargo de las autoridades administrativas, es su deber asegurar que las actuaciones administrativas se desarrollen de acuerdo con los principios consagrados en el artículo 3º del CPACA, en procura de la prevención del daño antijurídico, y de esta manera a través de este mecanismo, llevar a cabo una estrategia integral y adecuada para resolver la litigiosidad en torno a los asuntos dentro de los cuales la jurisdicción ya ha decantado posiciones consolidadas y ha extendido los efectos de sentencias consideradas de unificación jurisprudencial, incluso, así el interesado no haya presentado la solicitud de que trata el artículo 102 del CPACA [15], pues con ello se logrará la efectividad de los derechos de los interesados, así como el respeto del ordenamiento jurídico colombiano y la protección del patrimonio público.

Precisado lo anterior esta Agencia solicita a las entidades destinatarias de esta circular aplicar los siguientes lineamientos en los trámites de extensión de jurisprudencia a los que sean convocados:



1- Todas las entidades públicas deberán pedir concepto previo a la Agencia frente a las solicitudes de extensión de jurisprudencia que ante ellas se presenten, en los términos de los artículos, 614 del CGP, 2.2.3.2.1.5., 2.2.3.2.1.6. y 2.2.3.2.1.7. del Decreto 1069 de 2015.

2- Las autoridades administrativas están obligadas a dar respuesta expresa oportuna y de fondo a quien formule ante ellas solicitudes de extensión de jurisprudencia. En torno a esta obligación conviene recordar que de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del CPACA “toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo”, por lo que las consecuencias de dejar sin respuesta o responder tardíamente una solicitud de extensión de jurisprudencia corresponden a las mismas que establece el legislador para el derecho de petición, amén de la litigiosidad que esta omisión puede generar.

3- La autoridad administrativa deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 102 del CPACA, y cuando proceda, extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial invocadas, en los casos que tengan identidad fáctica y jurídica. En caso de no cumplirse con alguno de estos, deberán negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia y explicar de manera razonada y suficiente el incumplimiento de las exigencias allí previstas para la procedencia del mecanismo.

4- Al recibir una solicitud de extensión de jurisprudencia, la respectiva autoridad deberá determinar si el ciudadano está dentro del término para acudir a uno de los medios de control judicial previstos en el Título III de la Parte Segunda del CPACA, para efectos de resolver sobre su procedencia. Adicionalmente debe establecer desde esta instancia la existencia de procesos judiciales iniciados previamente por los peticionarios contra la entidad, en los que se reclamen las mismas pretensiones de la solicitud, para, si es del caso, probar este hecho ante el Consejo de Estado en la vía judicial.

5- Con el fin de ejercer una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación, las entidades públicas deberán comparecer mediante apoderado ante el Consejo de Estado en la fase judicial del mecanismo de extensión de jurisprudencia y en tal virtud, deberán presentar oportunamente y suficientemente fundado el traslado concedido en los términos del artículo 269 del CPACA, los alegatos cuando se considere y asistir a la audiencia de alegaciones finales y de decisión, cuando ello corresponda.


6- Cuando se cite para audiencia de alegatos y se ordene la comparecencia del funcionario de la entidad que tenga la competencia para decidir el asunto, este tendrá la obligación de asistir so pena de incurrir en falta grave.



7- En este trámite la autoridad administrativa debe aportar desde el inicio de la actuación la pruebas que tenga en su poder para que sean tenidas en cuenta en la liquidación, y en este sentido asegurar que esta se realice conforme a derecho y de contera velar porque no haya lugar a un detrimento patrimonial en contra del erario público, interponiendo oportunamente, si es del caso, el recurso de reposición introducido en la reforma, que procede únicamente contra el monto liquidado.

La presente circular rige a partir de su expedición y deroga la Circular Externa 0002 del 17 de julio de 2017.


CAMILO GÓMEZ ALZATE
Director General

Revisó: Clara Name Bayona 

[1] "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción."

[2] Lo anterior en concordancia con la modificación introducida por el Artículo 18 de la Ley 2080 de 2021, que modificó los numerales 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, (Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo) "

[3] Auto de la Sección Tercera, Subsección "C" del 4 de abril de 2013, con ponencia del Magistrado Enrique Gil Botero, dentro del expediente con número de radicado 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213

[4] Sentencia del 10 de noviembre de 2011, magistrado ponente Mauricio González Cuervo, mediante la cual se declararon exequibles condicionalmente los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.



[5] Al respecto véase: sentencia C-588 de 2012 de la Corte Constitucional, magistrado ponente Mauricio González Cuervo y sentencia del 5 de febrero de 2016 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-15-000-2014-01312-01, consejera ponente Lucy Jeanette Bermúdez B.

[6] El artículo 31 del CPACA establece que "la falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta parte primera del código, constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria".

[7] El artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 102 de la Ley 1437 y eliminó el numeral 3º del inciso quinto que disponía: "3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269."

[8] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 8 de septiembre de 2016, consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, solicitud 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.

9) "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Sector Justicia y del Derecho".

[10] Modificado por el artículo 77 de la Ley 2080 de 2021.

[11] "ARTÍCULO 614. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA. Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días. El término a que se refiere el inciso 4º del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero." (Resaltado fuera del texto original)

[12] Consejo de Estado, Sección Primera, consejero ponente Guillermo Vanegas Ayala, radicación número 110010324-000-2015-00043- 00, solicitante: Promotora Inmobiliaria Sanitas Ltda., entidad: Distrito Capital-Secretaría de Hábitat, al respecto manifestó: No obstante, también se observa que la ANDJE se pronunció sobre el fondo de la petición de extensión, en el sentido de solicitar que no se acceda a ello, lo cual podría interpretarse como convalidación de la omisión de la Secretaría de Hábitat, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias que en su caso podría implicar la inobservancia del deber impuesto a las entidades administrativas según lo dispuesto en el artículo 614 del CGP. Interpretar la enunciada irregularidad como causal de nulidad sería tanto como afectar la validez de la actuación que hasta ahora se ha surtido, imponiendo una carga desproporcionada al solicitante, esto es, ajena a los deberes de diligencia que le son exigibles para tramitar este tipo de solicitudes, como quiera que se trata de una responsabilidad de la entidad pública y no del peticionario."

[13] "La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

[14] En la sentencia C-634 de 2011 de 24 de agosto de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad -parcial- del artículo 10 del CPACA resolvió: "declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que **las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.** Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad". (Resaltado fuera del texto original).

[15] Decreto 1069 de 2015, "Artículo 2.2.3.2.1.7. Aplicación de la decisión extendida. Las entidades públicas a las que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado haya rendido conceptos sobre extensión de la jurisprudencia velarán porque se aplique lo dispuesto en las providencias extendidas en todos los casos similares que lleguen a su conocimiento, así el interesado no haya presentado la solicitud de que trata el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo" (Resaltado fuera del texto original).