



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20181030033261-OAJ

Fecha de Radicado: 29-05-2018

Bogotá D.C.,

Doctor

JOHN ALEXANDER CHALARCA GÓMEZ

Director Técnico Talento Humano

Contraloría de Bogotá D.C.

Carrera 32A No. 26A - 10

Asunto: Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia, radicado Agencia 20188000735182 del 27 de abril de 2018, radicado entidad 2-2018-07903 de la misma fecha.

Respetado Doctor Chalarca:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, Agencia) a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su despacho por [REDACTED] en la que se invocan las siguientes sentencias: (i) Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 9 de mayo de 2002, radicación número 25000-23-25-000-98-5905-01 (2355/01), Consejero Ponente Ana Margarita Olaya Forero; (ii) Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora; (iii) Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro y, (iv) la Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, del 22 de mayo de 2003, radicación número 25000-23-25-000-1999-6459-01 (0959-2002), Consejero Ponente Alberto Arango Mantilla.

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A - 40 Bogotá, Colombia
Sede Administrativa Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66 Bogotá, Colombia
Conmutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co

Página 1 de 15



Con fundamento en dichas decisiones, el peticionario pretende que la Contraloría de Bogotá D.C., de aplicación a la figura de extensión de la jurisprudencia, considerando que: *"(...) existen sentencias debidamente ejecutoriadas ante el Honorable Consejo de Estado, por fallos de segunda instancia en contra del organismo de control, en donde se declararon unos actos administrativos nulos y se restableció el derecho del régimen prestacional aplicable a los servidores públicos, que ingresaron a la Contraloría de Bogotá D.C."*¹.

Precisado el propósito del peticionario con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo solicitado, corresponde a la Agencia verificar si las citadas providencias corresponden al concepto de sentencias de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA) y conforme a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015: *"[l]a 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"*.

1. Principales consideraciones de las sentencias objeto de solicitud de extensión

- I. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 9 de mayo de 2002, radicación número 25000-23-25-000-98-5905-01 (2355/01), Consejero Ponente Ana Margarita Olaya Forero y Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, del 22 de mayo de 2003, radicación número 25000-23-25-000-1999-6459-01 (0959-2002), Consejero Ponente Alberto Arango Mantilla.**

Sobre estas providencias resulta indispensable advertir de antemano, que las sentencias proferidas por la Sección Segunda, Subsecciones A y B, no

¹ Es de señalar que con la solicitud de concepto previo no se adjuntó la petición elevada por el peticionario, por lo que el presente concepto se emite con fundamento en la solicitud de concepto remitida por la Contraloría de Bogotá D.C.



corresponden a la tipología de sentencias de unificación jurisprudencial que activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia, por las razones que se exponen a continuación.

De conformidad con los mandatos del artículo 271 del CPACA, las sentencias proferidas por las Subsecciones del Consejo de Estado se deben descartar como sentencias de unificación jurisprudencial, toda vez que según lo establece la norma en comento es válido inferir que la unificación es viable respecto de las sentencias proferidas por las Secciones del Consejo de Estado, más no por las Subsecciones de cada una de ellas, como es el caso de la sentencia bajo examen. En ese sentido, la norma señala: “(...) **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”. (Destacado fuera de texto).

En línea con lo anterior, conviene destacar que el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 14 estableció la facultad que tienen las Subsecciones de la Sección Segunda de sesionar conjuntamente para unificar o adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección pero únicamente con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, al indicar:

“Artículo 14. La sección segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) consejeros. En caso de retiro de un consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva subsección.

PAR. 1º—Cada subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las subsecciones sesionarán conjuntamente:

1. 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”. (Destacado fuera de texto).

Por su parte, con posterioridad a la entrada en vigencia del CPACA el artículo 13 A del Reglamento del Consejo de Estado, adicionado por el Acuerdo 148 de 2014, definió la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial. Al respecto, la norma en comento establece:



“Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de Contencioso Administrativo, atendiendo el criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

(...)

1. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos.”
(Destacado fuera de texto)

Así entonces, según los artículos 13 A y 14 del Reglamento del Consejo de Estado analizados *supra*, resulta claro que la facultad para proferir sentencias de unificación de jurisprudencia no es en ningún caso competencia de las Subsecciones si no de las Secciones del Consejo de Estado.

Adicional a lo anterior, el Consejo de Estado en concepto del 10 de diciembre de 2013, consejero ponente William Zambrano Cetina dentro del expediente No. 11001-03-06-000-2013-00502-00, radicación No. 2177 señaló: “(...) También las secciones de la corporación venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 8º del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8º del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo”.

Conforme con lo expuesto, se evidencia que las Subsecciones del Consejo de Estado carecen de competencia para proferir sentencias de unificación jurisprudencial y por tanto las sentencias bajo análisis, al haber sido proferidas por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, no corresponden a la categoría de sentencias de unificación jurisprudencial y por tanto no tienen la virtualidad de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia, por lo que la Agencia se abstendrá de hacer un análisis sobre estas sentencias y por lo mismo resulta intrascendente el análisis de los fundamentos fácticos y jurídicos de esas decisiones invocadas por el peticionario.

II. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997,



radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora.

En esta sentencia la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió la acción de nulidad interpuesta por el actor², en contra del inciso 2 del artículo segundo³ del Decreto 1133 de 1994 "Por el cual se fija el régimen prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas".

Dentro del líbello de la demanda, se dice que el texto acusado viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución; así como también, según el actor, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta.

Así las cosas, el Consejo de Estado en la providencia invocada estableció que en virtud del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso expidió la Ley 4 de 1992, la cual en su artículo 2 precisa los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en su artículo 1, a saber, entre otros:

a) El respeto de los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los regímenes especiales.

En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

b) El respeto a la carrera administrativa y a la aplicación de su cobertura.

A su vez, el artículo 12 dispuso:

El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Dentro de ese entorno, precisó el Consejo de Estado que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1133 "Por el cual se fija el régimen

² Carlos Arturo Castañeda Castañeda.

³ El inciso 2 del artículo 2 del Decreto 1133 de 1994 establece: Lo señalado en el inciso anterior se aplicará para los empleados públicos siempre y cuando continúen desempeñando los cargos para los que fueron nombrados en el momento de la vigencia de este Decreto, como para los trabajadores oficiales mientras mantengan esa calidad".



prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas”.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1808 de 1994, que modificó el Decreto 1133 y adicionó la frase: *“u otros empleos cuando a ellos se acceda por motivo de incorporación o de ascenso como resultado de un proceso de selección...”* con lo cual se varió sustancialmente la estructura jurídica del mismo.

Así las cosas, frente al caso en concreto, resultó claro para la Sala que el inciso 2 del artículo 2 del mencionado Decreto 1133: *“quebranta la obligación de respetar la carrera administrativa prevista en el literal b) de la ley 4 de 1992, cuando restringe y limita el goce de las prestaciones que se venían reconociendo y pagando al hecho de permanecer en el mismo cargo para el cual fueron nombrados los empleados públicos, al momento de comenzar a regir el decreto, quebrantándose por tanto el artículo 125 de la Carta Política, conforme al cual el ingreso y ascenso en los cargos de carrera exige el cumplimiento previo de los requisitos y condiciones señalados en la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”*.

En consecuencia, consideró la Sala que los empleados tendrían que permanecer estáticos en sus empleos, sin posibilidades de ascenso o promoción, para conservar el régimen prestacional correspondiente, haciéndose nugatorio el sistema de carrera.

En suma, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo estableció que aun cuando el Decreto 1808 de 1994, pretendió modificar el yerro del Decreto 1133, resultó evidente que la norma acusada produjo efectos para los empleados de carrera del Distrito Capital que deben ser remediados a través de la anulación del texto demandado.

De conformidad con lo expuesto, se decretó la nulidad de la frase del inciso segundo del artículo 2º del Decreto 1133 del 1º de junio de 1.994, que rezaba bajo el siguiente tenor: *“siempre y cuando continúen desempeñando los cargos para los que fueron nombrados en el momento de la vigencia de este decreto”*.

III. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro.



En esta sentencia la Sección Segunda del Consejo de Estado resolvió la acción de nulidad interpuesta por la actora⁴ contra el Decreto 1133 de 1994 "Por el cual se fija el régimen prestacional de los empleados públicos del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas".

Así las cosas, las censuras de la demandante se pueden concretar de la siguiente manera:

- a) *"Al haber señalado la Carta de 1991 en su artículo 150, numeral 19, literal f, que el Congreso de la República debería dictar las normas generales y señalar en ella los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular "el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales", con lo cual se quiso "... evitar extremos que lesionen el mínimo salarial de los trabajadores oficiales... quienes... a través de convenciones colectivas pueden obtener mejores condiciones salariales y prestacionales". En donde no podría el Congreso "facultar al Ejecutivo, como en efecto lo hizo en el artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, para señalar "El régimen prestacional de los servidores públicos de las Entidades Territoriales... con base en las normas, criterios y objetivos contenidos" en dicha Ley, cuando por servidores públicos se entienden tanto empleados públicos, funcionarios públicos y trabajadores oficiales".*
- b) En la Ley 4 de 1992, el Congreso legisló sobre el régimen salarial de los trabajadores oficiales, al señalar en el párrafo único del artículo 12 que "el gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional", cuando la Carta Política no lo facultaba para ello.
- c) El inciso 2 del artículo 2 del Decreto 1133 acusado establece que: "Lo señalado en el inciso anterior se aplicará para los empleados públicos siempre y cuando continúen desempeñando los cargos para los que fueron nombrados en el momento de la vigencia de este Decreto, como para los trabajadores oficiales mientras mantengan esa calidad". Vulnerándose así con tal disposición el derecho a la igualdad, así como también el respecto a la carrera administrativa.

El Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativo con relación al primer cargo, estableció que ya la Corte de Cortes en sentencia C-315 de 1995 declaró la exequibilidad del artículo 12 de la Ley 4 de 1992

⁴ Maria Betty Cuervo Zárate.



“(…) siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales, y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales”.

Por tanto en el caso bajo estudio, encontró que no se configuraba la violación que alegaba la demandante, toda vez que cuando se refiere a las prestaciones de los trabajadores oficiales del Distrito Capital y sus entidades descentralizadas hace alusión a las “mínimas”, sin perjuicio de las que se reconozcan a través de convención colectiva.

Frente al segundo cargo, el Consejo de Estado señaló que el Decreto acusado no se refiere en ningún momento al régimen salarial.

Finalmente frente al último reparo, estableció que es claro que la disposición acusada quebranta el artículo 125 de la Carta, conforme al cual el ingreso y ascenso en los cargos de carrera exige el cumplimiento previo de los requisitos y condiciones señalados en la Ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

Por tanto determinó la Sala que se lesionarían los derechos de los empleados de carrera en cuanto tendrían que permanecer estáticos en sus empleos, sin posibilidades de ascenso o promoción, para conservar el régimen prestacional correspondiente, haciéndose nugatorio el sistema de carrera.

En lo referente a los trabajadores oficiales no observó la Sala quebranto alguno, pues lo dispuesto sobre el particular se ajusta a las previsiones legales sobre la materia.

Ahora bien, frente a la desigualdad plasmada, la Sala estableció: “que si el Gobierno Nacional estimó conveniente que los servidores públicos que ya venían vinculados al Distrito Capital conservaran su anterior régimen prestacional por ser más conveniente y favorable, no estando proscrita por norma superior la fijación de requisitos para que tal régimen subsistiera, ello no atenta contra el derecho a la igualdad, por cuanto no son iguales quienes al momento de expedirse la norma acusada ya prestaba sus servicios a Bogotá y quienes con posterioridad se vincularon a él, y que los derechos adquiridos en materia laboral solamente pueden invocarse respecto de aquellos que el funcionario ha consolidado durante su relación laboral, no sobre expectativas que dependen del



mantenimiento de una legislación de derecho público, a cuya intangibilidad no se tiene derecho”.

Conforme a lo anterior, el Consejo de Estado, se atuvo a lo dispuesto al fallo de la misma corporación, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora, actor: Carlos Arturo Castañeda Castañeda (antes analizado), en cuanto se declaró la nulidad de la frase: *“siempre y cuando continúen desempeñando los cargos para los cuales fueron nombrados para la vigencia de este decreto”* y negó las demás súplicas de la demanda.

2. Valoración del carácter de unificación de las sentencias invocadas

Teniendo en cuenta el análisis ya efectuado en el sub numeral I del numeral 1 del presente concepto, a continuación se procede a realizar la valoración del carácter de unificación o no de las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora; y del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro.

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibídem*, establece 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 previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

En desarrollo de lo expuesto, es preciso recordar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 270 y 271 del CPACA, las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, son las que pertenecen a las siguientes categorías:



- a) 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.
- b) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- c) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

En relación con las sentencias por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de sentar o unificar la jurisprudencia, debe precisarse que el artículo 271 del CPACA prevé las autoridades que las pueden proferir:

- a) 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 Público.
- b) Las Secciones de la Sala 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 caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia encuentra que las sentencias bajo examen, invocadas por el peticionario, si bien fueron proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en el artículo 270 del CPACA.

En efecto, las referidas sentencias no decidieron un recurso extraordinario, ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenecen al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma transcrita, toda vez que el artículo 271 del CPACA autoriza a descartarlas como sentencias de unificación, tal como se pasa a explicar a continuación.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que las sentencias de unificación proferidas “por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia” que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requieren de un procedimiento especial, definido en el artículo 271 *ibídem*, que para el caso en estudio, no observó la Sección Segunda de dicha Corporación al proferir las sentencias invocadas por el peticionario, pues para la fecha de su expedición dicho procedimiento no existía.

Es así como dispone el artículo 271 del Código bajo análisis, que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o a las



Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, proferir este tipo especial de sentencias, para lo cual deberá bien, la Sala Plena de esta Corporación o bien, alguna de sus Secciones, asumir conocimiento del asunto que se encuentre pendiente de fallo, de oficio, o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, según corresponda, o a petición del Ministerio Público.

De esta manera, tal como lo dispone el artículo en comento, se concluye que para proferir esta tipología especial de sentencias debe mediar una decisión expresa de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, o de alguna de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de asumir el conocimiento de un asunto pendiente de fallo “por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”, que provenga en el caso de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de las Secciones del Consejo de Estado y en el caso de las Secciones, provenga de las Subsecciones o Tribunales Administrativos.

En línea con lo expresado, resulta pertinente señalar que en auto del 1º de febrero de 2013⁵ de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se precisó que la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia del CPACA⁶, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 102.

Conviene conocer el texto exacto de este argumento:

“En efecto, si bien dichas sentencias fueron proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas tuvo como objeto, unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 íb., el cual no existía para la época en que se expidieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales”. (Destacado fuera de texto)

Atendiendo la providencia citada, la modalidad de sentencias de unificación proferidas “por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia” que relaciona el artículo 270 de

⁵ Radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718), consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

⁶ Norma que fue expedida el 18 de enero de 2011 y que comenzó a regir el 2 de julio de 2012.



dicho Código, requiere un procedimiento especial tanto en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como en las Secciones del Consejo de Estado, definido en el artículo 271 *ibídem*⁷, que para el caso no siguió la Sección Segunda de dicha Corporación al proferir las sentencias⁸ bajo análisis, pues antes de la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dicho procedimiento no existía.

Conforme a lo anterior, una vez analizadas las sentencias que se invocan como de unificación, se encuentra que éstas fueron proferidas para resolver dos acciones de simple nulidad interpuestas en contra de unas disposiciones contenidas en decretos expedidos por el Gobierno nacional, sin que se agotara el trámite dirigido a otorgarle propiamente la condición de sentencias de unificación en los términos del artículo 271 *ibídem*, toda vez que como se ha reiterado, dicho procedimiento no existía.

Cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012⁹ consideró que las "(...) sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, **es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia.** Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo Contencioso-Administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado". (Destacado fuera de texto)

⁷ "Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de (unificar o) 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.** (...) 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 la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. (...) La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos". (Destacado fuera de texto)

⁸ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora y Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente: Silvio Escudero Castro.

⁹ Sentencia de 25 de julio de 2012, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.



En el mismo sentido, la Sección Tercera, Subsección C, en auto del 4 de abril de 2013¹⁰, precisó que el mecanismo de extensión de jurisprudencia "(...) tiene como eje de aplicación, **una categoría especial de jurisprudencia: la llamada Sentencia de Unificación, que viene definida y caracterizada en el artículo 270 del CPACA. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades.**" (Destacado fuera de texto)

De acuerdo con la argumentación expuesta, la Agencia encuentra que la sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora y del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro, no corresponden a sentencias de unificación jurisprudencial, pues no se enmarcan en ninguna de las categorías de sentencias previstas en el artículo 270 del CPACA, norma a la cual debe acudir la Administración para efectos de establecer cuáles sentencias se consideran de unificación jurisprudencial.

Adicionalmente, es preciso señalar que en la medida que las acciones impetradas por los actores eran de simple nulidad, las sentencias bajo examen tampoco reconocen un derecho, tal como lo exige el artículo 102 del CPACA, pues dichos fallos judiciales únicamente retiraron del ordenamiento jurídico las disposiciones demandadas que se encontraron viciadas de nulidad, pero en manera alguna reconocieron un derecho a los accionantes, razón por la cual tampoco están llamadas a activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

3. Conclusión y concepto previo de la Agencia

De acuerdo con las consideraciones precedentes, la Agencia concluye que las sentencias invocadas por el peticionario, esto es, las sentencias del: (i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 9 de mayo de 2002, radicación número 25000-23-25-000-98-5905-01 (2355/01), Consejero Ponente Ana Margarita Olaya Forero; (ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora; (iii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro y, (iv) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda Subsección A, del 22 de mayo de 2003, radicación número 25000-23-25-000-1999-6459-01 (0959-2002), Consejero

¹⁰ Radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213), consejero ponente: Enrique Gil Botero.



Ponente Alberto Arango Mantilla, no corresponden a la categoría de sentencias de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA.

Adicionalmente, frente a las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 19 de junio de 1997, radicación número (10.426), Consejero Ponente Carlos Arturo Orjuela Góngora; y del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del 7 mayo de 1998, radicación número (10.502), Consejero Ponente Silvio Escudero Castro, se reitera que en la medida que las mismas resolvieron acciones de simple nulidad, tampoco reconocen un derecho, tal como lo exige el artículo 102 del CPACA, pues dichos fallos judiciales únicamente retiraron del ordenamiento jurídico las disposiciones demandadas que se encontraron viciadas de nulidad, pero en manera alguna reconocieron un derecho a los accionantes, razón por la cual no están llamadas a activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Finalmente, se invita a esa entidad a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y aplicación del mismo: *Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia*¹¹, *Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación*¹², *Circular externa No. 2 de 2017 sobre 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*¹³ y *Circular Conjunta No. CIR18-0000006-DJU-1500 de 2018 acerca de Lineamientos sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia regulado en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*¹⁴.

¹¹ Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extension_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf

¹² Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf

¹³ Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Fgov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D

¹⁴ Documento elaborado conjuntamente con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares_conjuntas/Documents/circular_CIR18_0000006_ANDJE_070218.pdf



Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 del 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: MALVARADO

Revisó: Andrea Carolina Gómez Peña