

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
Tesis de Grado**

**LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA: PARÁMETROS PARA QUE SU
IMPLEMENTACIÓN NO SEA UN “IDEALISMO INAPLICABLE”**

**BOGOTÁ D.C.
2018**

**María Antonia Covaleda Alzate
Javier Orlando Pacheco Calvo**

**LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA: PARÁMETROS PARA QUE SU
IMPLEMENTACIÓN NO SEA UN “IDEALISMO INAPLICABLE”**

**Trabajo de Investigación como requisito
para optar al título de Maestría en
Derecho Administrativo**

**Director de la Línea de Investigación:
Dr. Javier Rincón
Tutor temático:
Dr. Roberto Molina Palacios**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ D.C.
2018**

A nuestras familias por su apoyo incondicional a nuestros proyectos de vida y a nuestros hijos por representar nuestra mayor inspiración.

RESUMEN

Desde la promulgación de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se incluyó en el ordenamiento jurídico colombiano el Mecanismo de Extensión de Jurisprudencia, sin embargo su aplicación no ha resultado eficaz para el cumplimiento de propósitos como la descongestión judicial y el acercamiento del ciudadano a una justicia pronta ante la administración. En este trabajo se estudia dicho mecanismo desde los puntos de vista legal y jurisprudencial, se analiza la figura en Colombia, España y Costa Rica y de manera posterior se realiza un estudio jurisprudencial de las sentencias de unificación que fundamentan la figura y de las solicitudes de extensión que se han presentado ante el Consejo de Estado. El estudio concluye estableciendo unos parámetros que deben ser incluidos en las sentencias de unificación para lograr extender los efectos de las sentencias ante las autoridades administrativas.

ABSTRACT

From the issuance of Law 1437 of 2011, Code on Administrative Procedure and Litigation it was included in the colombian judicial ordering the mechanism of jurisprudence extension, however its application has not given the expected results such as the clearing of judicial processes as well as the approach of citizens to an efficient justice before the administration. In this process it is studied the mechanism of jurisprudence extension from both legal and jurisprudential points of view; the figure is analyzed in Colombia, Spain and Costa Rica, and afterwards an study of unification sentences, and from the extension requests filed before the Council of State. This study concludes with the indication of some parameters that shall be included in the unification sentences towards the achivement of extending the effects of the sentences before the administrative authorities.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	11
1. EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL, LA UTÓPICA SOLUCIÓN A LA CONGESTIÓN JUDICIAL	11
1.1. Novedad Colombiana	11
1.2. Experiencia Internacional	13
1.2.1. Extensión de sentencias en España	13
1.2.2. Proceso de Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia a Terceros en Costa Rica	18
1.3. Sentencia de Unificación: la Herramienta Desaprovechada	26
1.3.1. Análisis Jurisprudencial de las Sentencias de Unificación	30
CAPÍTULO 2	58
2. LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN SEDE JUDICIAL, EL IDEALISMO INAPLICABLE	58
2.1. De las Solicitudes de Extensión de Jurisprudencia ante el Consejo de Estado	58
2.1.1. Sección Primera	59
2.1.2. Sección Segunda	60
2.1.3. Sección Tercera	68
2.1.4. Sección Cuarta	70
2.1.5. Sección Quinta	72
2.2. Conclusión: Identificación de Problemas y Propuesta para la Redacción de Sentencias de Unificación	72
REFERENCIAS	80

INTRODUCCIÓN

El mecanismo legal de extensión de jurisprudencia es una figura jurídica que fue incluida en el ordenamiento jurídico colombiano con la expedición de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Este mecanismo resulta novedoso en nuestro ordenamiento, al permitir, por primera vez, que se extiendan los efectos de una interpretación realizada por el Consejo de Estado, mediante una sentencia de unificación, a aquellos casos en que se presente, ante la administración, un caso que guarde identidad fáctica y jurídica con la sentencia sobre la que se solicita extender su interpretación.

El mecanismo que debe tramitarse ante la autoridad administrativa se encuentra establecido en el artículo 102 de la referida Ley 1437 de 2011 y, de ella, se pueden extraer los siguientes parámetros legales necesarios para que la autoridad extienda el efecto de una sentencia de unificación:

- Debe ser una sentencia de unificación jurisprudencial, es decir, únicamente puede ser proferida por el Consejo de Estado.
- La sentencia de unificación debe haber reconocido un derecho a quien lo solicitó.
- Deben mediar los mismos supuestos fácticos y jurídicos entre la sentencia de unificación y el caso que se presenta ante la autoridad administrativa.
- El interesado debe presentar petición, ante la autoridad administrativa, antes que haya operado el fenómeno jurídico de la caducidad respecto de la pretensión judicial correspondiente.
- La petición de extensión de la jurisprudencia debe contener una justificación razonada de la situación de hecho y de derecho que se presenta y la jurisprudencia, además de las pruebas que tenga en su poder y las que quiere hacer valer y copia o referencia de la sentencia de unificación invocada.

Si la solicitud de extensión de jurisprudencia es negada por la administración, el interesado puede acudir ante el Consejo de Estado para que ordene la extensión al caso concreto y declare el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Este trámite se encuentra consagrado en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, en el cual se indica que se deberá realizar mediante un escrito razonado que debe estar acompañado de una copia de la actuación que se surtió ante la administración. Esta solicitud, ante el máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, tiene unas reglas especiales que, en el desarrollo del estudio, serán tratadas a fondo.

Habiendo definido los conceptos básicos del mecanismo de extensión de jurisprudencia, resulta evidente la importancia que puede tener esta figura jurídica para lograr, en aplicación del principio de igualdad, una resolución de conflictos más expedita para los ciudadanos y, en consecuencia, una disminución en los procesos judiciales ante la jurisdicción. En el trámite del Proyecto de Ley que culminó con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se defendió la inclusión del mecanismo en la exposición de motivos de la siguiente manera:

Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado. (Proyecto de Ley 198 de 2009, p. 68)

Al respecto, la jurisprudencia de lo contencioso administrativo también se ha pronunciado indicando que este trámite puede llegar a erigirse como un importante factor de disminución de las controversias de esta jurisdicción para que el ciudadano haga efectivo sus derechos (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de octubre de 2015, p.5)¹, de lo que resulta fácil concluir que la extensión de jurisprudencia se consagró con la finalidad de que se convirtiera en un mecanismo eficaz para lograr una descongestión judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, no se observa que durante el tiempo en que se ha podido aplicar este mecanismo, se haya producido una disminución en las demandas que se presentan ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o que se hayan reconocido en sede administrativa reclamaciones de este tipo en un número significativo, tal como lo indicó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2017).

El Consejo de Estado cuenta con la facultad de proferir las sentencias de unificación, que son la base fundamental del mecanismo de extensión de jurisprudencia, en razón de que son las únicas decisiones jurisprudenciales que tienen la calidad de ser aplicables a otros casos por las autoridades administrativas; sin embargo, la falta de desarrollo creciente de la figura ha conllevado a que no se tenga claridad en la forma en la que se debe estructurar una sentencia de unificación que permita, de manera eficaz, extender las decisiones judiciales a otros casos que se presenten con similitud fáctica e identidad jurídica.

De acuerdo con las razones expuestas, el problema objeto de estudio de la presente investigación se centra en establecer cómo debe estructurarse una sentencia

¹ “De la lectura de las discusiones de la Comisión Redactora del Código Contencioso Administrativo se desprende que la intención de crear este mecanismo fue, por un lado, dotar al ciudadano de un nuevo instrumento para hacer efectivos sus derechos sin necesidad de interponer la acción contenciosa correspondiente; y por otro, consagrar un deber de la Administración orientado al respeto de las posiciones decantadas y sólidas de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando quiera que existan situaciones con identidad de supuestos fácticos y jurídicos” (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia del 16 de octubre de 2015, p.5).

de unificación para que permita la materialización del principio de eficacia en el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En efecto, se considera que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia no ha tenido una aplicación eficaz, por no poderse identificar, de manera clara, el núcleo esencial de la sentencia de unificación que pueda ser aplicada a nuevos casos. En consecuencia, se propone que el Consejo de Estado desarrolle unos parámetros especiales en las sentencias de unificación, como parte de la *ratio decidendi*², de forma tal que se permita su extensión y aplicación a multiplicidad de casos, sin que, por detalles fácticos, se impida la materialización del principio de eficacia en la figura de extensión de jurisprudencia.

Para resolver la pregunta formulada, se realizará un análisis del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia fundamentado en dos aspectos, principalmente: 1) la experiencia vivida en España y Costa Rica y 2) el desarrollo jurisprudencial que se ha presentado ante el Consejo de Estado con ocasión de las solicitudes de extensión radicadas desde que la figura entró en vigencia. En relación con este último, se dará prevalente interés a las sentencias de unificación en que se basan las referidas solicitudes.

Con el estudio que se realizará, tanto de derecho comparado, como de la situación que se ha presentado en Colombia al respecto de solicitudes de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, se buscará generar una fórmula para optimizar el principio de eficacia en la aplicación de la figura bajo estudio. Para lo anterior, se buscará identificar las causas de inaplicación de la figura, reconocer los eventos en que la figura ha podido ser aplicada con éxito, establecer las falencias que puedan tener las sentencias de unificación para aplicar la extensión en sede administrativa y proponer unos parámetros especiales para que las sentencias de unificación permitan identificar, fácilmente, su núcleo esencial, con el fin de ser aplicadas a casos similares sin necesidad de poner en marcha el aparato jurisdiccional.

El tema objeto de estudio resulta interesante, toda vez que la figura propuesta por el CPACA comporta una herramienta ideal para descongestionar la jurisdicción. Sin embargo, su aplicación real ha resultado casi nula, por lo difícil que resulta reconocer con claridad, en una sentencia de unificación, su núcleo fundamental; establecer que coincide con los supuestos fácticos y jurídicos del caso que se presenta ante la administración y cumplir, a cabalidad, con los requisitos procedimentales. La dificultad en la aplicación de la figura, desde su establecimiento legal en el CPACA, sumado al valor que tiene la jurisprudencia de unificación, motivaron la realización de este trabajo.

² La *ratio decidendi* es la “formulación, generación del principio o razón general que constituyen la base necesaria de [una] decisión judicial específica”. Es una de las partes de la decisión judicial que “constituyen fuente formal de derecho” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia de 25 de julio de 2013, p. 15).

CAPÍTULO I

1. EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL, LA UTÓPICA SOLUCIÓN A LA CONGESTIÓN JUDICIAL

Tal como se indicó anteriormente en la introducción, resulta claro que el mecanismo de la extensión de jurisprudencia fue incluido en la Ley 1437 de 2011, buscando que este fuera una solución a la creciente congestión judicial existente en la jurisdicción contencioso administrativa. Con la extensión de la jurisprudencia, se busca facilitar la resolución de un conflicto con la administración para todos los ciudadanos, en el que medie una decisión judicial contenida en una sentencia de unificación jurisprudencial y que tenga identidad fáctica y jurídica con la situación que se quiere resolver.

El mecanismo de extensión se convierte en una herramienta útil para que las autoridades administrativas puedan reconocer de manera directa los derechos de los ciudadanos; sin embargo, se considera que la principal dificultad para su aplicación se encuentra en la identificación de la similitud fáctica y jurídica que debe existir entre el caso que se presenta y el núcleo esencial de la sentencia de unificación que se pretende sea fundamento de la decisión que debe tomar la administración. En consecuencia, se hará referencia al establecimiento de la figura en Colombia y se realizará un estudio de derecho comparado, tomando como referencia los casos de España y Costa Rica.

1.1. Novedad Colombiana

En Colombia, el mecanismo de extensión de jurisprudencia se consagró como una novedad en la Ley 1437 de 2011; para comprender su extensión, es necesario el estudio de los artículos 10, 102 y 269. En el artículo 10 del mencionado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se consagró que las autoridades, dentro de sus competencias, con la finalidad de aplicar la ley de manera uniforme a las situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial.

De acuerdo con la Corte Constitucional, este precepto reconoce una fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones (Sentencia C-634 de 2011). A esa fuente, el Legislador le reconoció carácter vinculante, mas no obligatorio, y estableció que el precedente debe ser consultado, pero no aplicado coactivamente.

Se puede decir que, como materialización de este mandato, se consagró, de manera expresa, el mecanismo de unificación de jurisprudencia en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual ha sido definido por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (2017, p.5) como se presenta a continuación:

[Es] un procedimiento mixto, con una etapa administrativa y otra judicial, que busca principalmente el reconocimiento de derechos de los ciudadanos a través de la aplicación directa, a nuevos casos, de las decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado en el marco de sentencias consideradas como unificadoras, sin necesidad de adelantar un proceso judicial para tal efecto.

El artículo 102 establece que las autoridades deberán extender los efectos de aquella sentencia de unificación jurisprudencial emitida por el Consejo de Estado, reconociendo un derecho en el caso en que sea solicitado, siempre que se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos y la pretensión judicial correspondiente no haya caducado. La solicitud realizada ante la administración debe contener 1) una justificación que, de manera razonada, demuestre que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho que en la sentencia de unificación invocada; 2) las pruebas con que cuente o que pretenda hacer valer y 3) copia o identificación de la sentencia de unificación que se invoca (Ley 1437 de 2011, art. 102).

En cuanto a la decisión que emita la autoridad competente, se estableció que esta debe proferirla dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que recibió la petición y se indicó que la solicitud puede ser negada, para lo cual se debe exponer 1) las razones que conllevan a que no se extienda la jurisprudencia sin que se surta un periodo probatorio; 2) los motivos por los que se estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia invocada y 3) los fundamentos por los que considera que la norma a aplicar no debe interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación.

Por último, el artículo establece que, si el acto administrativo reconoce el derecho solicitado en la petición de extensión de jurisprudencia, no procederá ningún recurso administrativo y, si se niega total o parcialmente, el solicitante podrá acudir, dentro de los 30 días siguientes, ante el Consejo de Estado.

El trámite ante el Consejo de Estado es la etapa judicial del mecanismo bajo estudio y se encuentra establecido en el artículo 269 del CPACA, según el cual, ante la negación total o parcial de la petición de extensión, el solicitante deberá presentar un escrito razonado, con la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. De este escrito, se dará traslado a la administración y a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado por 30 días para que aporten pruebas y, si lo consideran, se opondrán a la solicitud. Al vencerse el término de traslado, se convocará dentro de los 15 días siguientes a una audiencia en la que se escuchará a las partes en sus alegatos y se

tomará la decisión de extender o no la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar (Ley 1437 de 2011, art. 269).

1.2. Experiencia Internacional

1.2.1. Extensión de sentencias en España

Un antecedente claro de la extensión de jurisprudencia establecida en el CPACA se encuentra en la Legislación Española que reguló, en la Ley 29 del 13 de julio de 1998, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En España, por regla general, los efectos de las sentencias se limitan a las partes; sin embargo, la Ley 29 de 1998 contempló tres situaciones en las que es dable extender los efectos de las sentencias a casos similares. El primer hecho está contemplado en el numeral 2 del Artículo 72, el cual hace referencia a las sentencias anulatorias de una disposición o acto “que afecte a una pluralidad indeterminada de personas” (ESPINAL MANZANARES, 2005, p. 1). El segundo hecho en que los efectos de las sentencias podrán extenderse está contemplado en el Artículo 110; al respecto, Luis Martín Contreras, citado por Espinal Manzanares (2005), considera lo siguiente:

[...] la extensión de efectos de sentencias que estimen pretensiones de plena jurisdicción en materia tributaria y de personal, permitiendo a quienes sean titulares de una relación jurídica material idéntica a otra reconocida por sentencia firme, la posibilidad de beneficiarse de la misma con la ventaja de no tener que soportar la carga de instar un procedimiento judicial. (p. 1)

Finalmente, el Artículo 111 hace referencia a la extensión en aquellos procesos donde se acuerde la suspensión al amparo de lo establecido en el artículo 37.2 de la Ley 29 de 1998.

Para efectos del presente trabajo, se hará énfasis en el artículo 110 que cumple con una necesidad reconocida a nivel jurisprudencial. Al respecto, Espinal Manzanares (2005), a nivel doctrinal, hace referencia a la posibilidad de extender los efectos de las sentencias a otras situaciones similares, lo cual implicaría que los órganos judiciales deben contar con facultades que les permitan “fiscalizar la aplicación administrativa de los precedentes judiciales a casos análogos que no se habían llevado ante tribunales” (ESPINAL MANZANARES, 2005, p. 1). A nivel jurisprudencial, se debe tener en cuenta el Auto del Tribunal Supremo del 29 de noviembre de 1985 que planteó la posibilidad de extender los efectos de una sentencia e indicaba los procedimientos para este fin. Este auto señalaba lo siguiente:

Por consiguiente, hay que compatibilizar el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, con el también constitucional de seguridad jurídica. Sin merma de la posibilidad del Tribunal sentenciador de adoptar todas las medidas precisas para traducir a la realidad las consecuencias de las declaraciones de la sentencia, la Administración necesita dictar actos administrativos de obligada

emisión y realización material, según le ordene aquél, ya que en virtud del principio de legalidad, los entes administrativos no pueden obrar de otra forma. Ahora bien, si la Administración no reconoce los efectos del artículo 86.2 de la Ley Jurisdiccional, no ha de seguir un nuevo proceso contencioso-administrativo, lo cual haría poco operativa dicha norma, sino que frente a la negativa, los afectados pueden, conforme a los artículos 103 y siguientes de citada ley, insertarse dentro de la fase ejecutiva del proceso anterior, para que los efectos de la sentencia les alcance. (TRIBUNAL SUPREMO, 1985)

Sin embargo, esta postura no fue acogida e incluso suscitó el rechazo de la extensión de efectos en casos similares. Al respecto, Espinel Manzanares relaciona la Sentencia del Tribunal Superior del 29 de febrero de 1996 en los siguientes términos:

El tenor literal del artículo 86.2 de la LJCA -única norma que en la Ley Jurisdiccional contempla y ampara los casos que se examinan- no puede ser potenciado por la vía de una interpretación expansiva ya que institucionalmente la eficacia «ultra partes» de una sentencia no ofrece dudas cuando la misma estima una pretensión de anulación en cuanto que, anulado el acto o disposición recurridos, desaparecen todas sus consecuencias jurídicas cualquiera que fuere la persona afectada, aunque ésta no haya sido parte en el proceso, pero no reviste la misma claridad cuando se reconoce una situación jurídica individualizada, dado el carácter personal de este pronunciamiento, que sólo es posible cuando se ha llegado a él con las garantías que comporta un auténtico proceso.” (...) La doctrina que se acaba de expresar sí ha sido afirmada por este Tribunal en el Auto de 7 diciembre 1989, dictado a propósito de un incidente de ejecución de sentencia en materia de funcionarios pero análogo al que aquí se examina, y se confirma además plenamente, entre otras, en las Sentencias recientes de 12 noviembre 1991 (RJ 1991\8809), 23 febrero 1993 (RJ 1993\545), 4 marzo 1994 (RJ 1994\2007) y 4 marzo 1995 (RJ 1995\2099), que declaran que los efectos «erga omnes» de las sentencias anulatorias de disposiciones generales y, aun, de actos administrativos con múltiples destinatarios alcanzan a quienes se encuentran en la misma situación que los recurrentes, pero que ello no posibilita el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, y razonan también que el efecto «erga omnes» de la anulación de un acto administrativo debe provocar la extinción de los procesos iniciados por otras personas contra el mismo acto, en virtud de la satisfacción extraprocesal de la pretensión. Se debe añadir, en este sentido, que la cosa juzgada despliega sus efectos respecto de los procesos ulteriores excluyendo, en sentido negativo y en caso de sentencia anulatoria, un nuevo enjuiciamiento sobre el fondo de una nulidad que ya ha sido declarada. En caso de que se pida en el proceso ulterior el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, la cosa juzgada actuará también en su función prejudicial o positiva, ya que el Tribunal quedará vinculado por la sentencia anulatoria anterior. (ESPINAL MANZANARES, 2005, P. X).

No obstante, la misma sentencia se resaltó la necesidad de una reforma legal para extender los efectos de un fallo determinado a terceros interesados y, de esta manera, solucionar la cantidad abrumadora de procesos. Algo similar propuso la

Sección Especial de la Comisión General de Codificación al extender los efectos de la sentencia a todos aquellos afectados por una misma circunstancia jurídica y se hallen en situación similar, aunque cada caso se haya abordado en actos separados. En suma, el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuanto a aquellas sentencias que reconozcan una situación jurídica a favor de una o varias personas que presten servicios a la administración pública o se trate de situaciones tributarias, indicó los siguientes requisitos en etapa de ejecución:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo. b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada. c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la Ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste. (ESPINAL MANZANARES, 2005, p. X)

En Colombia, en cuanto a la nulidad simple, la declaratoria de nulidad de un acto general no se extiende a los particulares que deriven de ella, sino que debe demandarse el acto particular por vía de nulidad y restablecimiento del derecho y, a diferencia del caso español, el mecanismo de extensión jurisprudencial es una situación que no sólo aplica a los temas tributarios y de personal, sino para todos los eventos y medios de control.

1.2.1.1. *Requisitos para la extensión de efectos*

Según Espinal Manzanares (2005), se deben cumplir los siguientes requisitos para que sea efectiva la extensión de los efectos de una sentencia contencioso-administrativa.

En primera medida, existen una serie de requisitos procesales como la *sentencia en firme*, la *sentencia reconocedora de una situación jurídica individualizada* y la *competencia del juez o tribunal sentenciador*, según propuesta de Espinal Manzanares (2005). En la primera, los efectos a extender no deben ser susceptibles de recurso alguno. En la segunda, es posible que la situación jurídica se reconozca con base en las medidas adecuadas. Finalmente, en la *competencia del juez o tribunal sentenciador* el juez debe tener competencia, a nivel territorial, para conocer las intenciones del recurrente.

Por otro lado, hay un requisito de fondo sobre la identidad de situaciones. En este caso, se espera que la situación puesta en conocimiento del órgano judicial, guarde similitud con la situación que expone la sentencia estimatoria. Según Espinal

Manzanares (2005), esto demanda, por parte del juez, el análisis tanto de la situación de la sentencia estimatoria como el de la situación en la que se encuentran aquellos que solicitan la extensión. En suma, se debe tomar en consideración la identidad entre la presentación del proceso principal y la que plantea el artículo 110.

Finalmente, en lo que respecta a requisitos de actividad, la solicitud para efectuar la extensión de efectos es de un año a partir de la última notificación a las personas que fueron parte del proceso.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico colombiano, según el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, el escrito debe ser presentado ante el Consejo de Estado dentro de los treinta días siguientes. Con el fin de verificar el término en el cual la petición de extensión de jurisprudencia debe ser presentada, debe tomarse en consideración el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012. Finalmente, para verificar si la petición de extensión de jurisprudencia se realizó oportunamente, es menester constatar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado haya conocido del caso y manifieste su intención o no, de rendir un concepto.

1.2.1.2. *Procedimiento*³

El proceso que debían seguir estos casos, antes de la reforma que introdujo la Ley Orgánica 19 de 2003, constaba de una primera fase de naturaleza administrativa en la que se otorgaba un plazo de un año para presentar solicitud de extensión. Si transcurridos tres meses posteriores a la formulación no se hacía efectiva la notificación de resolución expresa o se rechazaba la solicitud, era posible acudir, dentro de un plazo de dos meses desde el siguiente día de la notificación de rechazo, al órgano jurisdiccional.

Ante esta situación, la Ley Orgánica 19 de 2003 suprimió esta fase y estableció una única fase jurisdiccional en la que, en primer lugar, se debe presentar petición mediante un escrito que debe contar con documentos que acrediten la identidad de las situaciones o, dado el caso, la no concurrencia de circunstancias. Una vez se haya recibido la solicitud de extensión, la administración debe proporcionar los antecedentes que sean pertinentes e incluso un informe que dé cuenta de la viabilidad de la extensión solicitada, para lo cual se da un plazo de 20 días.

Una vez sea remitida la documentación, dentro de un plazo de tres días se debe informar a las partes para la presentación de alegaciones. Cuando se ha superado esta etapa, por medio de auto, se resolverá la situación en el caso en que no se pueda reconocer una circunstancia jurídica distinta a la definida en la sentencia que se haya

³ Tomado de: Javier Espinal Manzanares "La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A.". Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid. Edición 20. Enero 2005.

abordado. En comparación con lo anterior, en el sistema colombiano, el procedimiento es mixto: administrativo y judicial.

1.2.1.3. *Desestimación*⁴

La desestimación de la solicitud de extensión de sentencia, según Espinal Manzanares (2005), será efectiva en caso de la existencia de cosa juzgada o cuando se detecte contradicción del fallo de la sentencia estimatoria con la jurisprudencia del Tribunal Supremo o con la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia. Igualmente, se denegará la extensión cuando haya acto firme y consentido. En el primer caso, la pretensión ya se da por resuelta mediante sentencia. En el segundo caso, hay contradicción entre la sentencia de la que se solicitó extensión y la jurisprudencia sentada por el Tribunal Superior o la doctrina erigida por Tribunales Superiores de Justicia. En el tercer caso, cuando el interesado conozca el acto, acepte su contenido y no proceda a recurrirlo, no se le otorgará la posibilidad de manifestar su desacuerdo.

1.2.1.3.1. *Jurisprudencia española*

A partir del estudio de las providencias proferidas por los tribunales españoles, se determinó que los efectos son extendidos, únicamente, en materia tributaria y laboral cuando se cumplan los requisitos formales establecidos en la ley. Sin embargo, frecuentemente, se rechazan estas solicitudes por falta de idéntica situación fáctica entre los solicitantes y los sujetos que se vieron favorecidos por la sentencia que se pretende extender o porque se presenta contra un acto firme o consentido.

Al respecto, la STS del 18 de mayo de 2004 rechazó una solicitud de extensión de sentencia dado que, en términos del primer requisito del artículo 110.1 de la Ley 2689 de 1998, debe determinarse que “los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo” (TRIBUNAL SUPREMO, 2004).

Lo anterior, permitió a la doctrina, en Sentencia del TS del 21 de diciembre de 2006, determinar que las “situaciones jurídicas deben ser no iguales o equivalentes sino idénticas” (TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA, Sentencia 8383, 2006). Además, en situaciones jurídicas y de personal al servicio de la administración pública, el artículo 110 se aplica a la extensión de la sentencia en los siguientes casos:

[...] cuando un determinado colectivo o grupo de funcionarios se encuentra en idéntica situación respecto a sus retribuciones, encuadramiento en un grupo de clasificación, niveles que se les asignan, complementos a los que se creen con

⁴ Tomado de: Javier Espinal Manzanares “La extensión de efectos de las sentencias constencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A.”. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid. Edición 20. Enero 2005.

derecho, igualdad que reclaman respecto a otro grupo o colectivo de funcionarios por la igualdad de sus servicios, u otros supuestos semejantes que pueden presentarse en el desarrollo de la relación estatutaria, pero sin que haya existido previamente un acto administrativo que les haya exigido una conducta determinada -en el caso enjuiciado la toma de posesión el 14 de julio de 1995-- conducta que han realizado sin interponer recurso contra el acto en cuestión, consintiendo y determinando su firmeza". (TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA, Sentencia 8383, 2006).

En esa misma línea, el Tribunal Supremo ha manifestado, reiteradamente, que no se aplica la extensión de efectos de sentencias cuando el solicitante tenga en su contra un acto consentido y firme.

A continuación, se mencionan algunas providencias que desestimaron las solicitudes con los argumentos anteriormente expuestos:

- a) Sentencia del 12 de enero de 2004 de la Sección 7ª. Desestimó el recurso de casación 215/2001, interpuesto contra un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Se consideró que no existía identidad entre la situación de quienes recurrieron en vía administrativa y quienes no lo hicieron, confirmando la diferencia entre los que recurren y los que no lo hacen.
- b) Sentencia del 21 de diciembre de 2006, recurso 4810/2001, de la Sección 2ª. Se emitió fallo aduciendo que el artículo 110 de la Ley Jurisdiccional debe interpretarse de forma restrictiva con base en los principios de la Ley Jurisdiccional.
- c) La Sección 2ª en sus sentencias de 30 de enero de 2007 (1698/2005: Ponente: FRAS PONCE, E.), 2 de octubre de 2007 (1009/2005: Ponente: GARZÓN HERRERO, M.) y 3 de octubre de 2007 (3110/2002: Ponente: MARTÍN TIMÓN, M.). En lo que respecta a la desestimación por acto firme y consentido, según Sentencia del 2 de octubre de 2007, "no es posible la extensión de efectos de lo declarado en una Sentencia si quien pretende la extensión quiere dejar sin efecto un acto firme y consentido." (TRIBUNAL SUPREMO DE ESPAÑA, Sentencia 1009, 2007).

Así las cosas, las mayores dificultades para aplicar la extensión de jurisprudencia se desprenden de la identidad fáctica y del que se trate de actos firmes y consentidos.

1.2.2. Proceso de Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia a Terceros en Costa Rica

Otro país en el que se implementó la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia es Costa Rica. Con la expedición del Código Procesal Contencioso

Administrativo –Ley 8508 de 24 de abril de 2006–, que entró a regir el día 1 de enero de 2008, se incluyó el denominado *Proceso de extensión y adaptación de Jurisprudencia a terceros*.

La figura fue incluida en el Título IX, denominado “De procesos especiales”, y fue desarrollada en el primer capítulo, que consta de cuatro artículos (185 – 188), en los que se estableció: a) el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y la solicitud ante la administración; b) la petición que se puede realizar ante el Juez Contencioso Administrativo cuando la administración haya negado la extensión; c) las causas por las que se puede negar la solicitud de extensión y d) la modificación del criterio jurisprudencial.

- a) *El mecanismo de extensión y su solicitud ante la administración:* La Ley establece que podrán extenderse y adaptarse a terceros los efectos de la jurisprudencia contenida en mínimo dos fallos de casación que hayan sido proferidos por el Tribunal de Casación o por la Corte Suprema de Justicia, siempre que, en ellos, se haya reconocido una situación jurídica y el caso pretendido tenga igualdad de objeto y causa con la jurisprudencia alegada. Quien hace la petición cuenta con un año desde que la sentencia se encuentre en firme, para presentar, ante la administración, una solicitud en la que exponga razonadamente el cumplimiento de lo anteriormente señalado y debe anexar copia o identificar las sentencias de casación cuyos efectos quiere le sean extendidos.
- b) *La petición ante el Juez Contencioso Administrativo:* Si la administración niega la solicitud o han transcurrido 15 días hábiles sin que se notifique alguna decisión, el peticionario puede acudir ante el Tribunal de Casación o ante la Corte Suprema de Justicia. En sede judicial, debe allegar su petición de extensión y adaptación de los efectos de la jurisprudencia en un escrito que explique el cumplimiento de requisitos legales, tal como lo realizó ante la administración, y allegar prueba que demuestre el trámite realizado ante la administración.

El Juez de conocimiento proferirá una providencia en la que hará traslado de la petición a la administración por cinco días para que formule alegatos y allegue las pruebas pertinentes y señalará fecha para celebrar una audiencia oral dentro de los 15 días siguientes a la notificación de las partes para definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud. Si el Juez considera necesario practicar pruebas, puede citar a una nueva audiencia. Si la solicitud se estima procedente, se proferirá decisión en la que se ordenará la extensión y adaptación de los efectos de los fallos; esta decisión se hará efectiva por el trámite de ejecución de sentencia.

- c) *Causas para negar la solicitud de extensión*: La Ley establece que la solicitud se negará en los casos en que exista jurisprudencia contradictoria o cuando no exista igualdad de objeto y causa entre la situación presentada y las jurisprudencias de casación.
- d) *Modificación del criterio jurisprudencial*: La Ley consagra, de manera expresa, que este mecanismo no impide que la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo modifiquen sus criterios jurisprudenciales, aclarando que sus efectos regirán hacia el futuro.

Si bien se encuentra una clara similitud en la finalidad y mecanismo allí establecido con el caso colombiano, existen varias diferencias de vital importancia con el mecanismo establecido en Colombia. La primera es que, en Costa Rica, no existen las denominadas *sentencias de unificación*, por lo que se acudió a exigir que el solicitante presente dos sentencias de casación, en donde se reconozcan derechos sobre un mismo tema que guarde identidad fáctica y jurídica con la situación del peticionario.

Otra diferencia importante es que, en el país centroamericano, se pone un límite temporal para poder solicitar la extensión de los efectos de una jurisprudencia: dentro de la Ley, se estableció que la solicitud a la administración debe ser presentada dentro del año siguiente a la firmeza del segundo fallo en el mismo sentido.

Con la finalidad de comprender cuáles han sido los problemas en la aplicación del mecanismo en Costa Rica, se realizó un estudio de todas las peticiones de extensión y adaptación de jurisprudencia que han llegado al aparato Jurisdiccional. De acuerdo con el Sistema Costarricense de Información Jurídica (2018), desde la entrada en vigencia de la figura en el año 2008, solo se han presentado 18 solicitudes de extensión y adaptación de jurisprudencia a terceros. De las 18 solicitudes, 15 se interpusieron ante la Corte Suprema de Justicia y 3 ante el Tribunal de Casación Contencioso Administrativo (este reparto obedece a factores de competencia funcional). En los años 2008, 2009, 2012 y 2014, sólo se interpuso una solicitud en cada año; durante los años 2010 y 2015, se recibieron 2 solicitudes por año y, en los años 2011 y 2017, se recibieron 5 solicitudes en cada uno. Ninguna de las solicitudes tramitadas en sede judicial tuvo una resolución favorable. Estas solicitudes de extensión y adaptación de jurisprudencia fueron negadas por las siguientes razones: no aplicable a responsabilidad patrimonial de la administración (8); extemporaneidad (4); falta cumplimiento de requisitos (3); fallos de casación diferentes (2); y tramite inconcluso (1). A continuación, se estudiará cada uno de estos bloques.

1.2.2.1. *Causales de rechazo en sede judicial*

1.2.2.1.1. *No aplicable a responsabilidad patrimonial de la administración*

De las solicitudes de extensión y adaptación de la jurisprudencia, se encontraron 8 casos en los que se pretendía extender los efectos de decisiones jurisprudenciales que, en casación, confirmaron la decisión de declarar la responsabilidad patrimonial del Banco de Costa Rica, en razón de que las cuentas de los clientes habían sido afectadas con fraudes en la plataforma electrónica del banco sin que el banco hubiera tomado las medidas de seguridad necesarias para el uso de esa plataforma. En todos los casos, a los peticionarios del mecanismo de extensión les habían extraído de sus cuentas sumas de dinero mediante transacciones electrónicas realizadas en la página del banco que no fueron realizadas por ellos y de los que se enteraron tiempo después. En consecuencia, considerando que la situación fáctica de los solicitantes era igual a las tratadas en las sentencias de unificación y que la situación jurídica coincidía en que el banco no se preparó con sistemas eficientes de seguridad en internet para prevenir y evitar el acceso de terceros a sus bases de datos, presentaron ante el Banco de Costa Rica la solicitud de extensión en sede administrativa.

Las primeras solicitudes no fueron resueltas por el Banco de Costa Rica dentro de los 15 días siguientes a la radicación de la solicitud, razón por la que se configuró el silencio administrativo negativo y se realizó la petición del mecanismo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera posterior, la administración empezó a resolver las solicitudes de acuerdo con lo fallado por la Corte. La Corte Suprema de Justicia, al enterarse de las solicitudes de extensión y adaptación de jurisprudencia por los fraudes electrónicos producidos en la plataforma del Banco de Costa Rica, decidió negar su aplicación argumentando que en “materia de responsabilidad patrimonial de la administración no son susceptibles de someterse a un proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00418 de 2012).

La Sala consideró que el fraude electrónico bancario reviste particularidades propias que deben ser examinadas de manera concreta por los juzgadores; el juez de conocimiento debe analizar el daño, la conducta del ente, el nexo causal y los posibles eximentes de responsabilidad. Al respecto, manifestó lo siguiente, de manera reiterada, en las diversas sentencias:

[...] que al ser el objeto del proceso un fraude electrónico bancario por el que se exige reparación, el asunto reviste particularidades propias que deben de ser examinadas concretamente por los juzgadores. [...] En circunstancias como estas es inviable imponer una solución masiva, es decir, interpretar que el pronunciamiento emitido en un proceso similar sea plenamente aplicable a otro,

pues tanto la causa petendi, como el cuadro fáctico, serán diferentes en cada uno de ellos (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00119 DE 2011).

Esta argumentación, adoptada por la jurisprudencia costarricense, se reitera en las 8 solicitudes que han sido presentadas por ciudadanos que pretendían que se le aplicara los efectos de las decisiones que ya habían sido tomados en casos similares. De lo que se desprende que, en ese país, existe una línea jurisprudencial clara en la que se excluyen de la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia todos los casos en que se pretenda la declaración de responsabilidad extracontractual de la administración con ocasión de un régimen de responsabilidad subjetivo por falla del servicio. Entiende la jurisprudencia del país bajo estudio que resulta necesario que un juez estudie, en cada caso, en concreto, el hecho, el daño, el nexo causal y los eximentes a que haya lugar para poder determinar la responsabilidad de la autoridad administrativa.

1.2.2.1.2. Extemporaneidad

Cuatro de las solicitudes presentadas fueron rechazadas por extemporáneas, al no cumplir con el requisito establecido en la Ley de acuerdo con el que la solicitud debe ser presentada dentro del año siguiente a que se encuentre en firme el último fallo de casación que fue invocado por el solicitante. Este requisito, que no existe en la legislación colombiana, impidió el estudio de fondo de cuatro casos que tenían como pretensión común que se declarara la nulidad de las decisiones administrativas que dispusieron la aplicación de cláusulas penales derivadas de la ejecución de diversos contratos estatales⁵.

En lo que se refiere a este requerimiento procesal, la parte actora de los casos conocidos por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia, indicó que esa misma corporación había proferido un auto en el que establecía lo siguiente:

[...] resulta evidente, que si el interesado hace referencia a una cantidad mayor a las dos sentencias que -como mínimo- exige la Ley, el plazo para gestionar, iniciará a partir de la firmeza de la última sentencia emitida, salvo que la conducta jurídica-administrativa cuestionada hubiere surgido con posterioridad a ese año (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00309 de 2017).

Con lo anterior, se pretendía que se subsanara el plazo de un año establecido en la Ley para la interposición del mecanismo de extensión en aquellos casos que la

⁵ Véase Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (Sentencia 00309 de 2017, Sentencia 00269 de 2017, Sentencia 00270 de 2017, Sentencia 00271 de 2017).

conducta hubiere ocurrido con posterioridad al año en que se profirió la última sentencia de casación. Sin embargo, de manera reiterada, en las cuatro decisiones adoptadas sobre extemporaneidad, la Corte Suprema de Justicia se refirió a la providencia indicada y estableció que su finalidad no era ampliar el plazo previsto en la Ley que regula la figura de la extensión, sino que se quería hacer claridad en que el peticionario tiene la posibilidad de aportar más de dos decisiones jurisprudenciales que cumplan con los requisitos necesarios para dar vía libre a la extensión a terceros. Al respecto, manifestó la Corte:

El espíritu del auto indicado no es modificar los plazos previstos en la norma, sino hacer referencia a la posibilidad que tiene la recurrente de aportar más de dos votos con coincidencia de objeto y causa y que el plazo de un año para incoar la gestión, iniciará a partir de la firmeza del último precedente. (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00309 de 2017)⁶

Al respecto, se considera que tanto la norma que pone el término de 1 año desde la firmeza de la sentencia como la interpretación realizada por la Corte Suprema de Justicia resultan contrarias a la finalidad última que persigue el mecanismo, a saber, lograr descongestionar la rama judicial y permitir que los ciudadanos puedan resolver los conflictos con la administración de manera expedita. No resulta razonable que, si existe, como ocurre en uno de los casos en los que se presentó solicitud de extensión, de fecha 23 de octubre de 2013, un fallo de casación que reconoce una situación jurídica, no pueda ser aplicable en sede administrativa a una situación que ocurrió el día 16 de agosto de 2016 (un año y nueve meses después) teniendo en cuenta que no se había presentado un cambio jurisprudencial al respecto.

1.2.2.1.3. Falta de cumplimiento de requisitos

Se observa que, en tres ocasiones, los peticionarios incurrieron en errores de procedimiento que impidieron el estudio de los casos de fondo. En el primer caso, identificado con el expediente 14-005521-1027-CA, la empresa Proyekta Ingeniería S.A. interpuso, ante la Alcaldía de Escazú, solicitud de extensión de jurisprudencia y, ante el rechazo por parte de la administración, interpuso apelación ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Este recurso se rechazó el 9 de abril de 2015, habida cuenta de que la competencia para el proceso especial de extensión y adaptación de jurisprudencia se encuentra en cabeza de la Corte Suprema de Justicia o del Tribunal de Casación Contencioso Administrativo. Al haber presentado el recurso ante el tribunal, se incurrió en una falta de competencia funcional con ocasión de la asignación

⁶ Véase Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (Sentencia 00269 de 2017, Sentencia 00271 de 2017, Sentencia 00309 de 2017).

de funciones específicas, propias de la repartición de competencias verticales, lo que impidió su conocimiento (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00418 de 2012).

La segunda solicitud se identifica con el expediente 09-000208-0004-CA y fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia el 23 de febrero de 2010, fecha en que la rechazaron por improcedente, en razón a que el peticionario allegó, únicamente, una sentencia de casación, habiendo siendo la siguiente sentencia proferida en trámite ordinario por el Tribunal Administrativo, de manera que incumplió con lo establecido en el Código Contencioso respecto a la procedencia del mecanismo bajo estudio (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00271 de 2010). Este ejemplo evidencia la inconveniencia del requisito establecido por la legislación costarricense, ya que se presenta una clara dificultad para encontrar dos sentencias de casación sobre el mismo tema, lo cual es excesivo, cuando, para la finalidad última de la extensión, basta con que exista una jurisprudencia con rango especial que, de manera clara, identifique la regla cuyos efectos puedan ser aplicables ante la autoridad administrativa.

El tercer caso, que se tramitó bajo el radicado 09-002669-1027-CA, fue rechazado, de plano, por la Corte Suprema de Justicia, al no haber allegado prueba que demostrara que presentó solicitud razonada en la que solicitaba, a la administración correspondiente, extender los efectos de las sentencias que consideraba aplicables a su caso, requisito lógico y coherente con el trámite legalmente establecido para el mecanismo de extensión; en este caso, el peticionario debía acudir ante la autoridad e indicarle las razones por las que consideraba que, a su situación jurídica, se debían extender los efectos jurisprudenciales ya estudiados (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, Sentencia 00329 de 2009).

1.2.2.1.4. Fallos de casación diferentes

Se presentaron dos casos en los que se desestimaron las solicitudes de extensión por considerar que los fallos que fueron allegados como fundamento de la solicitud no conllevaban la misma situación jurídica y, por tanto, no cumplían con el requisito señalado para que proceda este trámite especial establecido en la Ley.

En la primera solicitud, identificada con el expediente 15-000080-0004-CA del sistema de información jurídica de Costa Rica, se solicitaba dar por concluido el procedimiento sancionador tributario impuesto al Centro Comercial Multiplaza S.A., por considerar que había omitido incluir en el impuesto predial el “diferencial cambiario producido en pasivos no realizados”. El solicitante consideraba que ese “diferencial cambiario producido en pasivos no realizados” no es gravable en el impuesto predial,

por lo que solicitó la extensión de los efectos de las sentencias de casación números F-S1-2011 y 728-F-S1-2014 (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sentencia 00961 de 2015).

El primer fallo de casación establece que, sí una norma de exención tributaria, no realiza distinción respecto de la habitualidad de la actividad a gravar, sino que exonera, de forma general, las rentas de títulos valores en moneda extranjera, esta aplicación referente a la habitualidad no puede ser aplicada por analogía o creada por norma reglamentaria. Por su parte, la segunda sentencia de casación allegada al trámite de extensión se refiere a una norma que establece que, para efectos contables, los ingresos y operaciones se convertirán a colones al momento en que se perciban o que se efectúen. De acuerdo con la decisión adoptada en casación, la citada norma considera que las operaciones que se encuentren realizadas son integrantes de la base imponible y que, en caso de otros activos, estas pueden encontrarse realizadas o no realizadas según se haya dado o no el cambio de moneda, y están, únicamente, gravadas las primeras, siempre que se cumpla con el supuesto de habitualidad. En consecuencia, la Corte consideró que las sentencias allegadas son disímiles y, por tanto, el peticionario no cumplió con el requisito establecido en el artículo 175 del Código Contencioso.

En el segundo caso, consideraba el solicitante que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal no está sujeto a pagar el impuesto de patente, en razón de que no se realizó el hecho generador del impuesto porque esta entidad no tiene una actividad lucrativa; en consecuencia, pretende que se extiendan los efectos de dos decisiones adoptadas mediante sentencias de casación. El primer fallo indicaba que el banco no realizaba una actividad lucrativa, por lo que no procedía el cobro del tributo, pero, en el segundo, se cambió el criterio al indicar lo siguiente:

[...] aun manteniendo su fin social, el banco despliega actividades lucrativas tendientes a la obtención de ganancias; No obstante la actividad lucrativa no corresponde el cobro de impuesto porque la institución bancaria integra la administración pública y existe norma que establece la exención tributaria para las instituciones bancarias del Estado. (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 6 de abril de 2017, Rad: 66001-23-33-000-2014-00476-01, p. 5)

La solicitud de extensión fue negada, indicando que existe ley especial que regula la tarifa de impuestos de patentes de actividades lucrativas de la municipalidad de Palmares que resulta aplicable al caso que se presenta.

Es así que, en estos dos casos, se estableció que no existe armonía respecto del punto debatido en los fallos que se alegan como precedentes y que, por tanto, no existe una jurisprudencia que llene los requisitos establecidos en la Ley para extender sus efectos.

Resulta importante concluir que, en estos casos, releva vital importancia, para la extensión, que exista una posición jurisprudencial que, de manera clara, defina un tema que pueda ser aplicado en sede administrativa a terceros. En el caso bajo estudio las sentencias de casación proferidas tienen como tema en común el pago de impuesto de patente, pero no abarcan la totalidad del asunto ni hacen claridad sobre la procedencia o no del tributo para entidades estatales, situación que conllevó a que se rechazará la solicitud de extensión para el caso concreto por existir norma especial para la municipalidad del caso que se presentó.

1.2.2.1.5. *Trámite inconcluso*

Por último, se presentó un caso que cuenta con una situación procesal especial, que la Corte Suprema decidió el día 15 de marzo de 2017. El día 3 de enero de 2015, la Corporación Megasuper S.A., solicitó, a la Dirección de Grandes Contribuyentes, la extensión para que se diera por concluido el procedimiento de determinación del Acta de liquidación tributaria 072-011-03. Sin embargo, esta acta de liquidación tributaria fue anulada y la nueva decisión administrativa se pospuso hasta que se resolviera una acción de inconstitucionalidad que fue interpuesta en contra de un artículo de procedimiento que resulta aplicable al caso. En consecuencia, se resolvió rechazar la solicitud de extensión de jurisprudencia hasta que la administración profiriera la nueva acta de liquidación tributaria.

Realizado el estudio del mecanismo de extensión en Costa Rica, se observa una clara similitud con la figura establecida en Colombia, principalmente, en su finalidad y en que cuenta con un trámite mixto que se surte en primera instancia ante la autoridad administrativa y, de manera posterior, ante el órgano judicial; sin embargo, la *figura tica* estableció unos requisitos que dificultan su aplicación práctica como la restricción temporal para solicitar la extensión de los efectos y que la solicitud se fundamente en dos precedentes de casación.

1.3. **Sentencia de Unificación: la Herramienta Desaprovechada**

Ante la multiplicidad de operadores judiciales y diversidad de interpretación normativa, se hace necesario que los órganos de cierre, en pro de la seguridad jurídica, cumplan una función unificadora de la jurisprudencia que garantice la interpretación uniforme del ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte Constitucional: “Es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el

establecimiento de mecanismos que permitan conferir uniformidad a la jurisprudencia” (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-104 de 1993).

A continuación, se verá cómo la Ley 1437 de 2011 reforzó el ejercicio de la función unificadora del Consejo de Estado; sin embargo, vale la pena recordar que dicha función no fue otorgada a la Corporación por dicha ley, sino por la Constitución Política como una característica inherente a su calidad de Tribunal Supremo.

[Del] deber de unificación jurisprudencial, emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. [...]

Uno de los temas en los que se concentró la [Ley 1437 de 2011] fue en la necesidad de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de manera tal que sus providencias fueran tenidas en cuenta por la Administración y por la propia jurisdicción contenciosa. Se entendió que el reforzamiento de dicha función tendría incidencia directa en la protección de derechos en sede administrativa, la reducción de la litigiosidad y la garantía de seguridad jurídica y coherencia en la aplicación de las normas jurídicas. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014, p. 22-23)

La Comisión Redactora del código propuso lo siguiente:

[...] rescatar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, para lo cual se planteó la creación de la categoría de “sentencia de unificación jurisprudencial” y del “recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia”. Igualmente se propusieron mecanismos de unificación interna que permitieran eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto frente a casos iguales, en orden a lo cual se sugirió que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificara las diferencias surgidas entre las secciones de la Corporación, y que las Salas Plenas de Sección unificaran las surgidas entre las subsecciones. Se sugirió además que el Consejo de Estado pudiera avocar el conocimiento de determinados asuntos de competencia de los Tribunales Administrativos que por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, ameritaran la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014, p. 24)

En un Estado Social de Derecho, debe materializarse el derecho a la igualdad, no simplemente enunciarse; la forma de hacer esto es logrando que los operadores jurídicos den aplicación uniforme al ordenamiento jurídico.

El artículo 3 del CPACA desarrolla el principio de igualdad así:

Artículo 3 Principios. [...] En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Y, por otro lado, el artículo 10 del mismo código lo consagra de la siguiente manera:

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

De los anteriores preceptos, se puede concluir que las autoridades administrativas sólo podrán dar trato diferenciado cuando exista una justificación válida y real exigida por la protección constitucional reforzada; de lo contrario, todas las personas que participan dentro de un proceso deben ser objeto del mismo trato. Por lo tanto, las autoridades están obligadas a aplicar de manera uniforme las normas en casos que compartan similitudes fácticas y jurídicas. De este modo, no existe posibilidad de fallar, de manera diferente, casos que sean iguales. Las sentencias de unificación de jurisprudencia deben proyectarse de forma tal que puedan ser aplicadas en la actividad administrativa y deberán ser acatadas al momento de resolver casos con identidad fáctica y jurídica.

En línea con lo anterior, el artículo 270 del CPACA define las sentencias de unificación así:

Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

A esta clase de sentencias de unificación se les otorga el carácter de orientadoras de todas las decisiones que se vayan a proferir por las autoridades administrativas o judiciales, en aquellos casos que exista una identidad fáctica y jurídica. La finalidad es lograr la aplicación uniforme de la jurisprudencia y así garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014).

Al establecerse en la Ley la frase “que profiera o haya proferido”, se abrió la posibilidad de otorgarles el carácter de sentencia de unificación a decisiones tomadas con anterioridad al 2 de julio de 2012, fecha en que entró en vigencia el código contencioso. Estas sentencias corresponden a las que hayan sido proferidos por el Consejo de Estado por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de sentar jurisprudencia. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014).

De conformidad con el ya citado artículo 270 se puede ver que existen tres tipos de sentencias de unificación tal como lo presenta el texto del Ministerio de Justicia y del Derecho (2014, p. 31-33):

- a) *Las que se expidan o hayan expedido por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia:* la identificación de estas sentencias de importancia jurídica debe hacerse de conformidad con lo establecido en el artículo 271 del código, que dispone que la Sala Plena unificará jurisprudencia de asuntos provenientes de las secciones mientras que las Salas de Sección lo harán respecto de asuntos que vengan de las subsecciones.
- b) *Las que se expidan o hayan expedido al decidir los recursos extraordinarios de revisión o de unificación:* el de revisión es el que procede cuando se pretende corregir una sentencia abiertamente injusta que se falló sin la valoración de alguna prueba decisiva u obtenida de manera ilícita. Por su parte, el de unificación se concibe con el propósito de unificar las sentencias del Tribunal Supremo Administrativo.
- c) *Las relativas al mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo:* este mecanismo procede cuando existe divergencia de posturas entre tribunales o cuando una sentencia contraría una sentencia de unificación.

En el mismo texto, se concluyó que establecer como un tipo especial de providencia a las sentencias de unificación, obedece a un desarrollo directo de los principios de igualdad, seguridad jurídica y coherencia en el ordenamiento jurídico, y que se consolidan como una herramienta autónoma otorgada por el legislador para la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, pp. 34-35).

Para garantizar la efectividad de las sentencias de unificación, deberán aplicarse los siguientes lineamientos (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014, p. 35):

- (i) Las sentencias de unificación deben ser tenidas en cuenta por la Administración al resolver las actuaciones administrativas, con el fin de garantizar la aplicación uniforme de las normas constitucionales y legales aplicables al caso (artículo 10);
- (ii) Cuando las sentencias de unificación reconocen derechos permiten que las personas soliciten la extensión de sus efectos a casos con los mismos supuestos fácticos y jurídicos (artículo 102); y si la Administración niega esa extensión o guarda silencio, facultan al ciudadano para acudir directamente al Consejo de Estado con el fin de solicitarla (artículo 269);

- (iii) El desconocimiento de las sentencias de unificación por los Tribunales Administrativos en sentencias de segunda o única instancia es causal del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (art. 256 y ss.);
- (iv) El desconocimiento por los Tribunales Administrativos de las sentencias de unificación también es causal para solicitar la revisión de acciones populares o de grupo (art. 272 y ss.);
- (v) La necesidad de expedir una sentencia de unificación jurisprudencial permite que la Sala Plena del Consejo de Estado asuma competencia de asuntos pendientes de fallo en las Secciones que la componen y que estas últimas hagan lo propio en relación con los asuntos pendientes de fallo en sus subsecciones o en los tribunales administrativos (artículo 271);
- (vi) Las sentencias de unificación jurisprudencial deben ser tenidas en cuenta por las autoridades administrativas para la presentación de propuestas de conciliación y así lo debe advertir a ellas el Ministerio Público (artículo 302, parágrafo)

De este modo, la unificación de jurisprudencia materializa la protección del derecho a la igualdad, bien sea en sede administrativa o judicial, tanto así que obliga a la administración a fallar, de manera igual, casos que compartan similitud fáctica y jurídica; y, al interior de la jurisdicción activa, debe llevar a cabo un control efectivo con el uso de los mencionados recursos.

Explicada de manera general la figura jurídica de las sentencias de unificación, se entrará a realizar un análisis jurisprudencial de las sentencias de unificación.

1.3.1. Análisis Jurisprudencial de las Sentencias de Unificación

Se parte por recordar que el artículo 270 del CPACA permitió que se tuvieran como sentencias de unificación no únicamente las expedidas en vigencia de esta nueva Ley, sino que abrió la posibilidad de que sean declaradas como sentencias de unificación jurisprudencial las proferidas, con anterioridad, por el Consejo de Estado. Al respecto, en la investigación del Ministerio de Justicia y del Derecho (2014), se identifican cuáles sentencias tienen el carácter de unificación jurisprudencial y, por tanto, permitirían activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia. En efecto, la referida investigación estableció, como propósitos principales, los siguientes: 1) identificar las sentencias proferidas antes de la expedición del CPACA que puedan ser tenidas como sentencias de unificación jurisprudencial y 2) determinar cuáles de esas sentencias pueden ser objeto del mecanismo de extensión de jurisprudencia. El estudio se limitó a las sentencias que hubieran sido proferidas entre el 4 de julio de 1991 y la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con el referido estudio, se catalogaron como sentencias de unificación 650 y, dentro de estas, se estableció que 97 cumplían con los requisitos

necesarios para tener una finalidad de extensión ante la administración⁷ (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014).

En contraposición, el análisis de las sentencias de unificación jurisprudencial que trataremos en esta investigación se limitará a aquellas providencias que fueron expedidas después del 2 de julio de 2012, fecha en la que entró en vigencia la Ley 1437 de 2011; lo anterior, teniendo en cuenta que es, también, desde esta fecha, que entró en aplicación el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Se estudiaron 58 sentencias que, de acuerdo con el sistema de relatoría de la página del Consejo de Estado, se encuentran calificadas como de unificación; sin embargo, de esas sentencias, solamente 51 unifican algún tema de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 270 del CPACA. De estas 51 sentencias de unificación, 8 fueron proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; 3, por la Sección Primera; 12, por la Sección Segunda; 18, por la Sección Tercera; 1, por la Sección Cuarta y 9, por la Sección Quinta.

1.3.1.1. *Sentencias de unificación Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ha proferido 8 sentencias de unificación que se pueden clasificar así: 4 sentencias en temas electorales; 1 sentencia en tema laboral; 1 sentencia de tutela y 2 sentencias de acciones populares.

1.3.1.1.1. *Sentencias de la Sala Plena en temas electorales*

Las sentencias relacionadas con aspectos electorales pueden agruparse en dos temas: el primero, la interpretación de la inhabilidad establecida en el artículo 126 de la Constitución Política, conocida como el “yo te elijo, tú me eliges”, y el segundo es el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios.

Son tres las sentencias que se refieren al tema de la inhabilidad establecida en el artículo 126 de la Constitución:

- a) *Sentencia de 7 septiembre de 2016; Expediente: 11001-03-28-000-2013-00011-00; Ponente: Rocío Araujo.* El demandante, Rodrigo Uprimny, interpuso pretensión de nulidad electoral contra el acta de reelección de

⁷ De estas 97 sentencias, 44,8% corresponde a sentencias proferidas por la Sala Plena de la Sección Segunda y 16,3%, por la Sala Plena de la Sección Terca; 29,5%, a recursos extraordinarios de súplica y 6,1%, a “sentencias de Sala Plena por importancia jurídica, trascendencia económica y social, así como los recursos extraordinarios de revisión” (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2014, p.65)

Alejandro Ordoñez como Procurador General de la Nación. En la sentencia, tras indicar que se reiteran las sentencias de 15 de julio y 11 de noviembre de 2014, la Sala Plena manifiesta, de manera expresa, que unifica la jurisprudencia respecto de la interpretación y forma de aplicar el artículo 126 constitucional, por lo que estableció tres reglas jurisprudenciales: 1) la prohibición de nombrar a los familiares en los grados previstos en la norma; 2) la prohibición que un servidor público, directamente o por indirecta persona, nombre, elija, designe o postule a los familiares de la persona que lo eligió, nombró, postuló o designó y 3) la prohibición de “tu nombras a mis familiares y luego yo te nombro, postulo o elijo”.

- b) *Sentencia de 11 noviembre de 2014; Expediente: 11001-03-28-000-2013-00015-00(IJ); Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo.* La demandante, Paula Alejandra Rangel, pretende que se declare la nulidad de los actos en los que la Corte Suprema de Justicia elige y confirma la elección del Dr. Pedro Octavio Munar Cadena como magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, por considerar que se quebranta el inciso segundo del artículo 126 de la Constitución. En esa oportunidad, la Sala reiteró la jurisprudencia de 15 de julio de 2014 y realizó un estudio interpretativo del artículo, del cual concluyó que se debe adoptar el método de interpretación teleológico en busca del bien común y la preservación de los poderes en el sistema estatal.
- c) *Sentencia de 15 de julio de 2014; Expediente: 11001-03-28-000-2013-00006-00 (Ac.2013-0007); Ponente: Stella Conto Díaz.* La demandante, Cecilia Orozco Tascón, solicitó la nulidad de los actos de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia con los que se eligió y confirmó a Francisco Javier Ricaurte como Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, por presunta violación al artículo 126 constitucional. La Sala unificó jurisprudencia indicando que el conflicto de interés del denominado “yo te elijo tú me eliges” atenta contra el ejercicio desconcentrado del poder público, genera conflicto de intereses, se presta para el clientelismo, afecta el principio de transparencia, pone en tela de juicio la imparcialidad y quebranta el derecho a acceder a los empleos públicos bajo los principios de mérito, igualdad y equidad.

El otro tema de unificación proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo se da en la Sentencia 11001-03-25-000-2011-00316-00 (9 de agosto de 2016; Ponente: William Hernández), en donde la actora, Piedad Córdoba, solicitó que se declarara la nulidad del acto sancionatorio proferido por el Procurador General de la Nación, que la destituyó y sancionó con inhabilidad general por 18 años. Respecto al

tema del control judicial que se ejerce sobre los actos administrativos sancionatorios, se estableció la siguiente regla jurisprudencial:

- a) La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios proferidos por los titulares de la acción disciplinaria, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- b) El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1 del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 11001-03-25-000-2014-00403-00[1287-14] de 2017, p. 17).

Vistas las sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena del Contencioso Administrativo que se refieren al tema electoral, se concluye que no tienen alcance de extensión de jurisprudencia ninguna de los subtemas tratados, en razón a que la interpretación y aplicación de la inhabilidad del artículo 126 de la Constitución y el control judicial de los actos administrativos sancionatorios no conllevó el reconocimiento de un derecho al demandante en el caso concreto, por lo que no cumple con el requisito establecido en el artículo 102 del CPACA de reconocer un derecho a quien lo solicitó. Los temas que fueron objeto de unificación no reconocen, como tal, un derecho, sino que sirven como parámetros de interpretación para el actuar que deben seguir los jueces de la jurisdicción, al conocer casos de nulidad contra actos administrativos que, presuntamente, transgredan el artículo 126 de la Constitución o por cualquier causal de nulidad al respecto de los actos administrativos sancionatorios.

1.3.1.1.2. Sentencia de la Sala Plena en tema laboral

La Sala Plena profirió una sentencia de unificación en tema laboral; en la Sentencia 11001-03-15-000-2007-01081-00 (30 de septiembre de 2014), el ponente, Alberto Yepes, conoce, en sede de revisión, una pretensión de nulidad contra el acto administrativo con el que la Aeronáutica Civil retiró a la actora del servicio por supresión del cargo que desempeñaba. El recurso de revisión se fundamentaba en que después de proferida sentencia que desestimó las pretensiones, se recobraron documentos decisivos con los que se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportar al proceso por obra de la parte contraria. Al conocer el caso señalado, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó jurisprudencia reconociendo valor a las copias simples así:

- a) Si las copias simples no son tachadas de falsas por la contraparte, sí tienen valor probatorio, lo que deviene en una autenticidad tácita que materializa el principio de buena fe constitucional. (p. 22)

- b) El decreto oficioso de pruebas constituye una manifestación del deber del juez de indagar la verdad de los hechos antes de tomar una decisión determinada. (p. 24)
- c) Sí el juez permite que las partes aduzcan como fundamento para la negativa de las pretensiones de la demanda o para impedir que prospere una excepción el que los hechos se soportan en copia simple, se quebrantarían los principios de confianza legítima y buena fe. (p. 26)
- d) La tesis expuesta no implica que se releve a las partes del cumplimiento de las solemnidades que el legislador establece para la prueba de específicos hechos o circunstancias. (p. 27)

Esta sentencia de unificación, que se refiere al valor probatorio de las copias simples en el trámite judicial, tampoco resulta aplicable en sede administrativa bajo el mecanismo de extensión de jurisprudencia; este es el ejemplo de un precedente obligatorio para la jurisdicción que sirve para que se solicite su aplicación mediante el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

1.3.1.1.3. *Sentencias de la Sala Plena en Acciones Constitucionales*

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo profirió una sentencia de unificación con ocasión de una acción de tutela, la Sentencia 11001-03-15-000-2012-02201-01 (5 de agosto de 2015; Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez). La Sala unificó jurisprudencia con respecto a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, indicando que no vulnera los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, ni juez natural. Como es evidente, el tema unificado resulta de aplicación únicamente en sede judicial, por lo que no procede la aplicación práctica de la figura de la extensión jurisprudencial.

Por último, la Sala Plena profirió dos sentencias de unificación al tratar acciones populares:

- a) *Sentencia de 8 de octubre de 2013; Expediente: 08001-33-31-003-2007-00073-01; Ponente: Enrique Gil Botero.* Acá la actora, Yuri Lora Escorcía, demandó al municipio de Sabanalarga, Atlántico, para que se ordenara instalar señales de emergencia sonoras en sus edificaciones para evitar peligros para la población discapacitada. Los fallos de primera y segunda instancia fueron negados por los jueces de conocimiento, por lo que el expediente llegó al Consejo de Estado para que se pronunciara en sede de revisión. Teniendo en cuenta el caso bajo estudio, la Sala Plena decidió

unificar jurisprudencia partiendo de la necesidad de esclarecer puntos que orienten a los demás jueces de la república respecto del acceso de personas con discapacidad a las edificaciones. Al tenor, estableció tres reglas: 1) todas las edificaciones públicas deben construirse o reformarse para que cumplan las exigencias de las nuevas normas sobre accesibilidad de personas en condición de discapacidad; 2) tanto las edificaciones públicas como privadas que sirvan para la atención al público deben contar con accesibilidad adecuada para las personas que carecen de movilidad; 3) El juez debe considerar, en cada caso, si las instalaciones existentes satisfacen la exigencia de accesibilidad, garantizando la movilidad de acceso y dentro de la edificación.

- b) *Sentencia de unificación de 11 de septiembre de 2012; Expediente: 41001-33-31-004-2009-00030-01; Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.* En esta acción popular, Néstor Gregory Díaz demanda al municipio de Pitalito Huila para lograr la protección del derecho colectivo a un medio ambiente sano, seguridad y salubridad pública, el cual consideraba transgredido al no contar el cementerio con una sala de necropsias. La protección del derecho colectivo por esta misma situación ya había sido demandada, por lo que se unifica la postura jurisprudencial determinando que, al estar ante dos o más demandas de acción popular que persigan igual causa petendi, que se basen en los mismos hechos y el demandado sea el mismo, procede la aplicación de la figura del agotamiento de la jurisdicción. Establece, además, que, si la segunda demanda fue admitida sin advertir la existencia de la cosa juzgada, se debe declarar la nulidad de lo actuado y rechazar la nueva demanda por agotamiento de la jurisdicción.

Estas sentencias de unificación nos llevan a concluir lo mismo que en las anteriores decisiones de la Sala Plena, es decir, que son reglas aplicables únicamente en el procedimiento judicial, por lo que la regla jurisprudencial no resulta exigible ante la autoridad administrativa; en este sentido, estas sentencias no cumplen con el requisito legal de reconocer un derecho que pueda ser exigible por un particular ante la administración.

Se puede pensar que, según la primera decisión de acción popular, se podría acudir al mecanismo de extensión de jurisprudencia para que las entidades públicas o privadas realicen las reformas necesarias para lograr la accesibilidad de personas en condición de discapacidad de conformidad con la Ley; sin embargo, se debe tener en cuenta que la sentencia especificó, de manera expresa, que la regla aplicaba para la interpretación jurisprudencial y, además, para lograr la efectiva aplicación de una norma, el ciudadano puede acudir a la acción de cumplimiento cumpliendo con solicitar

a la autoridad administrativa que cumpla con el mandamiento legal. Por lo anterior, se concluye que estas sentencias de unificación hubieran podido abordar el tema tratado, buscando establecer una regla jurisprudencial aplicable en sede administrativa, sin desconocer la importancia que conlleva establecer como precedente unas reglas claras aplicables a toda la jurisdicción.

1.3.1.2. *Sentencias de unificación Sección Primera*

La Sección Primera del Consejo de Estado profirió 3 sentencias de unificación desde la entrada en vigencia del CPACA: 2 con ocasión de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho y 1 por una impugnación de tutela.

1.3.1.2.1. *Sentencias bajo la pretensión de nulidad y restablecimiento*

La primera sentencia, Sentencia 05001-23-33-000-2013-00701-01 (4 de agosto de 2016; Ponente: Guillermo Vargas Ayala), fue presentada por el Grupo MCM S.A., en contra de la Superintendencia de Sociedades para solicitar la nulidad de una resolución que le imponía multa por el registro extemporáneo de una inversión realizada, es decir, una infracción cambiaria. El problema jurídico para determinar la legalidad del acto administrativo debatido se centró en establecer si se debía aplicar el principio de favorabilidad, en razón de que, en la fecha en que realizó el registro extemporáneo, sí constituía infracción cambiaria, pero, al momento en que se impuso la sanción, ya no lo era. En consecuencia, la Sección Primera del Consejo de Estado decidió unificar su postura al respecto de la aplicación del principio de favorabilidad y estableció lo siguiente:

[Es] aplicable en las actuaciones administrativas dirigidas a sancionar las infracciones al régimen cambiario por tratarse de una garantía mínima del debido proceso, el cual es un derecho constitucional fundamental que debe operar no solo en las actuaciones judiciales sino en toda clase de actuaciones administrativas (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia No. 05001-23-33-000-2013-00701-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa, 4 de agosto de 2016, p. 29).

Encontramos, en esta sentencia, la primera regla de unificación de las estudiadas que puede ser fundamento del mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues establece como precedente que cualquier otro particular al que la administración, tratando un tema sancionatorio cambiario, le imponga una multa obviando la aplicación del principio de favorabilidad acuda a solicitar la extensión de los efectos de esta sentencia y, en consecuencia, le sea aplicable la norma más favorable. La sentencia de

unificación se centró, al establecer la regla de unificación, en estudiar la aplicación del principio de favorabilidad únicamente para un proceso administrativo sancionatorio en tema cambiario. Sin embargo, consideramos que, al ser un principio constitucional, la providencia hubiera podido ampliar esta aplicación a todo proceso administrativo sancionatorio.

La segunda sentencia de unificación con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho estudiada por la Sección Primera del Consejo de Estado fue la Sentencia 25000-23-24-000-2006-01002-01 (11 de diciembre de 2015; Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés). El demandante, Camilo Arango Trujillo, solicita la nulidad del Decreto 240 de 4 de julio de 2006, mediante el cual la Alcaldía Mayor de Bogotá declaró la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para un proyecto de renovación urbana en los inmuebles de la manzana 5 del eje ambiental de la avenida Jiménez. Este decreto permitía que la empresa de renovación urbana adelantara el trámite de expropiación por vía administrativa. En consecuencia, la Sección Primera unificó la jurisprudencia respecto del trámite expropiatorio y estableció: 1) todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión democrática del Estado Social de Derecho; 2) no puede haber actos exentos de control judicial y se proscriben la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria; 3) los actos que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social crean una situación jurídica particular y concreta y producen efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado; 4) la revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho y 5) la acción especial contencioso administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido.

Teniendo en cuenta que los efectos de la regla de unificación de esta sentencia se refieren, de manera principal, a establecer que no existen actos exentos de control judicial en lo que respecta a actuaciones de la administración, relativas a los procesos de expropiación, no resultan aplicables, ante la administración, estos efectos, sino que tienen consecuencias prácticas en los procesos establecidos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

1.3.1.2.2. *Sentencia proferida en sede de tutela*

Por último, la Sección Primera profirió una sentencia de unificación con ocasión de la acción de tutela interpuesta por el señor Eduar Chica Zea en contra de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que la providencia judicial que falló la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho en que no se incluyó el subsidio familiar en la liquidación de asignación de retiro transgredía sus derechos fundamentales. Fue la Sentencia 11001-03-15-000-2015-00001-01 (28 de mayo de 2015; Consejero Ponente: María Elizabeth García), la cual centró la unificación en el tema de la inmediatez de la tutela contra providencias judiciales; al respecto, estableció que “cuando el solicitante del amparo constitucional es un pensionado o persona que goza de asignación de retiro, tal condición no es, *per se*, circunstancia que permita enervar el citado requisito” (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia No. 11001-03-15-000-2015-00001-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa, 28 de mayo de 2015).

Los efectos de esta sentencia, evidentemente, no resultan aplicables en sede administrativa; es decir, no sirve como fundamento legal para aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

De todo lo anterior, se concluye que, de tres sentencias de unificación proferidas por la Sección Primera, solamente puede ser objeto de extensión la que se refiere a la aplicación del principio de favorabilidad en los procesos administrativos sancionatorios de carácter cambiario.

1.3.1.3. ***Sentencias de unificación Sección Segunda***

La Sección Segunda del Consejo de Estado, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, ha proferido doce sentencias de unificación, al resolver pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, que se estudian a continuación.

1.3.1.3.1. *Sentencia 25000-23-42-000-2013-04676-01(2686-14) de 7 de diciembre de 2016; C.P. Sandra Lisset Ibarra; Actor: Stella Contreras Gómez; Demandado: UGPP*

El tema de unificación se refiere a la manera en que se debe calcular el ingreso base de liquidación pensional para los beneficiarios del Decreto 929 de 1976. Este decreto estableció el reconocimiento de una bonificación especial de un mes de remuneración para los funcionarios de la Contraloría que cumplan cinco años al servicio de la institución y que no hayan tenido sanción disciplinaria ni de otro orden. Esta bonificación quinquenal hace parte de la base de la liquidación pensional de los

servidores de la Contraloría. Sin embargo, las decisiones de la rama judicial sobre la forma de incluirlo han sido diversas; en unas ocasiones, se incluye como base el salario fraccionado en una sexta parte y, en otras, se incluye fraccionado en una sesentava parte.

En consecuencia, la regla jurisprudencial establecida es: 1) el quinquenio debe tomarse como un mes de remuneración, sin importar que haya devengado una suma mayor por este concepto y 2) en el ingreso base de liquidación pensional de la Contraloría, el quinquenio debe incluirse teniendo en cuenta un mes de remuneración fraccionado en una doceava parte. Los efectos de esta sentencia pueden ser extendidos a las nuevas situaciones de liquidación de pensión que se presenten de servidores de la Contraloría beneficiarios de la bonificación especial por cinco años de servicios.

*1.3.1.3.2. Sentencia 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) de 25 agosto de 2016;
C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Actor: Lucinda Cordero; Demandado:
Municipio de Ciénaga de Oro*

Se demandó el acto administrativo que negó la existencia de la relación laboral y el consecuente pago de derechos laborales y prestaciones a la actora, quien se desempeñó como docente del municipio desde 1986 a 1997 y del 2002 hasta el 2011. La sentencia unificó jurisprudencia al respecto del reconocimiento y trámite del contrato realidad en sede judicial y estableció, como regla jurisprudencial, lo que sigue: 1) se debe reclamar dentro del término de tres años desde la terminación de su vínculo contractual; 2) la prescripción no aplica frente a los aportes para pensión; 3) están exceptuadas de la caducidad del medio de control las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema de seguridad social derivados del contrato realidad; 4) no resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito para demandar; 5) el estudio de la prescripción será objeto de la sentencia una vez se comprueba la existencia de la relación laboral; 6) el juez debe pronunciarse a propósito de los aportes al sistema de pensiones; 7) el reconocimiento de prestaciones por la nulidad del acto que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines profesionales procede a título de restablecimiento del derecho y 8) el ingreso para calcular las prestaciones dejadas de percibir corresponde a los honorarios pactados.

Si bien los parámetros establecidos en la sentencia se refieren al reconocimiento del denominado “contrato realidad” en sede judicial, se considera que la sentencia

puede ser alegada ante las autoridades administrativas cuando se niegue su reconocimiento en contravía de lo establecido en esta jurisprudencia, por ejemplo, en los casos en que se niegue habiendo sido reclamada dentro de los tres años siguientes a la terminación de la relación laboral. Se considera que, en esta sentencia, la sala de decisión pudo haber establecido, así como lo hizo para el trámite judicial, unos parámetros claros para que la figura fuera aceptada por la autoridad judicial mediante el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

1.3.1.3.3. Sentencia 85001-33-33-002-2013-00060-01(3420-15) CE-SUJ2-003-16 de 25 de agosto de 2016; C.P. Sandra Lisset Ibarra; Actor: Benicio Antonio Cruz; Demandado: Ministerio De Defensa - Fuerzas Militares - Ejército Nacional

Se demandó el acto administrativo mediante el cual el Ejército Nacional negó la solicitud de reajustar el salario del soldado que, luego de ser regular, pasó a ser soldado profesional. Sobre el tema, se unificó la jurisprudencia de manera que se estableció la siguiente forma en que se debe realizar el referido reajuste: 1) la asignación salarial mensual de los soldados profesionales vinculados por primera vez desde el 1 de enero de 2000 es de un salario mínimo incrementado en un 40%, en aplicación del Decreto 1749 de 2000; 2) la asignación salarial mensual de los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como soldados voluntarios es de un salario mínimo incrementado en un 60%, de acuerdo con el Decreto 1794 de 2000; 3) en consecuencia, cuando se realice el reajuste del 20%, la parte demandada deberá realizar los descuentos por concepto de aportes a seguridad social y los demás a que haya lugar y 4) aclara que la sentencia no constituye derecho a reclamar el reajuste salarial y prestacional del 20% respecto del cual se unifica la jurisprudencia, sino que el trámite de la reclamación gubernativa y/o judicial debe atenerse a las reglas que sobre prescripción de derechos contempla el ordenamiento jurídico.

Se observa que el tema tratado en la unificación podía haber abarcado lo necesario para ser uno de los casos cuyo reconocimiento en sede administrativa se extendiera; sin embargo, con el último punto de las reglas de unificación, se cerró la posibilidad de su aplicabilidad ante la administración.

1.3.1.3.4. Sentencia 05001-23-33-000-2012-00791-01(4499-13) CE-SUJ2-002-16 de 19 de mayo de 2016; C.P. Luis Rafael Vergara; Actor: Yolima de los Ángeles Ramírez; Demandado: DIAN

Con ocasión de la disparidad de criterios para determinar la viabilidad de la inscripción automática en el sistema de carrera administrativa de la DIAN, la sala unificó su posición precisando que las inscripciones automáticas establecidas en el artículo 116 del Decreto 2117 de 19 de diciembre de 1992 no se ajustan a los principios constitucionales y, en consecuencia, quienes hayan accedido al sistema de carrera mediante dicha inscripción no tienen derecho a la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada. Si bien resulta clara la regla jurisprudencial, no se está reconociendo un derecho a nadie, sino que, al contrario, está determinando que quienes se encuentren en esta situación no cuentan con el derecho a la mencionada prima técnica; por lo tanto, no resulta, en la práctica, aplicable para la figura de la extensión jurisprudencial en favor de los ciudadanos, pero la DIAN sí debe tener en cuenta este parámetro para definir las reclamaciones que le realicen.

1.3.1.3.5. Sentencia 25000-23-25-000-2010-00246-02(0845-15) de 18 de mayo de 2016; C.P. Conjuez Jorge Iván Acuña; Actor: Jorge Luis Quiroz Alemán; Demandado: Rama Judicial - Dirección Ejecutiva De Administración Judicial

En este fallo, la Sala de Conjueces de la Sección Segunda unificó la jurisprudencia respecto de temas prestacionales de miembros de la Rama Judicial así:

- a) La prescripción trienal se cuenta desde que el derecho se ha hecho exigible; para el caso específico, “se reputa sólo hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004, es decir, a partir del 28 de enero de 2012” (CONSEJO DE ESTADO, p. 9); es en este momento que se tiene certeza de que la norma por aplicar era el Decreto 610 de 1998.
- b) La prima especial de servicios para los magistrados de altas cortes se debe determinar sobre la totalidad de los ingresos anuales laborados sin distinguir entre salarios y prestaciones sociales.

La primera decisión unificada pudo ser aplicada en sede administrativa, en razón de que se determina, de forma clara, el derecho que tienen algunos funcionarios de la Rama Judicial de que se les aplique la excepción de la prescripción trienal, la cual se cuenta desde la sentencia de 28 de enero de 2012; es decir, la prescripción se generaba el día 29 de enero de 2015, fecha que, actualmente, no permite la aplicación de este precepto en sede administrativa.

La segunda decisión sí tiene aplicación, actualmente, como extensión de jurisprudencia ante la administración, al haber establecido, de manera clara, la forma de determinar la prima especial de servicios de los magistrados de las altas cortes.

1.3.1.3.6. Sentencia 15001-33-33-010-2013-00134-01(3828-14) CE-SUJ2-001-16 de 14 de abril de 2016; C.P. Sandra Lisset Ibarra; actor: Nubia Yomar Plazas; demandado: Ministerio De Educación - Departamento De Boyacá

La actora, quien se desempeñaba como docente oficial, demanda la nulidad de la resolución mediante la que se le negó la solicitud de la prima de servicios; la pretensión fue negada por el juez de conocimiento y llegó al Consejo de Estado con solicitud de unificación de jurisprudencia, al haber sido proferidas, por diversos jueces, en casos similares, decisiones diferentes.

La Sala Plena de la Sección Segunda unificó la jurisprudencia e indicó que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989, que crea el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, no crea la prima de servicios como factor salarial a favor de los docentes oficiales y, por tanto, no debe ser reconocida a estos. No resulta aplicable la extensión de sus efectos, al no reconocer un derecho que pueda ser alegado por los ciudadanos que se encuentren en la misma situación, pero sí debe ser tenido en cuenta por la entidad administrativa para fundamentar la negativa de estas decisiones.

1.3.1.3.7. Sentencia 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13) de 25 de febrero de 2016; C.P. Gerardo Arenas Monsalve; Actor: Rosa Ernestina Agudelo Rincón; Demandado: UGPP y la Universidad Pedagógica Nacional

En esta demanda, se pretende la nulidad parcial de la resolución que realizó la liquidación pensional de la actora con base en el salario de los últimos 10 años, sin incluir la totalidad de los factores devengados y sin aplicar la Ley 33 de 1985, norma más favorable. La actora considera que tiene derecho a que se le aplique esta ley, porque entró en el régimen de transición establecido para la aplicación de la Ley 100 de 1993.

Al respecto, se unificó el tema con el establecimiento de las siguientes reglas jurisprudenciales para las personas que se rigen por el régimen de transición: a) el régimen de pensiones aplicable a los empleados oficiales, antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se regía por la Ley 33 de 1985, la cual establece que el empleado oficial tendría derecho al pago de una pensión de jubilación equivalente al

75% del salario promedio base para los aportes durante el último años de servicio, siempre que haya prestado 10 años de servicios y tuviera 55 años de edad; b) el monto de los factores de liquidación pensional debe ser liquidado de acuerdo con las previsiones del artículo 3 de la Ley 33 de 1985.

Es una regla exigible mediante el mecanismo de extensión de jurisprudencia, pero, seguramente, ya no resulta útil, al entender que el régimen de transición estuvo vigente hasta el 31 de julio de 2010 y, por excepción, hasta el año 2014, por lo cual los temas que se traten al respecto, con seguridad, se surtirán ante la jurisdicción contencioso administrativa.

1.3.1.3.8. Sentencia 25000-23-42-000-2012-00752-01(2245-13) de 24 de septiembre de 2015; C.P. Luis Rafael Vergara; Actor: José Ferney Paz Quintero; Demandado: ISS

Se solicitó la nulidad del acto de liquidación pensional del actor mediante el que se negó el reconocimiento de la prestación especial establecida en el Decreto Ley 546 de 1971. Esta normativa aplica para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial. Además, se estableció que, al existir disparidad de criterios sobre la aplicación del cumplimiento del requisito del tiempo de servicios para acceder a la pensión de jubilación y con el fin de garantizar el principio de favorabilidad, se replantearía la tesis restrictiva que se manejaba. Lo anterior, teniendo en cuenta que el citado Decreto 546 de 1971 no exige que, necesariamente, los 20 años de servicio sean prestados de manera exclusiva en el sector público. En consecuencia, se tendrán como válidos los tiempos de servicio, tanto públicos como privados, siempre y cuando se acredite que al menos 10 de los años laborados, continuos o no, hayan sido prestados al servicio de la Rama Judicial o del Ministerio Público.

La unificación de la posición jurisprudencial en relación con el tiempo de servicio necesario para aplicar al régimen de pensión especial, podría ser fuente de extensión a sede administrativa. Sin embargo, al igual que lo sucedido con la anterior sentencia, la aplicación de este régimen especial de la Rama Judicial solo tuvo aplicación después de la Ley 100 de 1993, debido al régimen de transición. Es decir, por razones de tiempo, no existen actualmente, casos a los que se les aplique este régimen.

1.3.1.3.9. Sentencia 25000-23-42-000-2012-02017-01(0775-14) de 22 de enero de 2015; C.P. Alfonso Vargas Rincón (E); actora: Solangel Castro Pérez; demandada: UGPP

Se unificó el tema del reconocimiento de la pensión gracia para los docentes, al establecer que no importa si se perdió la continuidad en el cargo, sino que se debe tener en cuenta el tiempo de servicio efectivamente prestado. En consecuencia, la actora tendrá derecho a la pensión gracia si acredita que cuenta con más de 20 años de servicio, sin importar que haya estado vinculada como docente externa. Para contabilizar la experiencia externa, se debe aplicar la Ley 33 de 1985 que señala que el total de horas dictadas se divide por cuatro, para establecer así los días laborados.

Este parámetro jurisprudencial puede ser aplicado al momento de realizar las liquidaciones de pensión, es decir, el docente al que no le tengan en cuenta la experiencia como prestador del servicio externo para la pensión gracia, podrá solicitar la extensión de la jurisprudencia.

1.3.1.3.10. Sentencia 25000-23-42-000-2013-00632-01(1434-14) de 12 de septiembre de 2014; C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E); actora: Gladys Agudelo Ordóñez; demandado: COLPENSIONES

La parte actora solicitó la nulidad del acto que negó el reconocimiento de pensión al amparo del régimen especial de los congresistas, extensivo a los magistrados de alta corte.

Sobre este tema, se unificó la jurisprudencia y se estableció que, en los casos de pensión de magistrado de alta corte, tienen plena aplicación los condicionamientos del Acto Legislativo 1 de 2005, bajo el cual, el valor de su mesada pensional no podrá superar 25 s.m.l.m.v. Esta sentencia no reconoce un derecho, sino que aclara que el límite del monto de la pensión establecido para congresistas también aplica para los magistrados de alta corte.

1.3.1.3.11. Sentencia 44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11) de 1 de agosto de 2013; C.P. Gerardo Arenas Monsalve; actor: Héctor Enrique Duque Blanco; demandado: CAJANAL

El actor demandó la nulidad del acto administrativo en el que CAJANAL realizó la reliquidación de su pensión sin incluir, como factor salarial para el ingreso base de liquidación, la prima de riesgo que recibía como servidor del DAS.

La jurisprudencia se unificó mediante el establecimiento de que la prima de riesgo sí debe ser tomada en cuenta para el ingreso base de liquidación pensional, así:

- a) El salario no sólo está integrado por una remuneración básica, sino también, por todo lo que bajo cualquier otra denominación o concepto, en dinero o en especie, ingrese al patrimonio del trabajador, en razón a la prestación de sus servicios.
- b) Todas las sumas que, de manera habitual y periódica, perciba el trabajador, son factores que integran el salario que éste percibe e incide en la forma cómo se establecen los ingresos base de cotización.
- c) Para el caso concreto, el ingreso base de liquidación deberá tener en cuenta como factores salariales las primas de servicios, clima y especial de riesgo, toda vez que, como quedó probado, éstas fueron devengadas por el demandante durante el último año en que prestó sus servicios al DAS.

Los efectos de esta sentencia de unificación tienen una clara aplicación a aquellos casos de reliquidación pensional de servidores del DAS (casos que ya no debe haber en sede administrativa). Sin embargo, se observa que, aunque la redacción de la sentencia se queda un poco corta al establecer el tema, sí se puede solicitar la aplicación de la regla para que la prima de riesgo sea tenida en cuenta para conformar el ingreso base de liquidación de la pensión de servidores del DAS.

1.3.1.3.12. Sentencia 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09) de 4 de agosto de 2010; C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila; actor: Luis Mario Velandia; demandado: CAJANAL

Se demandó el acto que negó la solicitud de reliquidación de la pensión del actor con la inclusión de todos los factores salariales devengados. El Tribunal accedió a las pretensiones y ordenó que se realizara la reliquidación, sin embargo, la parte demandada apeló bajo el argumento de que el actor se desempeñó como auxiliar en la aeronáutica civil y que, por tanto, no era beneficiario del Decreto 1835 de 1994 que es un régimen especial para controladores o radioperadores. La sala unificó el tema y estableció que, la Ley 33 de 1985 al no definir de forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, solo enumera algunos y no impide la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios. Se dispone que se debe realizar la inclusión de todos los factores devengados en el último año de servicios, dando vía al principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, por lo que se confirma la decisión del tribunal y se desestima la apelación presentada por la entidad demandada.

Esta sentencia trata un tema de fondo muy similar al de la anterior sentencia, pero en el caso de un trabajador de la Aeronáutica Civil. En ella se estableció que, al no existir, en la norma especial, un listado taxativo de los factores salariales, se deben incluir en el IBL todos los percibidos por el funcionario, por lo que también puede ser objeto de extensión de jurisprudencia.

En conclusión, son ocho las sentencias de unificación proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado que pueden ser utilizadas para solicitar el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Ésta es la sección del Consejo de Estado que ha podido delimitar, de manera concreta, la situación fáctica a la que puede ser aplicable la regla unificadora; indica una fórmula jurídica que abarca reclamaciones laborales comunes a varios trabajadores.

1.3.1.4. **Sentencias de unificación Sección Tercera**

Desde la entrada en vigencia del CPACA, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido 18 sentencias de unificación, las cuales se pueden clasificar así:

- a) 11 sentencias que unifican la forma de realizar la indemnización de perjuicios.
- b) 2 sentencias que unifican temas probatorios.
- c) 2 sentencias que unifican temas procedimentales referidos a la competencia.
- d) 3 Sentencias que unifican parámetros para figuras jurídicas específicas (Conciliación, Contrato de prestación y Contrato de Consultoría, y la *Actio In Rem Verso*)

1.3.1.4.1. *Sentencias de unificación sobre la indemnización de perjuicios*

La mayoría de las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado se refieren a la indemnización de perjuicios. A saber, establecen unos efectos que no resultan aplicables en sede administrativa, sino hasta el momento en que se haga extendible una jurisprudencia para exigir el reconocimiento de responsabilidad por daño antijurídico a causa de la administración. En consecuencia, se procederá a realizar la identificación y una breve referencia a cada una de las once sentencias que unifican este tema:

- a) Sentencia 50001-23-31-000-2000-30072 01(33945) B, de 27 de junio de 2017. Ponente: Hernán Andrade Rincón; actor: Yamid Weimar Rey Velásquez, demandado: Municipio de Acacías y Empresa Gases del Llano S.A. Esta sentencia establece que los perjuicios materiales derivados de la

ausencia de la persona que funge como encargada de la economía y cuidado del hogar, deben considerarse como lucro cesante en cabeza de quienes, comprobadamente, se beneficiaban de las actividades de la “ama de casa”. Se aplica presunción de 1SMMLV.

- b) Sentencia 15001-23-31-000-2000-03838-01(19146) de 22 de abril de 2015. Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo; actora: María Antonia Gómez de Carrillo; demandado: Departamento de Santander. En este caso, los procesos de reparación directa por la pérdida de la vida de seres queridos y los perjuicios por lucro cesante ocasionados a las personas que recibían ayuda económica del fallecido, se reconocerán y liquidarán teniendo en cuenta la unidad familiar. En dado caso, eso se realizará con acrecimiento.
- c) Sentencia 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; actor: Félix Antonio Zapata González; demandado: Ejército Nacional. En casos excepcionales, como los de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, podrá otorgarse una indemnización mayor de la señalada por la regla general, en circunstancias debidamente probadas de una mayor intensidad y gravedad del daño moral. Esto se realiza siempre que el monto total de la indemnización no pueda superar el triple de los montos indemnizatorios fijados en dicha sentencia. Este quantum deberá motivarse por el juez y ser proporcional a la intensidad del daño.
- d) Sentencia 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa; actora: Ana Rita Alarcon; demandado: Municipio De Pereira. En este mecanismo se establece que, ara el perjuicio moral en caso de muerte, se han diseñado 5 niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa y aquellos que acuden como perjudicados: Nivel 1, Primer grado de consanguinidad, cónyuges o compañeros permanentes, tope indemnizatorio de 100 SMLMV; nivel 2, Segundo grado de consanguinidad o civil (abuelos, hermanos y nietos), 50% del tope indemnizatorio; nivel 3, Tercer grado de consanguinidad o civil, 35% del tope indemnizatorio; nivel 4, Cuarto grado de consanguinidad o civil, 25% del tope indemnizatorio; nivel 5, Terceros damnificados, 15% del tope indemnizatorio.
- e) Sentencia 50001-23-15-000-1999-00326-01(31172) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Olga Melida Valle de La Hoz; actor: Gonzalo Cuellar Penagos; demandado: Ejército Nacional. Esta resolución queda como referente para la liquidación del perjuicio moral en eventos de lesiones. Además, se crean seis rangos de cercanía afectiva y, dentro de ellos, diferentes rangos según el grado de afectación física.

- f) Sentencia 68001-23-31-000-2002-02548-01(36149) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Hernán Andrade Rincón (E); actor: José Delgado Sanguino; demandado: Dirección Ejecutiva De Administración Judicial. En el documento se establecen criterios para la tasación de perjuicios morales y lucro cesante en casos de privación injusta de la libertad.
- g) Sentencia 23001-23-31-000-2001-00278-01(28804) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo; actora: Amparo De Jesús Ramírez Suarez; demandado: Hospital San Vicente de Paul de Loricá. La decisión propone que la duración del daño es un factor a tener en cuenta para la tasación del perjuicio. Sin embargo, el carácter permanente de la alteración o la secuela no es requisito esencial para el reconocimiento del perjuicio a la salud. De ahí que la sala abandone la tesis de que solo se ha de indemnizar lo que constituya una alteración grave de las condiciones de existencia.
- h) Sentencia 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Danilo Rojas Betancourth; actor: Andreas Erich Sholten; demandado: INPEC. Se plantea que, para la tasación de la indemnización del daño a la salud por lesiones temporales, hay que establecer un parangón con el monto máximo que se otorgaría en caso de lesiones similares a aquellas que son objeto de reparación. No obstante, se pide tener en cuenta que estas lesiones son permanentes y, a partir de allí, determinar la indemnización en función del período durante el cual, de conformidad con el acervo probatorio, estas se manifestaron.
- i) Sentencia 73001-23-31-000-2001-00418-01(27709) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera; actora: Adriana Cortés Pérez; demandado: Policía Nacional. En cuanto a la reparación de perjuicios morales en caso de muerte, se establecen cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño y quienes acudan como víctimas indirectas.
- j) Sentencia 05001-23-31-000-1997-01172-01(31170) de 28 de agosto de 2014. Ponente: Enrique Gil Botero; actor: Luis Ferney Isaza Córdoba; demandado: Ejército Nacional. Respecto del daño a la salud reitera los criterios contenidos en las sentencias de unificación del 14 de septiembre de 2011, expedientes: 19031 y 38222. La regla en materia indemnizatoria es de 10 a 100 SMMLV. Sin embargo, siempre que esté debidamente motivado, en casos de extrema gravedad y excepcionales, se podrá aumentar hasta 400 SMMLV.
- k) Sentencia 05001-23-31-000-2001-00799-01(36460) de 25 de septiembre de 2013. Ponente: Enrique Gil Botero; actor: Inés del Socorro Gómez Agudelo; demandado: Ejército Nacional. Por medio de la cual se establece el tope

indemnizatorio en perjuicios morales por responsabilidad civil derivada de la conducta punible.

1.3.1.4.2. Sentencias de unificación en temas probatorios

En tema de valoración probatoria, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha proferido dos sentencias que resultan aplicables únicamente en sede judicial; Una que se refiere a la apreciación de prueba trasladada y otra al valor de las copias simples:

- a) Sentencia 41001-23-31-000-1994-07654-01(20601) de 11 de septiembre de 2013. Ponente: Danilo Rojas Betancourth; actor: María Del Carmen Chacón; demandado: Ejército Nacional. Se unifica la jurisprudencia y se afirma que la persona jurídica demandada es la misma que recaudó las pruebas en una sede procesal diferente. Esto implica que, por tratarse de testimonios recopilados con la audiencia en contra del proceso, los testimonios se pretenden hacer valer en el proceso posterior y son plenamente admisibles y susceptibles de valoración.
- b) Sentencia 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022) de 28 de agosto de 2013. Ponente: Enrique Gil Botero; actor: Rubén Darío Silva Álzate; demandado: Fiscalía General De La Nación. Establece que las copias simples de las pruebas que componen el acervo del proceso penal, pueden ser valoradas en razón a que los medios probatorios fueron practicados con audiencia de la demandada. Por lo tanto, son solicitados como prueba trasladada por parte de la demandante, es decir, se surte el principio de contradicción.

1.3.1.4.3. Sentencias de unificación en temas procedimentales de competencia

Se profirieron dos fallos, el del 13 de febrero de 2014 y el del 9 de febrero de 2012. El primero es el radicado 11001-03-26-000-2013-00127-00(48521), C.P. Enrique Gil Botero. En esta jurisprudencia se establece que, en los casos en que se promueva el medio de control de nulidad y restablecimiento; que se relacione, inescindiblemente, con un asunto minero y en el que una de las partes sea una entidad estatal nacional, la competencia la determina la Ley 685 de 2001. Dicha ordenanza es la norma especial que regula la materia. Se llegó a esta conclusión, puesto que la Ley 1437 de 2011 es una norma ordinaria general y posterior que no suprime o modifica, formalmente, el Código de Minas. Además, no contiene disposiciones incompatibles con la ley 685 de 2001, y guarda silencio respecto de la competencia en materia minera.

La segunda sentencia es de 9 de febrero de 2012, C.P. Mauricio Fajardo, Radicado 50001-23-31-000-1997-06093-01(21060). En ella, se unifica la improcedencia del grado jurisdiccional de consulta cuando la sentencia de primera instancia, que impone condena superior a 300 salarios mínimos, sea apelada. Lo anterior, sucede después de la entrada en vigor de la modificación que introdujo el artículo 184 de Código Contencioso Administrativo con el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

1.3.1.4.4. Sentencias de unificación para ciertas figuras jurídicas

En este último bloque, se hará referencia a tres sentencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado en las figuras jurídicas de la conciliación, el contrato de prestación de servicios y el contrato de consultoría, y la *Actio In Rem Verso*.

- a) La sentencia 07001-23-31-000-2008-00090-01(37747), de 24 de noviembre de 2014, C.P. Enrique Gil Botero, estableció los siguientes lineamientos para los acuerdos conciliatorios: **i)** la restricción que se había realizado, de aprobar únicamente los acuerdos sólo si se concilia entre el 70% y el 100% de la condena de primera instancia, afecta la autonomía de la voluntad y la capacidad negocial de las partes. Se decide, entonces, eliminar estos porcentajes adaptados en la vía jurisprudencial; **ii)** si el demandante que cumplió la mayoría de edad guarda silencio, se entiende como una ratificación. Ese silencio no se puede interpretar como una revocatoria tácita. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad que tiene para revocar el poder; **iii)** la actuación conciliatoria que se realiza en el curso de un proceso judicial no necesita permiso previo de un juez de familia para proteger los intereses económicos del menor. Si eso sucede, se estaría subestimando el papel de garante de los derechos legales y constitucionales con que cuenta el juez de conocimiento; **iv)** se permite aprobar, parcialmente, los acuerdos conciliatorios, no hacerlo desconoce la importancia de los acuerdos válidos que logran las partes.
- b) La sentencia 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719) de 2 de diciembre de 2013, C.P. Jaime Orlando Santofimio. En esta sentencia se unificó la jurisprudencia con respecto a la limitación de la aplicación del contrato de consultoría y su relación con el de prestación de servicios, con la finalidad de brindar referentes claros y precisos a los operadores jurídicos: **i)** la distinción entre el contrato de prestación de servicios y el de consultoría no depende del grado de intelecto aplicado a la ejecución del objeto contractual, pues ambas actividades son de carácter intelectual y, por tanto, intangibles. **ii)** Si

las necesidades de la administración conciernen a la realización de estudios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, “asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión” (Sentencia No. 11001-03-26-000-2011-00039-00 (411719) 2013, numeral 132) e interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos, se deberán suplir acudiendo a un contrato de consultoría; **iii)** el contrato de consultoría está revestido de una cláusula de estricta tipicidad cerrada; el de prestación de servicios goza de una regulación jurídica amplia, que se instrumentaliza por vía de tres contratos: profesional, de simple apoyo a la gestión y de ejecución de trabajos artísticos, que sólo pueden encomendarse a determinadas personas naturales **iv)** los objetos contractuales que no estén comprendidos dentro del contrato de consultoría -Ley 80 de 1993 y demás disposiciones legales especiales-, podrán ser satisfechos por medio del contrato de prestación de servicios, siempre que satisfaga los referentes conceptuales que establece el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

- c) Sentencia 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897) de 19 de noviembre de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio. En esta sentencia se unificó la jurisprudencia respecto de la *Actio In rem Verso* y el enriquecimiento sin causa. Se estableció lo siguiente: **i)** estas figuras no pueden ser invocadas para reclamar el pago de obras, entrega de bienes o servicios ejecutados sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique, en razón a que, con ella, no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa o coagente; **ii)** la sala admite hipótesis en las que procede la *actio de in rem verso* sin que medie contrato alguno. Sin embargo, se insiste, en que estas posibilidades son de carácter excepcional y de interpretación y aplicación restrictiva en los siguientes casos: cuando se acredite que la entidad pública, sin participación ni culpa del particular afectado, en virtud de su autoridad, constrictó o impuso la ejecución de prestaciones o el suministro de bienes o servicios en su beneficio, en los que es urgente y necesario adquirir bienes, solicitar servicios, suministros, ordenar obras con el fin de prestar un servicio para evitar una amenaza o una lesión inminente e irreversible al derecho a la salud. Otros de los casos, es en los que, debiéndose legalmente declarar una situación de urgencia manifiesta, la administración omite tal declaratoria y procede a solicitar la ejecución de obras, prestación de servicios y suministro de bienes, sin contrato escrito. **iii)** el reconocimiento judicial del

enriquecimiento sin causa y de la *actio de in rem verso*, en los casos excepcionales, deberá ir acompañada de la regla, según la cual, el enriquecimiento sin causa es esencialmente compensatorio y, por consiguiente, el demandante sólo tendrá derecho al monto del enriquecimiento.

Ninguna de las anteriores sentencias puede ser fundamento del mecanismo de extensión de jurisprudencia, en razón a que los temas fueron tratados siempre, desde la óptica de un proceso jurisdiccional. Esta situación resulta evidente, al tratarse de la aprobación judicial de las conciliaciones y de la *Actio In Rem Verso* que son figuras jurídicas que se resuelven de manera exclusiva ante el juez contencioso. En lo que respecta al contrato de prestación de servicios y el de consultoría, la sentencia, de manera expresa, indicó que la finalidad era brindar unos referentes claros y precisos a los operadores jurídicos para conocer de las pretensiones que conllevan la declaratoria de uno de estos tipos de contratos.

1.3.1.5. *Sentencias de unificación Sección Cuarta*

La Sala Plena de la Sección Cuarta profirió la sentencia de unificación del 4 de febrero de 2016; actor: Banco Colpatria S.A.; demandado: DIAN; C.P. Hugo Fernando Bastidas; Radicado 25000-23-27-000-2009-00235-01(18551). El tema tratado se refiere a las sentencias que declaran el régimen de estabilidad tributaria. Estableció lo siguiente:

[...] de la sentencia que declara que el contribuyente goza del régimen de estabilidad tributaria se deriva un restablecimiento del derecho que se repara por equivalente, porque se concreta expresa o tácitamente en el reconocimiento de las obligaciones pecuniarias mutuas que se originan en ese régimen de estabilidad tributaria y en el reconocimiento de que esas obligaciones pueden extinguirse mediante el pago, la devolución e incluso la compensación u otro medio de extinguir este tipo de obligaciones [...] lo cierto es que esas sentencias tienen un componente económico: el pago mutuo de obligaciones pecuniarias. Y el cumplimiento de esas obligaciones se materializa cuando se ejecuta la sentencia, en las mismas condiciones en que se ejecuta una sentencia condenatoria. (p.69)

Esta sentencia no resulta útil al mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues se refiere al alcance de aquellas sentencias que declaran que un contribuyente goza del régimen de estabilidad tributaria; resulta aplicable, por los jueces, para otorgar claridad en sus providencias. Llama la atención, en este punto, que la sección especializada en temas de impuestos no profiera sentencias de unificación que permitan el desarrollo del mecanismo de extensión. Consideramos que el pago de tributos conlleva casos en los que se encuentran varios contribuyentes en conflictos con identidad fáctica y jurídica

propicia para la aplicación del mecanismo. Recordemos que, del estudio de derecho comparado realizado con España, se observa que la figura de extensión jurisprudencial resulta aplicable, únicamente, en sentencias que traten un tema tributario o de personal al servicio de la administración pública.

1.3.1.6. Sentencias de unificación Sección Quinta

Por último, se estudiarán las nueve sentencias de unificación proferidas por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Para su estudio, se dividirán así: 6 sentencias proferidas por medios de control de nulidad electoral, una con ocasión del medio de control de nulidad simple y 2 acciones de cumplimiento. Se parte por indicar que ninguna de las sentencias proferidas sirve para poner en marcha el mecanismo de extensión de jurisprudencia, en razón a que los temas tratados por su naturaleza no pueden ser extendidos a otras personas.

1.3.1.6.1. Medio de Control de Nulidad Electoral

Un claro ejemplo de lo anteriormente expresado son las pretensiones de nulidad electoral, teniendo en cuenta que su pretensión no conllevará, como tal, el reconocimiento de un derecho (requisito legal para la procedencia del mecanismo), sino que, por el contrario, puede conllevar la pérdida de un derecho: el de la elección a un cargo público; Observemos:

1.3.1.6.1.1. Sentencia de 7 de diciembre de 2016, radicado 11001-03-28-000-2016-00044-00.

Se solicita la nulidad del nombramiento del director encargado de la CAR de Risaralda, por considerar que la medida de suspensión provisional de la elección del director titular del cargo no estaba notificada ni ejecutoriada. El fallo establece, como regla jurisprudencial, que el cumplimiento y la exigibilidad de la ejecución, en el caso de la providencia que decreta una medida cautelar, son inmediatos y no se suspenden con la interposición del recurso. Incluso, ni siquiera la formulación de la recusación impide la ejecución de las medidas. Esta providencia tiene efecto en el trámite judicial de la acción contencioso administrativa.

1.3.1.6.1.2. Sentencia de 26 de septiembre de 2017, radicado 25000-23-4100-000-2015-02491-01. Se solicita la nulidad del acta que declaró la elección de un Concejal de Bogotá para el periodo 2016-2019. El juez de

primera instancia no se pronunció en la sentencia sobre todos los cargos planteados en las demandas acumuladas, por lo que se unifica la jurisprudencia, de manera que se establece que le asiste el deber a los jueces y tribunales de resolver todas las causales de invalidez que la parte actora alegue, sin importar que el primer cargo que se analice resulte suficiente para decretar la nulidad del acto electoral. Es una función propia del juez y no resulta aplicable ante la autoridad administrativa.

- 1.3.1.6.1.3. **Sentencia de 7 de junio de 2016, radicado 11001-03-28-000-2015-00051-00.** Se demanda la nulidad del acto que declaró electa a la Gobernadora de la Guajira, Oneida Pinto, por considerar que se violó el régimen de inhabilidades al renunciar al cargo de alcaldesa por fuera del término indicado en la Ley. Establece, como regla jurisprudencial, que las prohibiciones contempladas en los artículos 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000 (incompatibilidad de los alcaldes para inscribirse como candidato) tienen como extremo temporal final la fecha de la nueva inscripción. Se busca clarificar hasta qué momento se da aplicación a las incompatibilidades de los alcaldes con miras al proceso judicial de nulidad del acto de elección.
- 1.3.1.6.1.4. **Sentencia de 26 de mayo de 2016, radicado 11001-03-28-000-2015-00029-00.** Se pretende la nulidad del acto de elección del Secretario de la Comisión 6 de Senado por considerar que se incurrió en irregularidades en su expedición. La sentencia estableció que, si la irregularidad no afecta todo el procedimiento de elección y se puede establecer el momento de la irregularidad, se podrá: i) Retomar el procedimiento antes de que se produjera la irregularidad, ii) Llevarse a cabo un nuevo procedimiento y una nueva convocatoria, siempre que no se desconozcan derechos adquiridos. Es una regla aplicable por el funcionario judicial que conozca de una pretensión de nulidad electoral.
- 1.3.1.6.1.5. **Sentencia de 9 de abril de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-00061-00 y Sentencia de 26 de marzo de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-00034-00.** En estos procesos, se pretende la nulidad de los actos de elección de dos Representantes a la Cámara con ocasión de la inhabilidad establecida en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución. Se unifica la jurisprudencia y se establece lo siguiente: i) el alcance temporal de la inhabilidad se configura desde el día de la inscripción de la candidatura, hasta el día en el que se lleve a cabo la votación para la elección respectiva, y ii) la inhabilidad se entiende materializada si se ejerce autoridad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que, efectivamente, se declare la elección del candidato.

1.3.1.6.2. Medio de Control de Nulidad Simple

Se profirió una sentencia el 7 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-00066-00. La finalidad de la unificación fue establecer unos lineamientos respecto al uso de nombres o imágenes de personas en las denominaciones de las organizaciones políticas, y se concluyó, como regla jurisprudencial, lo que sigue: a) es viable registrar el nombre o imagen de una persona en la denominación o logo de una organización política; se debe suscribir un acuerdo que estipule los términos de uso; b) el partido no obtiene un derecho de propiedad, sino un derecho de uso sobre la imagen y el nombre de la persona; c) debe tener autorización expresa para su utilización; d) no puede realizarse con el nombre o la imagen de una persona fallecida; e) no puede mediar contraprestación por el consentimiento de la persona; y f) solo puede hacerlo un miembro del partido o del comité promotor del grupo significativo de ciudadanos.

1.3.1.6.3. Acciones de Cumplimiento

La Sección Quinta del Consejo de Estado profirió dos fallos con ocasión de acciones de cumplimiento que tienen que ver con la expedición de licencias de tránsito. Se identifican así: Sentencia de 7 de septiembre de 2015, radicado 11001-03-28-000-2014-00066-00, y Sentencia de 13 de febrero de 2014, número 25000-23-41-00-2013-02192-01.

Estas providencias unifican la jurisprudencia y establecen lo que se describe a continuación: a) los organismos de tránsito tienen la obligación de sustituir, gratuitamente, las licencias de conducción, pero ello no obsta para que los ciudadanos paguen por los exámenes médicos en los casos que la Ley lo exija; b) para garantizar la gratuidad de la sustitución, los organismos de tránsito descontarán, una sola vez, un salario mínimo diario vigente por cada licencia; c) la recategorización y la renovación de las licencias de tránsito son figuras distintas al reemplazo por los cambios técnicos introducidos por el legislador, por lo que la pérdida de vigencia del documento o el cambio de categoría genera un cobro que debe ser asumido por el titular.

De conformidad con el estudio jurisprudencial enfocado al mecanismo de extensión, realizado a las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado después de la entrada en vigencia del CPACA, se concluye:

1.3.1.6.3.1. La Sala Plena del Consejo de Estado ha proferido 8 sentencias de unificación, pero ninguna resulta exigible mediante una solicitud de extensión

en sede administrativa. Si bien los temas tratados son variados, se observa un dominio en cantidad de los temas electorales (cuatro sentencias) que, por importancia jurídica, fueron adoptados por la Sala Plena. Sin embargo, estos casos no tienen vocación de promover el mecanismo de extensión que nos ocupa. Los demás casos (uno laboral y tres acciones constitucionales), se centraron en establecer reglas relativas al trámite judicial, de manera que hacen inviable solicitar su aplicación ante las autoridades administrativas.

1.3.1.6.3.2. La Sección Primera ha proferido tres sentencias de unificación, de las cuales, solo una, cuenta con los elementos necesarios para poner en marcha una solicitud de extensión con vocación de prosperidad. El tema es la aplicación del principio de favorabilidad en el proceso administrativo sancionatorio de carácter cambiario.

1.3.1.6.3.3. La Sección Segunda ha proferido ocho sentencias de unificación que sirven para poner en marcha el mecanismo de extensión jurisprudencial. La razón es que se ha determinado, en dichas sentencias, una regla jurisprudencial que permite delimitar su aplicación a otros casos que cuenten con identidad fáctica y jurídica.

1.3.1.6.3.4. Ninguna de las 18 sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera resultan útiles al mecanismo de extensión de jurisprudencia. La mayoría de estas decisiones se refiere a la indemnización de perjuicios, y otras, a temas probatorios y procedimentales. Resulta evidente que los temas de responsabilidad extracontractual tratados por esta sección merecen de un tratamiento probatorio que dificulta establecer una regla jurisprudencial que pueda ser aplicable a otros casos.

1.3.1.6.3.5. La Sección Cuarta, únicamente, profirió una sentencia de unificación referida al alcance judicial de las sentencias que declaran el régimen de estabilidad tributaria. Consideramos que esta sección podría impulsar la extensión profiriendo sentencias de unificación con esta finalidad, en razón a que el tema de tributos resulta común a todos los contribuyentes y, por tanto, se pueden establecer reglas de interpretación para realizar las liquidaciones para el pago de ellos.

1.3.1.6.3.6. La Sección Quinta profirió nueve sentencias de unificación. Sin embargo, los temas de nulidad electoral y nulidades simples no son herramientas adecuadas para poner en marcha la extensión jurisprudencial.

Esta herramienta no ha sido aprovechada, debidamente, por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, para permitir una aplicación eficaz de la figura de la extensión en sede administrativa.

De un total de 51 sentencias de unificación, 40 sentencias no pueden ser aplicadas mediante el mecanismo de la extensión de jurisprudencia, al no reconocer un derecho, o referirse a temas que resultan aplicables en los procesos judiciales. De las otras 11 decisiones que podrían ser aplicables, existen tres casos laborales que se refieren a régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y que ya surtieron su trámite ante la administración, por lo que, actualmente, sólo pueden ser aplicables en sede judicial con ocasión de demandas de reliquidaciones pensionales.

CAPÍTULO 2

2. LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN SEDE JUDICIAL, EL IDEALISMO INAPLICABLE

Habiéndose estudiado, en la primera parte de esta investigación, la figura jurídica de la extensión jurisprudencial en Colombia y en el derecho comparado, así como las sentencias de unificación como fundamento necesario para la aplicación práctica de extensión jurisprudencial en sede administrativa, se entrará, en esta parte, a realizar un estudio de las solicitudes de extensión jurisprudencial presentadas ante el Consejo de Estado. De ese modo, se logran identificar los problemas que se vienen presentado en la aplicación de la figura, con la finalidad de llegar a formular una propuesta de sentencias de unificación que sean apropiadas para la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

2.1. De las Solicitudes de Extensión de Jurisprudencia ante el Consejo de Estado

De conformidad con el sistema de relatoría del Consejo de Estado, existen, a la fecha, 192 providencias en las que se hace referencia al ítem de búsqueda denominado “*extensión de jurisprudencia*” y, tras realizar el estudio de estas providencias, se puede concluir lo siguiente:

- a) Existen 110 solicitudes de extensión de jurisprudencia; de estas solicitudes, se resolvió extender los efectos de la jurisprudencia solicitada en 8 casos y se rechazó la solicitud en 103 casos.
- b) Contra las decisiones que resolvieron las solicitudes de extensión, se interpusieron 30 recursos, así: a) 20 súplicas, de las que se revocó la decisión de rechazar la solicitud de extensión en 7 ocasiones, b) 9 recursos de reposición que fueron rechazados por improcedentes o confirmaron la decisión de rechazar la solicitud, y c) 1 recurso de apelación que se rechazó por solicitar la extensión jurisprudencial dentro del trámite de una pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho.
- c) Con ocasión de las decisiones de rechazo, el Consejo de Estado resolvió 26 acciones de tutela, 2 en primera instancia y 24 impugnaciones; únicamente, se revocó la decisión de rechazar la solicitud de extensión una vez.

- d) Se encontraron 11 providencias relacionadas con el trámite de la solicitud tales como admitir o inadmitir la solicitud, correr traslado a la administración y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y citar a audiencia.
- e) Existen otras 14 decisiones judiciales que no tienen que ver directamente, con la extensión, pero se encuentran en este descriptor en el sistema de relatoría; tratan de temas de unificación de jurisprudencia, apelaciones de sentencia e impedimentos, entre otros.

Para mayor comprensión de los datos anteriormente proporcionados, se entrará a realizar un análisis de las solicitudes tramitadas en cada una de las secciones del Consejo de Estado.

2.1.1. Sección Primera

Se han presentado diez solicitudes de extensión, dos recursos de reposición sobre las decisiones adoptadas y una apelación contra un auto proferido dentro de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en que se solicitaba dar aplicación a la figura de la extensión de la jurisprudencia.

La totalidad de las solicitudes de extender los efectos de una jurisprudencia fueron rechazadas por los motivos que se describen a continuación:

- a) En 6 solicitudes, se estableció que la sentencia invocada no tenía la calidad de unificación⁸. Todas las decisiones concuerdan en establecer que las sentencias, cuyos efectos se quieren extender no cumplen con alguna de las características señaladas en el artículo 270 del CPACA, es decir, no fue una sentencia proferida por importancia jurídica, trascendencia económica o social, no unificó o sentó jurisprudencia, no resuelve un recurso extraordinario, o no resuelve el mecanismo eventual de revisión.
- b) Se declaró la falta de competencia en la solicitud de extensión de radicado 11001-03-24-000-2015-00042-00, por considerar que la función principal de la Secretaría Distrital de Hábitat (entidad a la que se solicitó la extensión) es controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas; dado que es ésta una competencia especial de autoridad administrativa de policía. La jurisdicción Contencioso Administrativa no se encuentra facultada para conocer dichos asuntos.

⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Corresponden a las providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-24-000-2015-00372-00 de 1 de diciembre de 2017; 11001-03-24-000-2015-00254-00 de 4 de abril de 2017; 11001-03-24-000-2016-00483-00 de 31 de octubre de 2016; 11001-03-24-000-2016-00313-00 de 30 de septiembre de 2016; 11001-03-24-000-2013-00311-00 de 30 de junio de 2016; y 11001-03-24-000-2015-00252-00 de 13 de junio de 2016.

- c) Se identificó que la sentencia alegada en la solicitud de radicado No. 11001-03-24-000-2015-00044-00 no reconoció un derecho al actor, al haber confirmado la decisión que, en primera instancia, negó las pretensiones de la demanda. Al no reconocer un derecho, se incumple el requisito legal establecido en el artículo 102 del CPACA.
- d) En la providencia de 31 de agosto de 2016, con radicado 11001-03-24-000-2014-00431-00, el Consejo de Estado rechazó la solicitud de extensión de jurisprudencia, por no encontrarse demostrado que se haya solicitado a la administración que extendiera los efectos jurisprudenciales pretendidos.
- e) En decisión de 28 de agosto de 2014, en expediente radicado con el número 11001-03-24-000-2012-00368-00, se negó, por improcedente, la solicitud de extensión al demostrarse que el medio de control pertinente para lograr el reconocimiento del derecho había caducado, tal como fue declarado en la sentencia proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el radicado 2010-130 y que se encuentra en firme.

Adicionalmente, se interpusieron 2 recursos de reposición que se desestimaron ante el incumplimiento de alguno de los requisitos legales establecidos para la procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia. Se dejó claro que no es obligatorio realizar la audiencia si el juez, en desarrollo de su papel como director del proceso, establece que no se cumplen los requisitos formales que exige la Ley para su procedencia. La Sección Primera también resolvió la apelación de un auto identificado con el número 17001-23-33-000-2014-00396-03, en el que se confirma la improcedencia de solicitar la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia cuando ya se está tramitando una acción en sede judicial.

En resumen, la Sección primera rechazó diez solicitudes de extensión de jurisprudencia, por cuanto, en seis casos, la sentencia alegada no tenía la calidad de unificación. Además, dos sentencias no reconocían un derecho. Una vez se omitió realizar la solicitud ante la administración y, en otras dos, se declaró la falta de competencia y caducidad del medio de control.

2.1.2. Sección Segunda

Esta es la única Sección del Consejo de Estado en la que se han resuelto, de manera favorable, algunas solicitudes de extensión de jurisprudencia. De 110 providencias que reporta el sistema de relatoría del Consejo de Estado para esta sección, 77 son solicitudes de extensión de jurisprudencia, 23 resuelven recursos contra las decisiones de negar la extensión, 7 son autos referidos al trámite de la solicitud de extensión, se resuelve una impugnación de tutela que tiene relación con una solicitud

de extensión, y hay 2 providencias que no tienen que ver con el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

2.1.2.1. De las solicitudes de extensión concedidas

De 77 solicitudes de extensión de jurisprudencia que conoció la Sección Segunda, 8 fueron concedidas⁹ y 69 se rechazaron. Dentro de las 8 providencias en que se accedió a la extensión solicitada, se invocaron tres sentencias de unificación a saber:

2.1.2.1.1. Sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010; Expediente 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009); actor: Luis Mario Velandia; demandado: CAJANAL

Sobre esta sentencia de unificación, la Sección Segunda concedió 6 solicitudes de extensión, en las que ordenó reliquidar la pensión del petitionario, tomando, para el cálculo del ingreso base de liquidación, todos los factores salariales devengados en el último año de servicio. Dichas solicitudes son las siguientes:

- a) Providencia de 14 de abril de 2016. C.P. Luis Rafael Vergara. Radicado 2016 11001-03-25-000-2014-00528-00(1669-14); actora: Argenis Cárdenas Velandia; demandado: Colpensiones
- b) Providencia de 1 de diciembre de 2016. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Radicado 11001-03-25-000-2013-00406-00(0865-13); actor: José Reyes Caro Umaña; demandado: UGPP
- c) Cuatro providencias de 24 de noviembre de 2016. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Identificadas como sigue: Radicado 11001-03-25-000-2013-01341-00(3413-13); actor Luis Eduardo Delgado; demandado UGPP. Radicado 11001-03-25-000-2014-00173-00(0418-14); actora: Ana Francisca Linares Gómez; demandado: Colpensiones. Radicado 11001-03-25-000-2013-01612-00(4134-13); actor: Santiago González Rincón; demandado UGPP. Radicado 11001-03-25-000-2013-01378-00(3482-13); actor: Campo Elías Quiroga; demandado: UGPP.

⁹ Al respecto, ver las sentencias del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-25-000-2014-00403-00 de 7 de diciembre de 2017; 11001-03-25-000-2013-00406-00 de 1 de diciembre de 2016; 11001-03-25-000-2013-01341-00 de 24 de noviembre de 2016; 11001-03-25-000-2014-00173-00 de 24 de noviembre de 2016; 11001-03-25-000-2013-01612-00 de 24 de noviembre de 2016; 11001-03-25-000-2014-00528-00 de 14 de abril de 2016; 11001-03-25-000-2012-00544-00 de 26 de marzo de 2014; y 109: 11001-03-25-000-2012-00544-00 de 26 de marzo de 2014.

El éxito de estas solicitudes de extensión de jurisprudencia se fundamenta en que en la sentencia de unificación que invocan, estableció, de manera clara el tema tratado, que existían varias interpretaciones jurisprudenciales sobre el mismo y la regla jurisprudencial que se unifica para futuras controversias sobre el tema.

Al respecto, estableció la citada Jurisprudencia lo siguiente (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 4 de agosto de 2010, p. 14):

Respecto de los factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional, esta Corporación, en sus Subsecciones A y B de la Sección Segunda, ha presentado criterios oscilantes respecto del alcance del citado artículo 3 de la Ley 33 de 1985, pues mientras en algunas ocasiones se consideró que al momento de liquidar la pensión debía incluirse todos los factores salariales devengados por el trabajador; en otras se expresó sólo podrían incluirse aquellos sobre los cuales se hubieren realizado los aportes; y finalmente se expuso que únicamente podían tenerse en cuenta los taxativamente enlistados en la norma.”

[...]

De acuerdo con el anterior marco interpretativo y en aras de garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral, la Sala, previo debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que le Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.”

[...]

En consonancia con la normatividad vigente y las directrices jurisprudenciales trazadas en torno a la cuantía de las pensiones de los servidores públicos es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé tales como asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio.

A partir de lo anterior, se concluyó y aplicó a las solicitudes de extensión, la siguiente regla jurisprudencial: a) resulta aplicable para determinar los factores salariales que constituyen el ingreso base de liquidación pensional con ocasión de la Ley 33 de 1985 (Régimen de transición); b) sobre ese tema, la jurisprudencia del Consejo de Estado había realizado tres interpretaciones: i) que debían incluirse todos

los factores salariales devengados; ii) sólo se incluirían los factores sobre los que se hubieran realizado aportes, y iii) se debían tener en cuenta, únicamente, los taxativamente enlistados en la norma; c) la sala unifica el tema cuando establece que la Ley 33 de 1985 no indica, en forma taxativa, los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, por lo que no impide la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de servicios; y d) establece que, en atención a la normatividad aplicable a los funcionarios públicos amparados por el régimen de transición, resulta válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, entendido como la suma que percibe el trabajador de manera habitual y periódica como contraprestación a sus servicios.

2.1.2.1.2. Sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el día 1 de agosto de 2013; Expediente 440012331000200800150 01 (0070-2011); actor: Héctor Enrique Duque Blanco; demandado: CAJANAL

Con base en esta sentencia de unificación, se concedió una solicitud de extensión de jurisprudencia, en la que se ordenó, a la UGPP, realizar la reliquidación de la pensión de jubilación de varias personas que conformaban la parte actora, incluyendo, como factor salarial, la prima de riesgo devengada durante el último año de servicios por un funcionario del DAS. En la citada jurisprudencia, la Sección Segunda del Consejo de Estado indicó que no se había tomado una sola posición en los casos en que se ha solicitado incluir, en el ingreso base de liquidación de la pensión, la prima de riesgo que devengaban ciertos funcionarios del DAS. En un primer momento, se negó la inclusión de dicha prestación y, posteriormente, se empezó a tomar como un factor salarial que debía ser incluido. En consecuencia, se unificó el criterio y se estableció que la prima de riesgo de los servidores del hoy extinto DAS es factor salarial para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o vejez.

La jurisprudencia, en desarrollo del principio de realidad sobre las formas, advirtió que la prima de riesgo de los funcionarios del DAS, sin importar que en el Decreto 2446 de 1994 se niegue su condición de factor salarial, sí se constituye como tal. Esto, por ser percibida como una retribución directa y constante con ocasión de las características especiales de la labor que desarrollaban los funcionarios que tenían derecho a recibirla. La solicitud de extensión de efectos jurisprudenciales, resuelta favorablemente con fundamento en esta sentencia de unificación, estableció:

La situación jurídica y fáctica a tener en cuenta para que proceda la extensión de los efectos de la sentencia del 1 de agosto de 2013, radicada con el número interno 0070-2011, es la siguiente: i) haber sido vinculado al servicio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) con anterioridad a la vigencia

del Decreto 1835 de 1994 y/o estar cobijados por el régimen de transición descrito en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993; ii) haber ejercido el cargo de detective en sus distintos grados y denominaciones de especializado, profesional y agente conforme al artículo 2.º del Decreto 1835 de 1994; iii) estar pensionados bajo el régimen especial consagrado en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989; y por último, iv) haber percibido durante el último año de servicios la prima de riesgo. (p. 15)

[...]

De acuerdo con el análisis realizado, es pertinente concluir que habrá lugar a extender los efectos de la sentencia de unificación proferida por esta Corporación el 1 de agosto de 2013, identificada con el número de radicado 0070-2013, en el sentido de reliquidar las mesadas pensionales con inclusión de la prima de riesgo en los casos 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10 y 12, [...], ya que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica que el demandante en la sentencia de unificación aludida. Contrario sensu, en los casos 5, 6, 7 y 11 [...], que no se extenderán los efectos toda vez que en estos asuntos se rompe la identidad fáctica y jurídica que les permitiría ser beneficiarios de la decisión unificadora. (p. 17)

Nótese cómo, con fundamento en una clara sentencia de unificación, fue fácil establecer cuáles de los solicitantes tenían una situación fáctica y jurídica igual a la del caso unificado y, en consecuencia, se podían extender los efectos jurisprudenciales y a cuáles no. Es así que se extendieron los efectos de aquellos solicitantes que: a) fueron vinculados al DAS con anterioridad a la vigencia del Decreto 1835 de 1994 o que hacen parte del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, b) habían ejercido el cargo de detective en sus distintos grados y denominaciones, c) estaban pensionados bajo el régimen especial de los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, y d) habían percibido, durante el último año de servicios, la prima de riesgo.

2.1.2.1.3. Sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el día 17 de mayo de 2007; Expediente 25000-23-25-000-2003-08152-01 (8464-05); actor: José Jairo Tirado Castañeda; demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

Con esta sentencia de unificación, la Sección Segunda del Consejo de Estado estableció que, a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995, los pensionados de la Policía Nacional, excluidos de la aplicación de la Ley 100 de 1993, tienen derecho a que se les reajuste su pensión con la variación porcentual del índice de precios al consumidor. El problema jurídico radicaba en que la Caja de Sueldos de Retiro de la

Policía no dio aplicación a la Ley 238 de 1995¹⁰, por considerar que debe prevalecer lo establecido en el artículo 10 de la Ley 4 de 1992¹¹.

Ante esta situación, la sentencia indicó que la única forma de inaplicar una Ley Ordinaria, posterior, especial y más favorable, en lugar de una ley marco anterior, sería que esta ley fuera inconstitucional. En consecuencia, resulta más favorable el reajuste de la pensión del actor con base en el IPC.

Con fundamento en esta sentencia, el día 26 de marzo de 2014, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, extendió los efectos jurisprudenciales al caso presentado por el señor Nazario Gómez Preciado con el radicado 11001-03-25-000-2012-00544-00(2062-12), en los siguientes términos:

El actor pretende que se ordene a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional reliquidar la asignación de retiro percibida en los años 1997 a 2004, de conformidad con el incremento del IPC correspondiente a los años citados, por cuanto estima que el reajuste a su asignación de retiro realizado con el principio de oscilación el cual es evidentemente menor al que debió recibir.

Se puede extender los efectos de la sentencia de unificación solicitada por cuanto se demuestra que el incremento de su asignación de retiro se hizo en un porcentaje menor al IPC para los años 1996 a 2004, bajo los siguientes argumentos reiterados por la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación.

La Sala de Sección ya había establecido en sentencia de 17 de mayo de 2007. Rad. 8464-2005. M.P. Jaime Moreno García que en el caso de los oficiales de la Fuerza Pública les resultaba más favorable el reajuste de su asignación de retiro, con aplicación del índice de precios al consumidor I.P.C., respecto de los años 1997, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004 la Sala, para el caso concreto, dará por probado ese hecho y, en consecuencia, ordenará el ajuste de las asignaciones de retiro del solicitante y que viene percibiendo, con fundamento en el índice de precios al consumidor, I.P.C., respecto del citado período, sin perjuicio del término prescriptivo. (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia de 26 de marzo de 2014, p. 12)

¹⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, LEY 238 DE 1995. Artículo 1. Adiciónese al artículo 279 de la Ley 100 de 1993, con el siguiente párrafo: "Párrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados".

¹¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, LEY 4 DE 1992 Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. Artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos.

2.1.2.2. *De las solicitudes de extensión rechazadas*

En la Sección Segunda, se rechazaron 69 solicitudes de extensión de jurisprudencia por las siguientes razones:

- a) En veintitrés casos, se consideró que no existía identidad fáctica y jurídica entre los hechos que se presentan y la sentencia de unificación invocada.

Dentro de estos casos, 12 solicitudes invocaban la sentencia de 4 de agosto de 2010 radicado 2006-1509. Dicho fallo fue estudiado anteriormente y unificó el criterio de incluir la totalidad de los factores salariales devengados en el último año de servicios para conformar el ingreso base de liquidación de aquellas personas que, siendo cobijadas por el régimen de transición, se les aplicaba la Ley 33 de 1985.

Sin embargo, dichas personas rechazaron la decisión, al invocar temas jurídicos que no hicieron parte de la regla jurisprudencial establecida: a) seis veces se solicitó resolver un tema de compatibilidad pensional que no fue abarcado por la sentencia de unificación; b) cuatro solicitudes se rechazaron, porque se pretendía que se liquidara con el IBL del último año y no de los últimos 10 años; y c) en tres ocasiones, se solicitó que se diera aplicación a casos en los que no resulta aplicable la Ley 33 de 1992.

Adicionalmente, seis veces se invocó una sentencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado el día 19 de febrero de 2009, Rad. 73-001-23-31-000-2000-03449-01(3074-05), que unificó la postura jurisprudencial al establecer que la persona vinculada mediante contrato de prestación de servicios que logre demostrar los elementos propios de la relación laboral tiene derecho a que se le reconozca el pago de las prestaciones sociales correspondientes, pero no contiene una regla que defina los elementos necesarios para declarar la relación laboral de los docentes territoriales vinculados mediante contrato de prestación de servicios. Por último, se presentaron cinco solicitudes fundamentadas en la sentencia de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado de 27 de marzo de 2007, radicado 76001-2331-000-2000-02513-01, en donde se establecieron reglas tendientes a lo siguiente:

[...] para determinar la vía procesal adecuada para demandar el reconocimiento y pago de la indemnización por mora generada el retardo de la administración en el pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos; se determinó el juez competente para el conocimiento del asunto; se precisó el computo del término a partir del cual la administración incurre en mora. (p.26)

Las solicitudes de extensión se rechazaron, porque los interesados pretendían que se declarara que tienen derecho al reconocimiento de

indemnización moratoria sobre la totalidad de las cesantías que existen a su favor, tema que no hace parte de la regla jurisprudencial unificada.

- b) Dieciocho solicitudes¹² se presentaron de manera extemporánea, es decir, cuando ya habían vencido los treinta días establecidos en el artículo 102 del CPACA para acudir ante el Consejo de Estado, después de negada la solicitud de extensión en sede administrativa.
- c) En once solicitudes¹³, se invocaron sentencias que no reconocían un derecho al demandante, de manera que incumplían el requisito establecido para la procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia.
- d) Al respecto, se afirmó: “Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos jurídicos” (CONGRESO DE LA REPÚBLICA, LEY 1437 DE 2011, art. 102)
- e) En doce solicitudes, se estableció que la sentencia invocada no tenía la calidad de unificación¹⁴. Se determinó que las sentencias cuyos efectos pretenden ser extendidos no cumplen con alguna de las características señaladas en el artículo 270 del CPACA; es decir, no fue una sentencia proferida por importancia jurídica, trascendencia económica o social, no unificó o sentó jurisprudencia, no resuelve un recurso extraordinario, y no resuelve el mecanismo eventual de revisión.

¹² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-25-000-2016-00030-00(0084-16) de 3 de agosto de 2016; 11001-03-25-000-2015-01065-00(4680-15) de 2 de agosto de 2016; 11001-03-25-000-2015-00188-00(0345-15) de 17 de mayo de 2016; 11001-03-25-000-2015-00187-00(0344-15), 11001-03-25-000-2015-00198-00(0355-15), 11001-03-25-000-2015-00213-00(0415-15) de 4 de mayo de 2016; 11001-03-25-000-2014-01116-00(3526-14) de 10 de junio de 2015; 11001-03-25-000-2014-00618-00(1929-14) de 3 de febrero de 2015; 11001-03-25-000-2013-01528-00(3918-13) de 9 de abril de 2014; 11001-03-25-000-2012-00768-00(2538-12, 11001-03-25-000-2012-00844-00(2619-12) de 27 de marzo de 2014; 11001-03-25-000-2013-01673-00(4305-13) de 29 de enero de 2014; 11001-03-25-000-2012-00932-00(2800-12) de 24 de julio de 2013; 11001-03-25-000-2013-00012-00(0027-13, 11001-03-25-000-2013-00665-00(1302-13), 11001-03-25-000-2013-00715-00(1422-13), 11001-03-25-000-2012-00900-00(2744-2012), 11001-03-25-000-2012-00801-00(2575-12) de 28 de mayo de 2013.

¹³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-25-000-2013-00191-00(0450-13) de 21 de julio de 2016; 11001-03-25-000-2013-00047-00(0113-13), 11001-03-25-000-2013-00226-00(0520-13) de 2 de junio de 2016; 11001-03-25-000-2013-00053-00(0119-13), 11001-03-25-000-2013-00068-00(0154-13), 11001-03-25-000-2013-00310-00(0673-13), 11001-03-25-000-2013-00273-00(0606-13) de 16 de junio de 2016; 11001-03-25-000-2013-00060-00(0129-13) de 16 de mayo de 2016; 11001-03-25-000-2013-00252-00(0575-13) de 19 de mayo de 2016; 11001-03-25-000-2013-01437-00(3632-13) de 23 de octubre de 2014; 11001-03-25-000-2013-01270-00(3249-13) de 7 de abril de 2014.

¹⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-25-000-2015-00513-00(1408-15) de 27 de octubre de 2017; 11001-03-25-000-2014-01068-00(3296-14) de 27 de septiembre de 2016; 11001-03-24-000-2013-00311-00 de 30 de junio de 2016; 11001-03-25-000-2014-00496-00(1574-14), 11001-03-25-000-2014-01388-00(4582-14), 11001-03-25-000-2014-01481-00(4866-14), 11001-03-25-000-2014-00532-00(1673-14) de 3 de febrero de 2015; 11001-03-25-000-2014-01512-00(4913-14) de 28 de enero de 2016; 11001-03-25-000-2014-00105-00(0211-14) de 14 de octubre de 2014; 11001-03-25-000-2013-01636-00(4209-13) de 30 de septiembre de 2014; 11001-03-25-000-2013-01123-00(2647-13) de 9 de abril de 2014; 11001-03-25-000-2013-01065-00(2449-13) de 31 de marzo de 2014.

- f) Las solicitudes identificadas con los números de radicado 11001-03-25-000-2013-00485-00(0988-13), 11001-03-25-000-2013-00074-00(0164-13), y 11001-03-25-000-2014-01376-00(4544-14) no cumplieron con el requisito legal de solicitar la extensión jurisprudencial ante la entidad administrativa respectiva.
- g) En dos ocasiones, se confundió el trámite con el recurso extraordinario de casación, por lo que se rechazaron las solicitudes identificadas con los números 11001-03-25-000-2014-01286-00(4142-14) y 11001-03-25-000-2014-01208-00(3906-14) en el sistema de relatoría del Consejo de Estado.
- De las 77 solicitudes tramitadas ante la Sección Segunda del Consejo de Estado, se concedieron 8 y se rechazaron 69. Del estudio de las solicitudes que se concedieron se concluye que la claridad con que se establezca la regla jurisprudencial de unificación es lo que conlleva el éxito del mecanismo. Es por esta razón que, de las ocho solicitudes que prosperaron, 6 tenían como fundamento la sentencia con radicado 2006-7509 que fue estudiada en el acápite anterior y que estableció el tema tratado y la regla jurisprudencial que unifica las controversias que se puedan presentar.
- En suma, de las solicitudes rechazadas, se observa que el mayor número de casos obedece a la falta de identidad fáctica y jurídica (23 veces), 18 fueron presentadas fuera del término legal, 12 veces se invocaron sentencias que no eran de unificación, 11 sentencias no reconocían un derecho, 3 veces se acudió a la jurisdicción sin haber solicitado la extensión a la autoridad administrativa y 2 veces se confundió este mecanismo con el recurso extraordinario de unificación.

2.1.3. Sección Tercera

Se resolvieron 29 providencias y 14 solicitudes de extensión.

- a) En dos solicitudes se estableció que la sentencia invocada no tenía la calidad de unificación¹⁵. En todas las decisiones se estableció que las sentencias cuyos efectos se quieren extender no cumplen con alguna de las características señaladas en el artículo 270 del CPACA, es decir, no fueron proferidas por importancia jurídica, trascendencia económica o social, no se

¹⁵ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-26-000-2014-00071-00(51295) del 14 de septiembre de 2017; 11001-03-26-000-2012-00074-00(45629) del 15 de febrero de 2013;

unificó o sentó jurisprudencia. Tampoco se resuelve un recurso extraordinario ni el mecanismo eventual de revisión.

- b) Cuatro¹⁶ solicitudes de extensión de jurisprudencia fueron rechazadas por la Sección Tercera al no haberse cumplido con los requisitos formales para proceder a su estudio de fondo, entre otros, por no haber solicitado ante la autoridad legalmente competente la extensión de los efectos jurídicos de la sentencia judicial que se invoca, actuación previa que la ley exige como presupuesto de procedencia de la petición de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado.
- c) En la sentencia con radicado 11001-03-26-000-2016-00011-00(56301) del 21 de febrero de 2018, la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la falta de competencia por considerar que el contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual se celebró entre una persona natural y una sociedad de economía mixta de carácter asegurador en desarrollo del giro ordinario de los negocios de la compañía, razón por la cual dicho asunto no era de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa. Igualmente, la Sección Tercera, mediante sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2016-00012-00(56298) del 8 de noviembre de 2016, declaró la falta de competencia para conocer de la solicitud de extensión de jurisprudencia, dado que el solicitante pretendía que, con la misma, se realizara la reliquidación de la pensión y el pago de intereses moratorios, teniendo como base el grado póstumo de cabo segundo que le fue reconocido al soldado conscripto Gyovany Holguín Mejía.
- d) Tres¹⁷ solicitudes de extensión de jurisprudencia fueron rechazadas por ser extemporáneas, dado que el solicitante superó el término legal para tal efecto.
- e) En la Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2016-00032 00 (56360) del 22 de septiembre de 2016, se rechazó la solicitud de extensión de jurisprudencia dado que, al tratarse de peticiones que tenían relación con la responsabilidad extracontractual del Estado, el peticionario debió precisar la sentencia de unificación relacionada con el régimen de responsabilidad. Ante la falta de este dato, se debía acudir, directamente, a la jurisdicción contenciosa para que, de acuerdo con las circunstancias fácticas y

¹⁶ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-26-000-2014-00112-00(51861) del 28 de enero de 2016; 11001-03-26-000-2015-00152-01(55516) del 4 de noviembre de 2015; 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833) del 26 de febrero de 2014; 11001-03-26-000-2015-00139-00(55224) del 3 de mayo de 2016

¹⁷ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-26-000-2014-00067-00(51186) del 11 de julio de 2017; 11001-03-26-000-2013-00168-01(49159) del 1 de junio de 2016; 11001-03-26-000-2014-00074-00(51302) del 28 de enero de 2016;

probatorias del caso concreto, se profiriera una decisión de fondo, situación que no ocurrió.

- f) En la Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2015-00139-00(55224) del 3 de mayo de 2016, se rechazó la solicitud de extensión de jurisprudencia por improcedente, dado que los peticionarios se abstuvieron de atender lo ordenado por el Consejo de Estado en relación con la subsanación de la solicitud, pues únicamente presentaron un escrito sin firma.
- g) En la Sentencia con radicado No. 11001-03-26-000-2012-00075-00(45635) del 27 de marzo de 2014, el Consejo de Estado declaró probada la excepción de cosa juzgada al respecto de la solicitud de extensión de jurisprudencia, la cual había sido denegada por considerar que se había configurado la causal excluyente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero.
- h) Contra las decisiones que resolvieron las solicitudes de extensión, se interpusieron dos¹⁸ recursos de reposición en los que se confirmó el rechazo de la solicitud.
- i) Se encontraron siete¹⁹ providencias relacionadas con el trámite de la solicitud, tales como decretar la acumulación de procesos de extensión jurisprudencial, reponer el auto de traslado de la solicitud de extensión, remitir al Tribunal Administrativo de Cundinamarca o la Sección Segunda del Consejo de Estado para que procedieran a resolver la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, inadmitir la solicitud de extensión de jurisprudencia, avocar conocimiento de la solicitud de extensión de jurisprudencia por razones de importancia jurídica o tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia, para lo cual, se ordenó trasladar la solicitud a Barrancabermeja y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

De lo anterior, se observa que las causas principales para rechazar las solicitudes de extensión, en la Sección Tercera, son la ausencia del trámite de solicitud de extensión ante la administración y que la sentencia invocada no tenía la calidad de unificación.

2.1.4. Sección Cuarta

¹⁸ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicado: No. 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833)A del 29 de mayo de 2014; No. 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833)A del 29 de mayo de 2014.

¹⁹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Providencias identificadas con los siguientes números de radicado: No. 11001-03-26-000-2017-00158-00(60385) del 7 de diciembre de 2017; No. 11001-03-26-000-2015-00149-00(55455) del 27 de septiembre de 2017; No. 25000-23-36-000-2015-00642-01(55962)B del 12 de septiembre de 2017; No. 11001-03-26-000-2015-00147-00(55420) del 21 de julio de 2016; No. 11001-03-26-000-2015-00139-00(55224) del 15 de octubre de 2015; No. 11001-03-26-000-2014-00098-00(51698) del 26 de marzo de 2015; No. 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213) del 4 de abril de 2013.

Se tramitaron 33 providencias, 9 solicitudes de extensión.

- a) En cinco solicitudes se estableció que la sentencia invocada no tenía la calidad de unificación²⁰. Todas las decisiones establecen que las sentencias, cuyos efectos se quieren extender, no cumplen con alguna de las características señaladas en el artículo 270 del CPACA, es decir, no fue una sentencia proferida por importancia jurídica, trascendencia económica o social, no unificó o sentó jurisprudencia, no resolvió un recurso extraordinario ni el mecanismo eventual de revisión.
- b) Dos²¹ solicitudes de extensión de jurisprudencia fueron rechazadas por improcedentes, en la medida en que las peticiones no reunían los requisitos formales para proceder a su estudio de fondo. Esto es, el solicitante no acreditó haber elevado solicitud ante la autoridad competente para extender los efectos jurídicos de la sentencia judicial que se invoca, ni tampoco expuso los argumentos en que sustenta la procedibilidad de la aplicación extensiva de la jurisprudencia en su caso. Finalmente, no identificó, de manera clara, la sentencia cuyos efectos solicita le sean extendidos.
- c) En la Sentencia con radicado No. 11001-03-27-000-2015-00054-00(21961) del 8 de agosto de 2016, se rechazó *in límine* la solicitud de extensión de jurisprudencia, por no existir identidad fáctica ni jurídica entre la solicitud y la situación particular que decidió la sentencia del 19 de noviembre de 2012.
- d) Con ocasión de las decisiones de rechazo, el Consejo de Estado resolvió una²² acción de tutela y veinte²³ impugnaciones de tutela, sin que se hubiera revocado la decisión de rechazar la solicitud de extensión de jurisprudencia.

²⁰ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: 11001-03-27-000-2016-00024-00(22454) del 5 de abril de 2018; 11001-03-27-000-2015-00034-00(21759) del 9 de diciembre de 2016; 11001-03-25-000-2013-00929-00(20893) del 9 de diciembre de 2016; 11001-03-27-000-2013-00017-00(20093) del 15 de enero de 2014; 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718) del 1 de febrero de 2013

²¹ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencias identificadas con los siguientes números de radicados: No. 11001-03-27-000-2014-00054-00(21233) del 9 de diciembre de 2017; 11001-03-27-000-2014-00026-00(21073) del 2 de marzo de 2015;

²² COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencia identificada con el siguiente número de radicado: No. 11001-03-15-000-2014-01312-00(AC) del 12 de agosto de 2014.

²³ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencias identificadas con los siguientes números de radicado: No. 25-000-23-41-000-2013-01326-01(AC) del 19 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01333-01(AC) del 12 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01358-01(AC) del 12 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01095-01(AC) del 12 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01152-01(AC) del 12 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01168-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01256-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-02810-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-02948-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03104-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03176-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03424-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03424-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03494-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-42-000-2013-03563-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-37-000-2013-00804-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-37-

- e) Existen tres²⁴ decisiones judiciales que no tienen que ver con la extensión de jurisprudencia.

También se observa que las solicitudes se rechazan, principalmente, porque se fundamentan en sentencias que no tienen la calidad de unificación y por no haber cumplido con el requisito de solicitar primero, ante la administración, la extensión de los efectos jurisprudenciales. Sin embargo, resulta difícil llegar a una conclusión en esta Sección porque únicamente se ha proferido una sentencia de unificación que no resulta útil al mecanismo de extensión tal como se concluyó en el capítulo en que se exponen las sentencias de unificación relacionadas con temas tributarios.

2.1.5. Sección Quinta

Fueron tramitadas 5 providencias, ninguna solicitud de extensión.

En el sistema de relatoría de la Corporación se registran cinco providencias dentro del descriptor de extensión de jurisprudencia en la Sección Quinta; sin embargo, ninguna de ellas corresponde al tema. De hecho, recurren o discuten providencias ya falladas en otras secciones o, incluso, en otras Cortes. Esta ausencia de solicitudes de extensión en la Sección Quinta confirma lo concluido en el capítulo sobre las sentencias de unificación, al haber determinado que los temas electorales tratados en la Sección Quinta, por su naturaleza, no pueden ser extendidos a otras personas.

2.2. Conclusión: Identificación de Problemas y Propuesta para la Redacción de Sentencias de Unificación

A partir del estudio jurisprudencial realizado en los capítulos anteriores, se pueden consolidar los siguientes indicadores para las causas que no han permitido una aplicación eficiente del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

De 52 sentencias de unificación proferidas después de la entrada en vigencia del CPACA, únicamente 9 decisiones llegaron a ser objeto de extensión de jurisprudencia. El recuento de sentencias por secciones es el siguiente:

000-2013-00864-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-00943-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-00947-01(AC) del 5 de septiembre de 2013; No. 25000-23-41-000-2013-01026-01(AC) del 5 de septiembre de 2013.

²⁴ COLOMBIA, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Providencias identificadas con los siguientes números de radicado: No. 08001-23-33-000-2013-00367-01(21715) del 5 de abril de 2018; No. 08001-23-31-000-2011-01101-01(21530) del 10 de agosto de 2017; No. 11001-03-25-000-2016-00856-00(58975) del 27 de junio de 2017.

- a) La Sala Plena profirió ocho sentencias en temas electorales, laborales y acciones constitucionales. Sin embargo, estas decisiones no reconocen un derecho o se refieren al trámite judicial.
- b) En la Sección Primera resulta extensible una sentencia que establece la aplicación del principio de favorabilidad en el proceso administrativo sancionatorio cambiario. Sin embargo, no tienen esta vocación dos providencias que tienen efectos prácticos sobre el trámite judicial.
- c) De 12 sentencias proferidas por la Sección Segunda, pueden ser objeto de extensión ocho y en 3 sentencias no se reconoce un derecho.
- d) En la Sección Tercera, ninguna sentencia fue apta para el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Además, los 18 temas tratados se refieren a indemnización de perjuicios, pruebas, competencia judicial, *Actio In rem verso*, conciliación y tratamiento de los contratos de prestación o consultoría en sede judicial.
- e) La Sección Cuarta profirió dos sentencias, una no reconoció un derecho, sino que se refiere al lugar donde debe ser pagado el impuesto de industria y comercio fabril, y otra se refiere a la aplicación de la sentencia ejecutoriada que declare el régimen de estabilidad tributaria.
- f) La Sección Quinta profirió 9 sentencias sin que, en ninguna de ellas, se reconozca un derecho: 6 pretensiones de nulidad electoral, una pretensión de nulidad simple y una acción de cumplimiento.

Esta situación jurisprudencial evidencia que el órgano de cierre del contencioso administrativo, al momento de proferir las sentencias de unificación, no está adoptando el enfoque necesario para lograr la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia. No se pretende desconocer que cada caso tiene una situación fáctica y jurídica diferente a los otros y que la necesidad de unificar jurisprudencia obedece al problema jurídico que se presenta, pero el hecho de que, únicamente, un 17% de las sentencias estudiadas cumpla con los requisitos necesarios para pretender ser establecida ante la autoridad administrativa y que ocho, de nueve sentencias con vocación de extensión, hayan sido proferidas por una sola Sección, demuestra que no se está realizando un ejercicio adecuado de impulso para este mecanismo que puede ayudar a descongestionar el sistema.

Es comprensible que gran parte de las sentencias de unificación busquen otorgar claridad en temas sobre el trámite judicial, con lo cual se logra ejercer, a cabalidad, la función de unificar los criterios jurisprudenciales en la rama ejerciendo como juez de cierre de la jurisdicción. Sin embargo, esta herramienta debe ser empleada como base

de partida para lograr dar aplicación al mecanismo de extensión de jurisprudencia ante las autoridades administrativas.

Se observa que algunos de los temas que fueron tratados en las sentencias estudiadas pudieron haber sido analizados con mayor claridad y precisión en lo que respecta a una posible extensión de sus efectos en sede administrativa. Por ejemplo, en la Sentencia 260 del 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado conoció la una demanda contra un acto administrativo que negó la existencia de una relación laboral y del consecuente pago de derechos laborales y prestacionales en un contrato de prestación de servicios como docente. Esta decisión unificó la jurisprudencia y estableció lo siguiente: a) se debe reclamar dentro de los tres años siguientes a la terminación del vínculo contractual; b) la prescripción no aplica frente a los aportes para pensión, sin que esto implique imprescriptibilidad de la deducción de dinero pagado por concepto de aportes hechos por el contratista; c) se exceptúan de la caducidad las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema de seguridad social; d) no resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito para demandar; e) el juez debe pronunciarse en relación con los aportes al sistema de seguridad social en pensiones; f) el reconocimiento de prestaciones por nulidad del acto procede a título de restablecimiento; y g) el ingreso para calcular las prestaciones dejadas de percibir corresponde a los honorarios pactados.

Cabe resaltar que la totalidad de las reglas establecidas al unificar el tema del contrato se refieren al trámite de la reclamación en vía judicial que procede mediante la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo que niegue el reconocimiento de ese contrato. Se considera que, en la misma forma en que se establecieron estas reglas, se hubiera podido referir al modo en que la administración, para casos con identidad fáctica y jurídica en los que se le solicite el reconocimiento del contrato, estableció parámetros para que la autoridad administrativa pueda reconocer el contrato al momento en que lo solicite el interesado.

Llama la atención que en la Sección Segunda únicamente se hayan proferido 8 sentencias que cumplan con los requisitos para ser empleadas como fundamento de una solicitud de extensión ante la administración. Por ejemplo, el fuerte de las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera se refiere a la forma de indemnizar los perjuicios, situación que no resulta aplicable sino cuando se ha declarado la responsabilidad estatal por la causación de un daño antijurídico. En cuanto a los demás temas, estos se refieren a temas probatorios, competencia y figuras jurídicas como la conciliación prejudicial.

Aunque es comprensible que la declaratoria de responsabilidad por daño antijurídico es un tema que merece un tratamiento probatorio especial, se considera que existen casos en los que se podría establecer unos criterios para que la administración

comience a reconocer la causación del daño y realizar una indemnización a *forfait*, sin tener que acudir a la vía judicial. En principio, se podría pesar en los casos de privación injusta de la libertad, en los cuales, en el proceso penal, se establezca que el imputado no tuvo nada que ver con la comisión del hecho delictivo.

En cuanto a la viabilidad de la aplicación del mecanismo de extensión jurisprudencial en los temas tratados por la Sección Tercera, se considera importante que los Consejeros de esta Sección se pronuncien al respecto, tal como ocurrió en Costa Rica en donde la jurisprudencia abarcó casos de responsabilidad extracontractual y concluyó que no resultaba compatible la extensión con estos casos por revestir particularidades que deben ser examinadas, de manera concreta, por el juez de conocimiento. La finalidad de este pronunciamiento era lograr que se analizara la viabilidad del mecanismo de extensión en los casos tratados y, de considerarse improcedente, se debería dejar claro para no congestionar la jurisdicción con solicitudes de extensión negadas.

Las sentencias de unificación para lograr impulsar la figura en las Secciones Primera y Cuarta, no han sido ampliamente empleadas. De hecho, únicamente, se ha proferido una sentencia que podría ser útil para el mecanismo de extensión. La Sección Cuarta, en la que, seguramente, existen casos de conflictos con contribuyentes similares, solamente se han proferido dos sentencias de unificación en las que no se reconoce un derecho. En este punto, resulta interesante pensar a qué se refiere el requisito establecido en la Ley relacionado con que sea una sentencia en la que se haya reconocido un derecho. Al respecto, la primera interpretación que se realiza es que se acceda al derecho que fue alegado por la parte actora en su demanda. Sin embargo, se considera que el Consejo de Estado, como órgano de cierre en las sentencias de unificación, puede establecer el reconocimiento de un derecho relacionado con el tema tratado, con la finalidad de que, posteriormente, pueda solicitarse la extensión de sus efectos ante la administración.

Como ya se vio, de 191 providencias que responden al descriptor de extensión de jurisprudencia, existen 111 solicitudes de extensión, 30 recursos contra las decisiones de rechazar la solicitud, 26 acciones de tutela referidas al tema, 11 providencias relativas al trámite de la solicitud y 13 decisiones que no tienen que ver directamente con el mecanismo de extensión de jurisprudencia. De las 111 solicitudes de extensión de jurisprudencia, fueron rechazadas 103 y, únicamente, la Sección Segunda ha proferido 8 decisiones en las que se extiende los efectos de la jurisprudencia de unificación invocada:

- a) **Sección Primera:** Se proferieron un total de 10 solicitudes, de las cuales 6 no tenían la calidad de sentencia de unificación, 2 no reconocían un derecho,

una no solicitó a la administración la extensión de los efectos pretendidos y en los dos restantes se resolvió falta de competencia y caducidad del medio de control que procedería.

- b) **Sección Segunda:** De 77 solicitudes, se concedieron 8 y se rechazaron 69.
- De las 8 en las que se concedió la solicitud, 6 extendieron los efectos de la Sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, Exp. 2006-7509, en que se ordenaba la reliquidación pensional para que se incluyeran, en el IBL, todos los factores salariales devengados en el último año de servicios. Una vez se extendieron los efectos de la Sentencia de 1 de agosto de 2013, Exp. 2008-150, se ordenó incluir, como parte del IBL, la prima de riesgo devengada durante el último año por un funcionario del DAS. La última decisión adoptada extendió los efectos de la Sentencia de unificación de 17 de mayo de 2007, Exp. 2003-8152, en la que se imponía el ajuste de la asignación de retiro con fundamento en el índice de precios al consumidor —Aplicación de favorabilidad de la Ley 238 de 1995—.
 - Las otras 69 solicitudes se rechazaron con base en lo siguiente: en 23 casos se determinó que no existía identidad fáctica y jurídica; 18 fueron presentadas por fuera del término establecido en la Ley; en 12 ocasiones se invocaron sentencias que no eran de unificación; 11 solicitudes invocaron sentencias de unificación que no reconocían un derecho; en 3 oportunidades se buscaba el reconocimiento ante el órgano judicial sin haber solicitado la extensión ante la autoridad administrativa; y 2 solicitudes confundieron el mecanismo de extensión jurisprudencial con el recurso extraordinario de unificación.
- c) **Sección Tercera:** En esta sección se encontraron 14 providencias que rechazaron las solicitudes de extensión jurisprudencial. En 5 oportunidades no se realizó solicitud de extensión ante la autoridad administrativa; 3 solicitudes se presentaron de manera extemporánea; 3 se rechazaron por falta de competencia; 2 solicitudes se basaban en casos en los que ya había cosa juzgada; y 1 solicitud no tenía identidad fáctica y jurídica con la jurisprudencia que fundamentaba la extensión.
- d) **Sección Cuarta:** Se rechazaron 9 solicitudes de extensión de jurisprudencia al encontrar que en 6 ocasiones se invocaron sentencias que no tenían la calidad de unificación, 2 veces se pasó por alto realizar la solicitud ante la

administración y 1 solicitud no tenía identidad fáctica y jurídica con la sentencia alegada.

- e) **Sección Quinta:** A esta sección no llegó ninguna solicitud de extensión de jurisprudencia, situación coherente con la imposibilidad de extender los temas electorales tratados a terceros.

En resumen, se consolidaron la totalidad de los datos como sigue:

- d) Se concedieron 8 solicitudes de extensión con base en tres providencias de unificación proferidas por la Comisión segunda.
- e) 103 solicitudes se rechazaron por las siguientes causas:
- 25 por falta de identidad fáctica y jurídica
 - 24 por fundarse en sentencias que no tienen la calidad de unificación
 - 21 por presentarse de manera extemporánea
 - 13 porque la sentencia invocada no reconocía un derecho
 - 11 por no haber realizado la solicitud ante la autoridad administrativa
 - 9 por otras situaciones como competencia, caducidad, cosa juzgada y recurso de unificación.

Teniendo en cuenta que el 49% de las causas de rechazo de las solicitudes de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado son la falta de identidad fáctica y jurídica, y que la sentencia alegada no tenía la calidad de unificación, se observa que los ciudadanos que quieren hacer uso del mecanismo no reconocen, con facilidad, las sentencias de unificación y en qué casos aplica la regla jurisprudencial que conlleva la sentencia.

Fueron rechazadas 25 solicitudes por falta de identidad fáctica y/o jurídica. En efecto, se debe indicar que, en varias ocasiones, las solicitudes obedecen a temas ajenos a la sentencia alegada, es decir, se solicitaba la extensión de decisiones que no hacían parte de la regla jurisprudencial establecida. De igual manera, se rechazaron 24 solicitudes por fundarse en sentencias que no tienen la calidad de unificación, en las que, principalmente, se solicitaba la extensión de efectos de sentencias proferidas por la Corte Constitucional. Por este motivo, no se desconoce que los solicitantes incurren en errores insalvables al no dar cumplimiento a los requisitos propios del mecanismo de extensión establecidos en la norma, sin embargo, se considera que la jurisprudencia puede otorgar mayor claridad y dar un apoyo decisivo a esta figura si identifica, de manera explícita, en qué momento la sentencia de unificación conlleva una regla jurisprudencial que puede llegar a ser aplicada por extensión ante las autoridades administrativas.

En este punto, consideramos importante resaltar que la Sección Segunda del Consejo de Estado, que es la sección en la que se ha encontrado un mayor desarrollo de las sentencias de unificación con miras a su extensión en sede administrativa, ha empezado a incluir, en las sentencias proferidas por la Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra, un acápite denominado “regla jurisprudencial” en donde se establece, de manera clara, la regla unificadora que puede llegar a ser fundamento del mecanismo de extensión jurisprudencial. Este es un avance significativo para lograr que los interesados en el mecanismo de extensión (ciudadano y administración) puedan valorar, con claridad, si resulta procedente o no la aplicación del tema tratado en la sentencia al conflicto que se presenta entre ellos.

Sin embargo, las sentencias de unificación pueden avanzar más para facilitar el trámite de la figura al establecer con claridad no sólo la regla jurisprudencial, sino lograr que se delimite en qué casos puede ser aplicado el tema tratado y se indique la autoridad administrativa que podría extender los efectos y la situación en que el ciudadano puede acudir para solicitar que le sean extendidos esos efectos. Lo que se pretende es que, desde la jurisprudencia, se otorgue un impulso al mecanismo de extensión, delimitando, de manera precisa, todos los elementos fácticos y jurídicos necesarios para lograr una aplicación eficiente de la figura.

De manera consecuente con lo anteriormente indicado, se procederá a realizar un respetuoso acercamiento a los elementos que consideramos debe contener una sentencia de unificación, con la finalidad de buscar la efectiva materialización del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En efecto, como parte de la *ratio decidendi* de la providencia y con la finalidad de otorgar total claridad a los interesados en la posterior aplicación del mecanismo de extensión, se debe incluir un acápite que puede ser denominado *Regla jurisprudencial con efectos de extensión en sede administrativa*. Este capítulo debe contener lo siguiente:

- a) La identificación clara de la regla jurisprudencial con la que se está unificando la jurisprudencia.
- b) Establecer que la sentencia que contiene la regla jurisprudencial cumple con los parámetros establecidos en el artículo 102 del CPACA, para poder ser fundamento válido de una solicitud de extensión de jurisprudencia.
- c) Delimitar, de manera expresa, cuál o cuáles autoridades administrativas pueden aplicar los efectos de la regla jurisprudencial.
- d) Indicar los supuestos fácticos y jurídicos que debe tener en cuenta el ciudadano que pretende la extensión de efectos jurisprudenciales.

Con lo anterior, se puede concluir que, pese a que, con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-

surgió la extensión de jurisprudencia de unificación la cual está pensada para el favorecimiento del ciudadano, ésta no está dando los frutos que se proyectaron al momento de su concepción.

La figura conlleva también beneficios para el Estado en general, especialmente, para la Administración Pública y la Administración de Justicia, ya que, a través del referido mecanismo, se busca que las personas puedan acceder de manera directa ante la administración pública, sin representación de abogado o acudir a un proceso judicial, para que de manera pronta y eficaz, la entidad administrativa, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, **redunda en menor litigiosidad y menor congestión judicial.**

Se reitera que el ejercicio de este mecanismo pretende evitar la litigiosidad y busca que sea la propia administración la que conozca, inicial y directamente, el proceso, guiada por jurisprudencia unificada que se haya proferido en casos similares.

Así pues, lo ideal sería que la extensión de jurisprudencia permitiera, a las autoridades públicas, tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver las reclamaciones de las que deben ocuparse, de manera que eviten que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya han sido decididos a través de sentencias de unificación y se reduzcan los niveles de congestión en la Administración de Justicia. Son bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal.

Sin embargo, ese idealismo ha demostrado ser inaplicable en nuestro sistema jurídico, comoquiera que el efecto de la extensión de jurisprudencia es residual y sus efectos son limitados. Lo anterior, ya que resulta ser insostenible pensar en extender la jurisprudencia de las secciones tercera y quinta, por la imposibilidad que se tiene para encontrar identidad fáctica y jurídica entre un caso y otro. Distinto ocurre con las cuestiones de las secciones primera, segunda y cuarta, las que, si aplicaran la *regla jurisprudencial* antes propuesta, creemos que se verían mejores resultados en la aplicación de la figura.

REFERENCIAS

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. Bogotá, D.C. 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2qPTJuy>

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 33 de 1985. Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público. Diario Oficial No. 36100. 13 de febrero de 1985.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 91 de 1989. Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Diario Oficial No 39.124. 29 de diciembre de 1989.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 4 de 1992. Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política. Diario Oficial No. 40.451. 18 de mayo de 1992

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.148. 23 de diciembre de 1993

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 238 de 1995. Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Diario Oficial No. 42.162. 26 de diciembre de 1995.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 446 de 1998. Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican

algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia. Diario Oficial 43.335. 8 de julio de 1998.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 685 de 2001. Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 44.545. 15 de agosto de 2001.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956. 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.489. 12 de julio de 2012.

COLOMBIA. Congreso de la República. Proyecto de Ley 198 de 2009. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Gaceta del Congreso, Año XVIII, No. 1173. 17 de noviembre de 2009.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Extensión Jurisprudencial No. 11001-03-24-000-2014-00431-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Organización de Abogados Verdes. Demandado: Superintendencia de Notariado y Registro. Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Emisor: Sección Primera. 31 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, 4 de agosto de 2016, radicación número 25000-23-25-000-2006-07509-01, solicitante: Luis Mario Velandia.

COLOMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, 16 de octubre de 2015, radicación número 11001-03-15-000-2013-01838-00, solicitante: Jorge Enrique Siabato Reyes y Otro, entidad: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y Fondo de Prevención y Atención de Emergencias (FOPAE).

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-25-000-2003-08152-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Actor: José Jairo Tirado Castañeda. Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. Ponente: Jaime Moreno García. Emisor: Sección Segunda. 17 de mayo de 2007.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 76001-2331-000-2000-02513-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Ponente: Jesús María Lemos Bustamante. Emisor: Sección Segunda. 27 de marzo de 2007.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 73-001-23-31-000-2000-03449-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Actor: Janeth Padilla Sánchez. Demandado: Municipio de Santiago de Cali. Ponente: William Hernández Gómez. Emisor: Sección Segunda. 19 de febrero de 2009.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-25-000-2006-07509-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Actor: Luis Mario Velandia. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. Ponente: Víctor Hernando Alvarado Ardila. Emisor: Sección Segunda. 4 de agosto de 2010.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 50001-23-31-000-1997-06093-01 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Actor: Reinaldo Idárraga Valencia. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Emisor: Sección Tercera. 9 de febrero de 2012.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2012-00075-00 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Actor: Andrea Valentina Fajardo Gómez. Demandado: Gobierno Nacional. Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Emisor: Sección Primera. 6 de septiembre de 2012.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 41001-33-31-004-2009-00030-01 (AP) REV de la Sala Plena. Actor: Néstor Gregory Díaz Rodríguez. Demandado: Municipio de Pitalito. Ponente: Susana Buitrago Valencia. Emisor: Sala Plena. 11 de septiembre de 2012.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 73001-23-31-000-2000-03075-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Manuel Ricardo Pérez Posada. Demandado: Municipio de Melgar. Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Emisor: Sección Tercera. 19 de noviembre de 2012.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2013-00015-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Demandado: Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura. Ponente: Susana Buitrago Valencia. Emisor: Sección Quinta. 20 de marzo de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 44001-23-31-000-2008-00150-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Héctor Enrique Duque Blanco. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 1 de agosto de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-31-000-1996-00659-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Rubén Darío Silva Álzate. Demandado: Fiscalía General de la Nación. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 41001-23-31-000-1994-07654-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: María del Carmen Chacón. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Emisor: Sección Tercera. 11 de septiembre de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-31-000-2001-00799-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Inés del Socorro Gómez Agudelo. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sección Tercera. 25 de septiembre de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2011-00039-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Juan Carlos Castaño Posada. Demandado: Presidencia de la República. Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Emisor: Sección Tercera. 2 de diciembre de 2013.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2013-00127-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Anátilde Arboleda de Hurtado. Demandado: Ministerio de Minas y Energía. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sección Tercera. 13 de febrero de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-41-00-2013-02192-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Manuel Humberto Guerrero Sánchez. Demandado: Ministerio de Transporte y Dirección de Tránsito y Transporte de Floridablanca. Ponente: Susana Buitrago Valencia. Emisor: Sección Quinta. 13 de febrero de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-00485-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Eduardo Enrique Revollo Almario. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Personal y Contribuciones

Parafiscales — UGPP. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 3 de abril de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-42-000-2013-00632-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Gladys Agudelo Ordóñez. Demandado: Administradora Colombiana de Pensiones — Colpensiones. Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Emisor: Sección Segunda. 12 de septiembre de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2013-00011-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Demandado: Procurador General de la Nación. Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Emisor: Sección Quinta. 19 de junio de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-24-000-2011-00005-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: José Sirvent Bayarri. Demandado: Superintendencia de Industria y Comercio. Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Emisor: Sección Primera. 16 de octubre de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 003-08001-33-31-003-2007-00073-01 (AP) REV de la Sala Plena. Actor: Yuri Antonio Lora Escorcía. Demandado: Municipio de Sabanalarga – Atlántico. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sala Plena. 8 de octubre de 2013.

COLOMBIA, Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2012-00544-00 de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Actor: Nazario Gómez Preciado, Demandado: Caja De Sueldos De Retiro De La Policía Nacional. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 26 de marzo de 2014,

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia 11001-03-25-000-2013-00850-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Jorge Iván Mina Lasso. Demandado: Policía Nacional. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 14 de julio de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2013-00006-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Cecilia Orozco Tascón y otros / Rodrigo Uprimny Yepes y otros. Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. 15 de julio de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-15-000-2012-02201-01 de la Sala Plena. Actor: Alpina Productos Alimenticios S.A. Demandado: Consejo de Estado. Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Emisor: Sala Plena. 5 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 23001-23-31-000-2001-00278-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Amparo de Jesús Ramírez Suarez. Demandado: Hospital San Vicente de Paul de Lorica. Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Emisor: Sección Tercera. 24 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-25-000-1999-01063-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Félix Antonio Zapata González. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-31-000-1997-01172-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Luis Ferney Isaza Córdoba. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-24-000-2012-00368-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Enrique Castillo Muñoz. Demandado: Contraloría General de la República. Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Emisor: Sección Primera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-25-000-1999-01063-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Félix Antonio Zapata González. Demandado: Ejército Nacional. Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-26-000-2000-00340-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Andreas Erich Sholten. Demandado: INPEC. Ponente: Danilo Rojas Betancourth. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 50001-23-15-000-1999-00326-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Gonzalo Cuellar Penagos. Demandado: Ejercito Nacional. Ponente: Olga Melida Valle De la Hoz. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 66001-23-31-000-2001-00731-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Ana Rita Alarcon. Demandado: Municipio de Pereira. Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 68001-23-31-000-2002-02548-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: José Delgado Sanguino. Demandado: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Ponente: Hernán Andrade Rincón. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 73001-23-31-000-2001-00418-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Adriana Cortés Pérez. Demandado:

Policía Nacional. Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Emisor: Sección Tercera. 28 de agosto de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-15-000-2007-01081-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Adriana Gaviria Vargas. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Emisor: Sala Plena Contenciosa Administrativa. 30 de septiembre de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 07001-23-31-000-2008-00090-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Bernabe Cuadros Contreras. Demandado: Fiscalía General de la Nación. Ponente: Enrique Gil Botero. Emisor: Sección Tercera, 24 de noviembre de 2014.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-42-000-2012-02017-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Solangel Castro Pérez. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Personal y Contribuciones Parafiscales — UGPP. Ponente: Alfonso Vargas Rincón. Emisor: Sección Segunda. 22 de enero de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2014-00034-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Guillermo Palacio Vega. Demandado: Representante a la cámara por el departamento de Antioquia. Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Emisor: Sección Quinta. 26 de marzo de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2014-00061-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Juan Luis Pérez Escobar. Demandado: Representante a la cámara por el Distrito Capital de Bogotá. Ponente: Susana Buitrago Valencia. Emisor: Sección Quinta. 9 de abril de 2015

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 15001-23-31-000-2000-03838-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: María Antonia Gómez de Carrillo. Demandado: Departamento de Santander. Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo. Emisor: Sección Tercera. 22 de abril de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-15-000-2015-00001-01 (AC) de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Eduar Chica Zea. Demandado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Ponente: María Elizabeth García González. Emisor: Sección Primera. 28 de mayo de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-01217-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Rubén Darío Gómez Castañeda. Demandado: Policía Nacional. Ponente: Sandra Liseth Ibarra Vélez Emisor: Sección Segunda. 28 de mayo de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2014-01376-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: María Rocío Restrepo Barbosa.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 28 de mayo de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2014-00066-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Pedro Felipe Gutierrez Sierra. Demandado: Consejo Nacional Electoral. Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Emisor: Sección Quinta. 7 de septiembre de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-42-000-2012-00752-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: José Ferney Paz Quintero. Demandado: Instituto de Seguros Sociales. Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Emisor: Sección Segunda. 24 de septiembre de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-24-000-2006-01002-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actores: Camilo Antonio Arango Trujillo y Saúl Suárez Niño. Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Emisor: Sección Primera. 11 de diciembre de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-42-000-2013-01541-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Rosa Ernestina Agudelo Rincón. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP- y la Universidad Pedagógica Nacional. Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Emisor: Sección Segunda. 2 de diciembre de 2015.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-27-000-2009-00233-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Banco Colpatria. Red Multibanca Colpatria S.A. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales — DIAN. Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Emisor: Sección Cuarta. 4 de febrero de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2014-00528-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Argenis Cárdenas Velandia. Demandado: Colpensiones. Ponente: Luis Rafael Vergara. Emisor: Sección Segunda. 14 de abril de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 15001-33-33-010-2013-00134-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Nubia Yomar Plazas. Demandado: Ministerio de Educación de Boyacá. Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Emisor: Sección Segunda. 14 de abril de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2015-00139-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Iván Darío Cardona Montaña.

Demandado: Ministerio de Defensa y municipio de Pradera. Ponente: Hernán Andrade Rincón. Emisor: Sección Tercera. 3 de mayo de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-25-000-2010-00246-02 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Jorge Luis Quiroz Alemán. Demandado: Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. Ponente: Jorge Iván Acuña Arrieta. Emisor: Sección Segunda. 18 de mayo de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2015-00029-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Gerardo Antonio Arias Molano. Demandado: Secretario de la comisión sexta del senado. Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Emisor: Sección Quinta. 26 de mayo de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2015-00051-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Emiliano Arrieta Monterroza. Demandado: Gobernador del departamento de La Guajira. Ponente: Alberto Yepes Barreiro. Emisor: Sección Quinta. 7 de junio de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-24-000-2015-00044-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Demandado: General Álvaro Velandia Hurtado. Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Emisor: Sección Primera. 13 de junio de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 05001-23-33-000-2013-00701-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Grupo MCM S.A. de C.V. Demandado: Superintendencia de Sociedades. Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Emisor: Sección Primera. 4 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-27-000-2015-00054-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Javier Giovanni Zabala Ojeda. Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano. Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Emisor: Sección Cuarta. 8 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2011-00316-00 de la Sala Plena. Actor: Piedad Esneda Córdoba Ruíz. Demandado: Nación – Procuraduría General de la Nación. Ponente: William Hernández Gómez. 9 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia de unificación No. 23001-23-33-000-2013-00260-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Lucinda Cordero. Demandado: Municipio de Ciénaga de Oro – Córdoba. Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Emisor: Sección Segunda. 25 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 85001-33-33-002-2013-00060-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Benicio Antonio Cruz. Demandado: Ministerio de Defensa – Fuerzas Militares de Colombia – Ejército Nacional. Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Emisor: Sección Segunda. 25 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2015-0028-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Jaime de Jesús Oliveros Ospina. Demandado: Agencia Nacional de Minería - Secretaría de Minas del departamento de Antioquia. Ponente: William Hernández Gómez. Emisor: Sección Tercera. 22 de agosto de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2016-00032 00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Juan Esteban Gómez Montoya. Demandado: Policía Nacional. Emisor: Sección Tercera. 22 de septiembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-26-000-2016-00012-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Andrea Vargas Aguilera. Demandado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Emisor: Sección Primera. 24 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2014-01286-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Municipio de San José de Cúcuta. Demandado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Ponente: William Hernández Gómez. Emisor: Sección Segunda. 27 de septiembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-01612-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Santiago González Rincón. Demandado: UGPP. Ponente: Gabriel Valbuena. Emisor: Sección Segunda. 24 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-01341-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Luis Eduardo Delgado. Demandado: UGPP. Ponente: Gabriel Valbuena. Emisor: Sección Segunda. 24 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-01378-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Campo Elías Quiroga. Demandado: UGPP. Ponente: Gabriel Valbuena. Emisor: Sección Segunda. 24 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2014-00173-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Ana Francisca Linares Gómez. Demandado: UGPP. Ponente: Gabriel Valbuena. Emisor: Sección Segunda. 24 de noviembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-25-000-2013-00406-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: José Reyes Caro Umaña. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP. 1 de diciembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 11001-03-28-000-2016-00044-00 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Luis Fernando Álvarez Ríos. Demandado: Julio Cesar Gómez Salazar. Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Emisor: Sección Quinta. 7 de diciembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-42-000-2013-04676-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Stella Contreras Gómez. Demandado: Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP. Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Emisor: Sección Segunda. 7 de diciembre de 2016.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 50001-23-31-000-2000-30072 01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Yamid Weimar Rey Velásquez. Demandados: Municipio de Acacías y Empresa Gases del Llano S.A. Ponente: Hernán Andrade Rincón. Emisor: Sección Tercera. 27 de junio de 2017.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 25000-23-4100-000-2015-02491-01 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Sintraemsdes y otros. Demandado: Acto de declaratoria de elección de Nelson Castro Rodríguez — Concejal de Bogotá 2016-2019. 26 de septiembre de 2017.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sentencia No. 17001-23-33-000-2014-00396-03 de la Sala Plena Contenciosa Administrativa. Actor: Sociedad Coordinadora de Buses Urbanos de Manizales —Socobuses S.A. Demandado: Secretaria de Tránsito y Transporte. Ponente: María Elizabeth García González. Emisor: Sección Primera.

COLOMBIA. Constitución Política (1991).

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-104 de 1993. Proceso D-164. Actora: Roció Mercedes Araujo Oñate. Magistrado Sustanciador: Alejandro Martínez Caballero. 11 de marzo de 1993.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2011. Expediente D-8413. Actor: Francisco Javier Lara Sabogal. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. 24 de agosto de 2011.

COLOMBIA, Corte Constitucional. Sentencia T-489 de 2013. Expediente T-3.139.876. Accionante: Luis Roberto Burgos Burgos. Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martello. 25 de julio de 2013.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 2117 de 1992. Por el cual se fusionan la Dirección de Impuestos Nacionales y la Dirección de Aduanas Nacionales en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 1992.

COLOMBIA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Decreto 1835 de 1994. Por el cual se reglamentan las actividades de alto riesgo de los servidores públicos. 3 de agosto de 1994.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 546 de 1971. Por el cual se establece el régimen de seguridad y protección social de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de sus familiares. 21 de marzo de 1971.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1047 de 1978. Por el cual se determina el régimen de pensión vitalicia de jubilación para las personas que desempeñen funciones de dactiloscopistas en el Departamento Administrativo de Seguridad. 7 de junio de 1978.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1933 de 1989. Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad. 28 de agosto de 1989.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 610 de 1998. Por el cual se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios. 26 de marzo de 1998.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 1794 de 2000. Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional para el personal de soldados profesionales de las Fuerzas Militares. 14 de septiembre de 2000.

COLOMBIA. Presidencia de la República. Decreto 4040 de 2004. Por el cual se crea una Bonificación de Gestión Judicial para los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios. 3 de diciembre de 2004.

COSTA RICA. Asamblea Legislativa. Ley 8508 de 2006. Código Procesal Contencioso-Administrativo. El Alcance No. 38ª de La Gaceta No. 120. 22 de junio de 2006.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00497 de 2008. Expediente 08-000105-0004-CA. Resolución 000497-A-S1-2008. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso ordinario. Emisor: Sala Primera. 31 de julio de 2008.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00329 de 2009. Expediente 09-002669-1027-CA. Resolución 000329-A-TC-2009. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Otros asuntos. Emisor: Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. 17 de diciembre de 2009.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00271 de 2010. Expediente 09-000208-0004-CA. Resolución 000271-A-SI-10. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Sala Primera. 23 de febrero de 2010.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 01263 de 2010. Expediente 10-000157-0004-CA. Resolución 0001263-A-S1-2010. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Sala Primera. 21 de octubre de 2010.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00080 de 2011. Expediente 08-001098-1027-CA. Resolución 00080-A-S1-2011. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Sala Primera. 27 de enero de 2011.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00001 de 2011. Expediente 10-003148-1027-CA. Resolución 00001-A-TC-2011. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. 27 de enero de 2011.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00119 de 2011. Expediente 10-000253-0004-CA. Resolución 000119-A-S1-2011. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Sala Primera. 3 de febrero de 2011.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00724 de 2011. Expediente 10-000253-0004-CA. Resolución 000724-A-S1-2011. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Emisor: Sala Primera. 22 de junio de 2011.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00857 de 2011. Expediente 10-000092-0004-CA. Resolución 000857-A-S1-2011. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto:

Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Ponente: Anabelle León Feoli. Emisor: Sala Primera. 21 de julio de 2011.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00418 de 2012. Expediente 11-000885-1027-CA. Resolución 000418-A-S1-2012. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros. Ponente: Óscar González Camacho. Emisor: Sala Primera. 22 de marzo de 2012.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00083 de 2014. Expediente 13-000197-0004-CA. Resolución 000083-A-S1-2014. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Otros asuntos. Emisor: Sala Primera. 16 de enero de 2014.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00156 de 2015. Expediente 14-005521-1027-CA. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Apelación per saltum. Ponente: Evelyn de los Ángeles Solano Ulloa. Emisor: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III. 9 de abril de 2015.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00961 de 2015. Expediente 15-000080-0004-CA. Resolución 000961-A-SI-2015. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a tercero. Emisor: Sala Primera. 13 de agosto de 2015.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00156 de 2015. Expediente 14-000181-0004-CA. Resolución 000263-A-SI-2016. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a tercero. Emisor: Sala Primera. 15 de marzo de 2016.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00961 de 2015. Expediente 16-000181-0004-CA. Resolución 000263-A-SI-2016. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a tercero. Emisor: Sala Primera. 15 de marzo de 2016.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00269 de 2016. Expediente 16-000181-0004-CA. Resolución 000263-A-SI-2016. Tipo: Sentencia de fondo. Asunto: Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a tercero. Emisor: Sala Primera. 15 de marzo de 2016.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00270 de 2017. Expediente 16-000182-0004-CA. Resolución 000270-A-SI-2017. Tipo: Sentencia de fondo. Ponente: Luis Guillermo Rivas Loáiciga. Emisor: Sala Primera. 9 de marzo de 2017.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00271 de 2017. Expediente 16-000185-0004-CA. Resolución 000271-A-S1-2017. Tipo: Sentencia de fondo. Ponente: Luis Guillermo Rivas Loáiciga. Emisor: Sala Primera. 9 de marzo de 2017.

COSTA RICA. Corte Suprema de Justicia. Sentencia 00309 de 2017. Expediente 16-000009-0004-CA. Resolución 000309-A-S1-2017. Tipo: Sentencia de fondo. Ponente: Román Solís Zelaya. Emisor: Sala Primera. 23 de marzo de 2017.

COSTA RICA. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado el 27 de febrero de 2018, de: <https://bit.ly/2K5WjFx>

ESPAÑA. Jefatura del Estado. Ley 29 de 1998. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Boletín Oficial del Estado No. 167, 14 de julio de 1998.

ESPAÑA. Jefatura del Estado. Ley Orgánica 19 de 2003. De Modificación de la Ley Orgánica 6 de 1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. Boletín Oficial del Estado No. 309, 46025-96. 26 de diciembre de 2003.

ESPAÑA. Tribunal Supremo. STS, 18 de mayo de 2004. Recurso 3727/1999. Procedimiento: Contencioso – Recurso Casación. Ponente: Alfonso Gota Losada. Emisor: Sala Tercera, de los Contencioso-Administrativo. Disponible en: <https://supremo.vlex.es/vid/impuesto-bienes-inmuebles-95-17156872>

ESPAÑA. Tribunal Supremo. STS, 21 de diciembre de 2006. Recurso 4810/2001. Procedimiento: Contencioso. Ponente: Emilio Frías Ponce. Emisor: Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/605134/Impuesto/20070125>

ESPINAL MANZANARES. J. La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A. Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, 20 (1). 2005. Recuperado de: <https://bit.ly/2FqTAbk>

MARTÍN, L. La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contencioso-administrativa en materia tributaria y de personal. Editorial Comares. 2000. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=194223>

MARTÍNEZ MICÓ, J. G. Extensión de los efectos de una sentencia firme en materia tributaria. Tribuna Fiscal: Revista Tributaria y Financiera, 221, 10-19. 2009.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá, D.C.: Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. 2014.

RODRÍGUEZ CARBAJO, J. R. Nueva jurisprudencia sobre la extensión a terceros de los efectos de las sentencias. Actualidad administrativa, 14, 1749-54. 2004.

Sala de Consulta y Servicio Civil. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Primera edición. 2014. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>