

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA



CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., dos (02) de marzo de dos mil quince (2015)

PROCESO	EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA
DEMANDANTE	IVÁN RESTREPO LINCE
DEMANDADA	DIAN
RADICADO	11001-03-27-000-2014-00026-00 (21073)
ASUNTO	RECHAZA SOLICITUD

El despacho estudiará la presente solicitud de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a Terceros, de conformidad con los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

I. ANTECEDENTES

El señor Iván Restrepo Lince solicitó la extensión de su Jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, específicamente, los efectos de la sentencia del 11 de noviembre de 2007 dentro del proceso radicado No. 2003-1855-01 con ponencia del Dr. Héctor J. Romero Díaz, referente a la notificación de decisiones administrativas en avisos de prensa.

Como pretensiones señala:

“PRIMERA: ordenar a la DIAN por intermedio de su Superior Funcional – el Sr. Ministro de Hacienda- que extienda la jurisprudencia que citó en su doctrina.

SEGUNDA: Darnos la especial protección a la tercera edad y a víctimas de Abuso de Autoridad y denunciantes de posible corrupción.

TERCERA: Si encuentra que haya faltas administrativas, disciplinarias o penales, como dice la T-541/2011 de Sala de revisión de la Corte Constitucional compulsar copias. “el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que pueda dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales”.

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. La Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 10, consagró que las autoridades al resolver los asuntos de su competencia deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado.

Ese deber de aplicación del precedente puede ser solicitado por el interesado, a través del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, desarrollado en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.

2. El tenor literal de tales artículos es el siguiente:

“ARTÍCULO 102. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES.

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 y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la

oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

“ARTÍCULO 269. PROCEDIMIENTO PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS.

Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

<Inciso modificado por del artículo 616 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.”

3. De acuerdo con las normas transcritas, los requisitos de procedibilidad de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado son los siguientes:

- 3.1. Presentar la petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho.
- 3.2. Que la pretensión judicial no haya caducado.
- 3.3. Allegar copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, que invoca a su favor.

- 3.4. Presentar la solicitud de extensión ante el Consejo de Estado dentro de los treinta (30) días siguientes a la respuesta negativa bien sea total o parcial, de la solicitud o cuando la autoridad guardó silencio.
- 3.5. Acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.
- 3.6. Acreditar el requisito de que trata el artículo 160 del CPACA, relacionado con el derecho de postulación.

4. Caso concreto

Así las cosas, se hace necesario analizar si la petición presentada en el caso *sub examine* reúne los requisitos antes descritos, así:

4.1 Cómo se señaló en el numeral 3.1, es necesario que el actor haya solicitado directamente ante la administración la extensión de los efectos jurídicos consagrados en la sentencia judicial proferida por esta Corporación que ahora invoca.

Sin embargo, revisado el expediente no se observa que el señor Restrepo Lince haya presentado alguna petición con este fin, puesto que en los hechos narrados no hace referencia a este tipo de reclamación ni a la negativa de la Dian en aplicar los preceptos de esta Sección, razón suficiente para que proceda el rechazo de la asunto de la referencia.¹

4.2 Para examinar el requisito de allegar copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, es necesario realizar las siguientes precisiones:

¹ En igual sentido se ha pronunciado esta Sección en providencias del 24 de noviembre de 2014 radicados 20966 y 21018 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

4.2.1 De conformidad con el artículo 102 del C.P.A.C.A. «*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 soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. (...)».* (Negritas fuera de texto).

Los artículos 270² y 271³ del C.P.A.C.A. establecen cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, así:

² ARTÍCULO 270. *SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL*. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

³ ARTÍCULO 271. *DECISIONES POR IMPORTANCIA JURÍDICA, TRASCENDENCIA ECONÓMICA O SOCIAL O NECESIDAD DE SENTAR JURISPRUDENCIA*. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

- Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia.
- Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

Respecto a las primeras sentencias es menester resalta que por mandato del Legislador corresponden a las providencias proferidas por (i) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público y (ii) Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 271 del C.P.A.C.A.

4.2.2 En el asunto objeto de estudio, el peticionario plantea la aplicación extensiva de jurisprudencia, concretamente de la sentencia del 11 de noviembre de 2007 con ponencia del Dr., Héctor J. Romero Díaz y cuyo radicado corresponde al No 2003-01855-01.

Al respecto, considera el Despacho que esta providencia no está debidamente identificada por las siguientes razones:

- La fecha indicada corresponde a un día domingo, el cual no es un día hábil para la Rama Judicial y, en consecuencia no se pueden proferir decisiones en dicha fecha.

- El radicado señalado por el actor pertenece a un proceso de nulidad y restablecimiento, repartido a la Sección Primera e identificado con el número 25000-23-27-000-2003-01855-01, que finalizó con sentencia del 8 de noviembre de 2007 con ponencia del Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta y cuya discusión se encaminó a la configuración de un silencio positivo en materia aduanera.

Así las cosas, se encuentra que el actor no identifica la providencia judicial que pretende extender y, en consecuencia, no puede realizarse el estudio de tal providencia bajo el concepto de sentencia de unificación reseñando en el acápite anterior, para determinar la procedencia de la petición.

4.3 Ahora bien, los requisitos 3.4 y 3.5 no se encuentran acreditados por cuanto no se aporta (i) copia de la petición ante la administración que permita determinar si la solicitud de extensión fue presentada en los términos de Ley ni (ii) respuesta de la entidad en la que se evidencia la negativa en acoger lo dispuesta por esta Sección.

Adicionalmente, el señor Iván Restrepo Lince no actúa mediante apoderado, puesto que la petición fue presentada en nombre propio, incumpliendo así el requisito 3.6, toda vez que el artículo 160 del C.P.A.C.A. consagra el derecho

de postulación⁴, el cual ha sido establecido por esta Corporación como una exigencia para la admisión de una solicitud de extensión de jurisprudencia⁵.

4.4 Las anteriores razones demuestran que el señor Iván Restrepo Lince no cumplió con los requisitos de ley para la procedencia de la demanda de extensión de jurisprudencia y, en consecuencia, se rechazará la solicitud

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

RECHAZAR por IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Iván Restrepo Lince, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

⁴En efecto para el trámite judicial de la extensión se requiere idoneidad profesional, máxime si se considera que la exigencia de razonabilidad de la petición implica el despliegue de una carga argumentativa suficiente respecto de la identidad fáctica y jurídica de los supuestos a contrastar y el amplio conocimiento de las líneas jurisprudenciales desarrolladas por esta Corporación. Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 11 de diciembre de 2013, radicado 110010325000201300645-00

⁵ Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Luis Rafael Vergara Quintero. Auto del 27 de febrero de 2013, radicado 11001-03-25-000-2013-01253-00.