

LUCELLY ROCÍO MUNAR CASTELLANOS

# **LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO COLOMBIANO**

ANTECEDENTES, PROCEDIMIENTO Y SENTENCIAS  
QUE ACTIVAN EL MECANISMO



EDITORIAL TEMIS S. A.  
Bogotá - Colombia  
2019

# ÍNDICE GENERAL

|                    | PÁG. |
|--------------------|------|
| Prólogo.....       | VII  |
| Introducción ..... | 1    |

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES. ACERCAMIENTO A LAS LEGISLACIONES ESPAÑOLA Y COSTARRICENSE. FUNDAMENTO Y COMPONENTE TELEOLÓGICO Y DOCTRINARIO

|                                                                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La extensión de los efectos de la sentencia a terceros. Acercamiento a la legislación española.....                                                                           | 6  |
| 2. Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros, en la legislación costarricense.....                                                                       | 19 |
| 3. Del componente teleológico y doctrinal (constitucionalización del derecho) y del principio de igualdad, como fundamentos del derecho a la extensión de la jurisprudencia..... | 25 |
| 4. El deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia .....                                                                                                                    | 34 |

## CAPÍTULO II

### LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Incorporación de la extensión de la jurisprudencia en la jurisdicción contencioso administrativa colombiana ..... | 37 |
| 2. Concepto de extensión de la jurisprudencia .....                                                                  | 46 |
| 3. La extensión de la jurisprudencia y otras figuras en el derecho administrativo .....                              | 51 |

## CAPÍTULO III

### DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Fase inicial o administrativa. Ámbito de aplicación, presupuestos de la petición, procedimiento, decisión y efectos .....    | 67 |
| 2. Control jurisdiccional. Naturaleza jurídica de la solicitud y requisitos. Procedimiento. Decisión y efectos procesales ..... | 96 |

## CAPÍTULO IV

DE LAS SENTENCIAS QUE ACTIVAN  
LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

|                                                                                                                                     | PÁG. |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 1. Sentencias de unificación del Consejo de Estado.....                                                                             | 115  |
| 2. Prevalencia de las sentencias de constitucionalidad.....                                                                         | 129  |
| 3. Decisiones judiciales que reconocen derechos o situaciones jurídicas .....                                                       | 132  |
| 4. Parte vinculante de las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia.....                                            | 134  |
| Conclusiones.....                                                                                                                   | 157  |
| Paralelo de la extensión de la jurisprudencia entre las legislaciones de España, Colombia y Costa Rica .....                        | 159  |
| Relación de sentencias proferidas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia .....                                         | 167  |
| Análisis de providencias que aparecen en el link sentencias de unificación de la página web del Consejo de Estado (enero 2019)..... | 170  |
| Bibliografía .....                                                                                                                  | 223  |

## CAPÍTULO II

### LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO

Para el propósito de este capítulo es imprescindible conocer los debates que adelantaron los miembros de la Comisión para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los órganos que componen la rama legislativa para ser incorporada en la jurisdicción contencioso administrativa como mecanismo de descongestión y analizar la normativa que lo consagran en el derecho positivo colombiano, así como su ubicación en el CPACA, a fin de conocer la finalidad de este instituto procesal. Luego analizaremos su procedimiento y las sentencias que lo activan.

Con el fin de no confundir la extensión de la jurisprudencia con otros institutos como los de jurisprudencia, línea jurisprudencial y precedente, administrativo o judicial, que se utilizan con frecuencia en el derecho administrativo y que en los últimos años han adquirido gran relevancia por la influencia del sistema jurídico anglosajón, se presenta a grandes rasgos su definición y sus principales características.

#### 1. INCORPORACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA COLOMBIANA

Mediante el decreto 4820 de 14 de diciembre de 2007, expedido por el Ministro del Interior y Justicia de esa época, se creó la CRJCA<sup>1</sup>, encargada de

<sup>1</sup> Formaron parte de la CRJCA: Ministerio del Interior y de Justicia: Fabio Valencia Cossio, delegado del ministro, Miguel Ceballos Arévalo, Viceministro de Justicia; Jorge Alberto García Calume, director jurídico; Consejo de Estado: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, presidente; Luis Fernando Álvarez Jaramillo, vicepresidente, Martha Sofía Sanz Tobón, magistrada de la secc. primera; Alfonso Vargas Rincón, magistrado de la secc. segunda; Ruth Stella Correa Palacio y Enrique Gil Botero, magistrados de la secc. tercera; Héctor J. Romero Díaz, magistrado de la secc. cuarta; Filemón Jiménez Ochoa, magistrado de la secc. quinta; William Zambrano Cetina, Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil; Consejo Superior de la Judicatura: Hernando Torres Corredor, magistrado de la sala administrativa; Ministerio de Hacienda: Oscar Iván Zuluaga, ministro; delegado: Germán Quintero Rojas, jefe oficina jurídica; Presidencia de la República:

estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, que comprendería la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la jurisdicción contencioso administrativa, la creación de mecanismos que contribuyan a la descongestión judicial y la determinación sobre la viabilidad de implantar la oralidad en esta jurisdicción.

Después de varias sesiones, los miembros de la Comisión<sup>2</sup> se plantearon la posibilidad de incluir un artículo en donde se indujera a la Administración a tener en cuenta la jurisprudencia y evitar que se actuara en contra de condenas reiteradas en casos en los que ya no hay debate jurídico, llegando a la conclusión de crear un mecanismo en donde pudiera aplicarse extensivamente la jurisprudencia (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, págs. 85 y 86).

La extensión de la jurisprudencia fue propuesta por la Comisión de Reforma para ayudar a descongestionar la jurisdicción contencioso administrativa, generada por un muy importante volumen de procesos similares o en masa que se promueven, así como rescatar el valor de la jurisprudencia, permitiéndole a la Administración no sólo conocer la interpretación que de las normas aplicables a un caso concreto ha hecho la jurisprudencia, sino que ella sirva para resolver las controversias que tienen similitud fáctica y jurídica con los casos ya resueltos, para contribuir a la descongestión judicial (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 37).

En el proceso de expedición del CPACA, por tratarse de un mecanismo novedoso en Colombia, desde el proyecto inicial se hicieron varias menciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

Sobre la necesidad de asegurar el acatamiento de las decisiones judiciales, en la exposición de motivos del proyecto de ley 198 de 2009<sup>3</sup>, que cursó ante el Senado<sup>4</sup> y daría nacimiento al CPACA, se dijo:

---

Edmundo del Castillo Restrepo, secretario jurídico, delegada: Adriana Carvajalino García; Superintendencia de Industria y Comercio: Gustavo Valbuena Quiñones, superintendente (Legis, 2013, págs. 3 y 4).

<sup>2</sup> Subcomisiones de la CRJCA: William Zambrano Cetina, Coordinador de la Subcomisión I; Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Coordinador de la Subcomisión II; Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, Coordinador de la Subcomisión III; Ruth Stella Correa Palacio, Coordinadora de la Subcomisión IV

<sup>3</sup> El texto del proyecto, con la exposición de motivos, se publicó en la Gaceta del Congreso 1173 de 2009, citado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, Bogotá, 2014, pág. 24. [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

<sup>4</sup> El Consejo de Estado y el gobierno nacional presentaron en noviembre de 2009 el proyecto de ley ante el Senado de la República (GALINDO VACHA, 2013, pág. 78).

“Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales.

”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”.

En el proyecto de ley 198 de 2009, este mecanismo se consagró en el artículo 264 del Capítulo I: “Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, del Título VII: “Extensión y unificación de la jurisprudencia”, bajo la denominación de “Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la Administración”, así:

*“Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la Administración.* Los efectos de la jurisprudencia contenida en un fallo de unificación jurisprudencial dictado por el Consejo de Estado, en el que se haya reconocido una situación jurídica, podrán extenderse y adaptarse a otras personas, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado, con sujeción a las siguientes reglas:

”1. El interesado, siempre que no se haya operado la caducidad, dirigirá solicitud a la Administración demandada, en forma razonada, con la obligada referencia o fotocopia de la sentencia que contenga el criterio jurisprudencial a ser aplicado. Transcurridos treinta (30) días hábiles sin que se notifique resolución alguna o cuando la Administración deniegue la solicitud de modo expreso, podrá acudir, sin más trámite ante el Consejo de Estado, dentro del término que dispone para formular su pretensión. El trámite a que se refiere este artículo suspenderá el término para acudir a la jurisdicción.

”2. El interesado formulará petición en escrito razonado dirigido al Consejo de Estado, con el que se acompañará y ofrecerá la prueba que acredite su situación jurídica, y de ella se dará traslado a la Administración demandada, por el plazo de cinco días, para formular los alegatos y ofrecer las pruebas pertinentes.

”3. En la misma providencia que ordene el traslado, a que se refiere el inciso anterior, la Sala, Sección o Subsección competente del Consejo de Estado, convocará una audiencia oral, la cual se celebrará ante ella misma en un plazo máximo de quince días hábiles, a partir de la notificación a las partes, con el objeto de definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud, previa apreciación de las pruebas aportadas.