

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Radicación n°: 110010325000201500363 00 (0734-2015)

Solicitante: Sandra Milena Agudelo Ayala.-

Convocado: Municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca).-

Tema: Extensión de la Jurisprudencia – Ley 1437 de 2011.-

Asunto: Auto prescinde de la audiencia de que trata el artículo 269 Ley 1437 de 2011 y rechaza por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia.-

CONSEJERA PONENTE: DOCTORA SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

El proceso de la referencia ha venido con informe de la Secretaría¹, para convocar a las partes a la audiencia de alegatos y decisión, una vez vencido el término común de traslado establecido en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011. Al respecto:

ANTECEDENTES

Solicitud de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad administrativa.

La señora Sandra Milena Agudelo Ayala, por conducto de apoderado, elevó petición ante la alcaldía de Santiago de Cali el 30 de octubre de 2014², con el fin que se reconozca la existencia de una relación laboral entre las partes y, en consecuencia, se ordene el reconocimiento y pago por concepto de: (i) Las diferencias que resulten entre las sumas reconocidas y pagadas por concepto de honorarios y lo establecido legalmente como salario a un educador oficial de igual categoría en el escalafón nacional docente; (ii) las prestaciones sociales y salariales causadas con ocasión del contrato de prestación de servicios, tales como: prima de navidad, vacaciones, antigüedad,

¹ De 10 de junio de 2016, visible a folio 138 del expediente.

² Folios 9 a 15 del expediente.



servicios, técnica, alimentación, transporte, semestral, bonificación y demás legales y extralegales del orden departamental o municipal creadas por ordenanza de la asamblea o acuerdo del concejo.

Pretende además, el reembolso de las sumas de dinero que de manera indebida le fueron descontadas por concepto de retención en la fuente, el reconocimiento de la reserva pensional, así como las sumas de dinero que pagó por concepto de cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social, en la cuota parte o porcentaje que correspondía a la entidad y la indexación de las sumas reconocidas.

Por lo anterior, solicitó que en su caso particular por encontrarse en la misma situación fáctica, se le extiendan los efectos de la sentencia de unificación de 19 de febrero de 2009, proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, Consejera Ponente: Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 3074-2005, actor: Ana Reinalda Triana Viuchi. De igual manera, invocó once sentencias dictadas por las Subsecciones de la Sección Segunda, por cuanto en criterio de la parte solicitante, guardan similitud fáctica y jurídica respecto del presente asunto, las cuales se citan a continuación:

- Del 15 de junio de 2006. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Jesús María Lemos Bustamante, expediente No. 2603-05, actora: Rosalia Ortega Arrieta. Reconocimiento y pago de las prerrogativas de orden prestacional.

- Del 28 de febrero de 2008. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Jaime Moreno García, expediente No. 0868-07, actora: Sonia Patricia Barragán Gutiérrez. Reconocimiento y pago de sus derechos salariales y prestaciones sociales en igualdad de condiciones a los demás docentes oficiales.

- Del 12 de febrero de 2009. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 1982-05, actor: Mariel Zabala Támara. Reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

- Del 3 de septiembre de 2009. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 1282-07, actor: Rocío Sierra Cifuentes. Reconocimiento y pago de diferencias salariales y prestaciones sociales.

- Del 28 de enero de 2010. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 1361-07, actor: Inés María Bustamante Moreno. Reconocimiento y pago de las diferencias salariales y prestaciones sociales.

- Del 11 de marzo de 2010. Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 680012315000200002835 01.

- Del 11 de marzo de 2010 Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente



No. 0976-08, actor: Doris Aguilar Flórez y Otras. Reconocimiento de la relación laboral y en consecuencia, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales como auxilio de transporte, cesantías, primas de servicio, navidad, alimentación, calzado y vestido de labor, vacaciones y pago de aportes a la seguridad social por los años laborados.

- Del 18 de marzo de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejera Ponente: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente No. 0692-09, actor: Julio Cesar Castro Domínguez. Reconocimiento y pago de derechos salariales, prestaciones sociales y demás emolumentos salariales.

- Del 27 de mayo de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 2572-07, actor: Martha Cecilia Arenas Arenas y Otros. Reconocimiento de la relación laboral y, en consecuencia, el reconocimiento y pago de todos los derechos salariales y prestacionales de conformidad al grado de escalafón nacional docente.

- Del 23 de septiembre de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "A", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón, expediente No. 0372-09, actor: Dani Luz Racine Rodríguez. Reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones sociales.

- Del 11 de noviembre de 2010, Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección "B", acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, expediente No. 4015-04, actor: María Elvia Torres de Álvarez. Reconocimiento y pago de emolumentos salariales, pensionales y prestacionales originados del vínculo laboral.

Para fundamentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia, indicó que la señora Sandra Milena Agudelo Ayala prestó sus servicios personalmente como docente en la entidad territorial convocada y como contraprestación recibió un pago mensual denominado "honorarios", durante los siguientes periodos:

Año 1992	Desde el 4 de abril al 15 de julio y desde el 21 de agosto al 15 de diciembre.
Año 1993	Desde el 27 de enero al 30 de julio y desde el 19 de agosto al 15 de diciembre.
Año 1994	Entre el 16 de agosto y el 15 de diciembre.

El Subsecretario para la Dirección y Administración de los Recursos de la Secretaría de Educación de Santiago de Cali negó la petición a través de oficio No. 4143.3.13.6745 de 27 de noviembre de 2014³, cuya notificación se efectuó el 1º de diciembre de la misma anualidad⁴. Al efecto, argumentó que de acuerdo con la providencia de 19 de febrero de 2009 proferida por la Sección Segunda de esta Corporación, invocada por la solicitante, la sentencia que declara la primacía de la realidad sobre las formas es constitutiva del derecho, por ende, en atención a que la misma no ha aportado la decisión judicial que le otorgue derechos laborales derivados del contrato de prestación de servicios, no es posible predicar la existencia de una obligación exigible.

³ Visto a folios 16 a 18 del expediente.

⁴ Según se observa a folio 16 del expediente.

Solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado.

En virtud de la negativa de la autoridad administrativa, la señora Sandra Milena Agudelo Ayala a través de mandatario judicial, presentó dentro la oportunidad legal la solicitud de que trata el artículo 269 ibídem ante esta Corporación⁵, a fin de obtener el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales por el tiempo que laboró en la entidad territorial mediante órdenes de prestación de servicios o contratos similares.

Trámite de la solicitud en el Consejo de Estado.

El Despacho mediante auto de 29 de febrero de 2016⁶, ordenó correr traslado a la administración demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, de conformidad con el inciso segundo del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011⁷.

Intervenciones.

- El municipio de Santiago de Cali⁸.

La apoderada de la entidad convocada se opuso a las pretensiones de la solicitud, bajo los siguientes argumentos: (i) La señora Agudelo Ayala fue contratada a través de órdenes de prestación de servicios sin que pueda pretender el pago de un salario como contraprestación, puesto que el valor y la forma de pago fue realizado conforme a lo pactado en el contrato; (ii) indicó que la entidad resolvió la petición presentada el 30 de octubre de 2014 a través de oficio No. 4143.3.13.6745 (sic)⁹ de 27 de noviembre de 2014 expedido por el Subsecretario para la Dirección y Administración de los Recursos; y (iii) la prescripción del derecho, toda vez que la solicitud de la declaración de existencia de la relación laboral debe hacerse dentro de los 3 años siguientes al

⁵ El 3 de febrero de 2015, según se observa a folio 27 vlto. del expediente.

⁶ Folio 31 del expediente.

⁷ “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 del Código General del Proceso - Ley 1564 de 2012. 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.”

⁸ Folios 125 a 137.

⁹ Según se observa a folio 104 del expediente, el oficio mediante el cual fue resuelta la petición de la solicitante corresponde a la radicación No. 4143.3.13.6743.



rompimiento del vínculo, para que a partir de la declaratoria de la existencia de la realidad sobre las formas mediante sentencia ejecutoriada, pueda reclamar las prestaciones derivadas del contrato realidad.

- La Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado¹⁰.

El representante del referido Órgano de Defensa Jurídica del Estado, luego de hacer un recuento de la situación fáctica de la convocante, solicitó la declaratoria de improcedencia de la extensión de jurisprudencia, en atención a que las sentencias invocadas fueron proferidas por las Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, razón por la cual, no son providencias de unificación jurisprudencial, puesto que únicamente las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo son competentes para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia. En consecuencia, la solicitud no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 102, 269, 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política¹¹, los artículos 12, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia¹², el artículo 269 del Código de

¹⁰ Folios 44 a 47 del expediente.

¹¹ "Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

(...)

3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

(...)

6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. (...)"

¹² "Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la Rama Judicial. Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1285 de 2009. La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Inciso condicionalmente exequible. Dicha función se ejerce por la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 y artículo 1º del Acuerdo 148 de 2014¹³, la Sala es competente para pronunciarse acerca de la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada a través de apoderado judicial por la señora Sandra Milena Agudelo Ayala.

Requisitos de la petición de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad pública.

El fundamento teleológico del mecanismo de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011, es la solución de controversias en sede administrativa, que a su vez evita acudir al órgano judicial para resolver la litis y conlleva a la materialización del principio de legalidad y el

como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos por la Constitución o la ley a otra jurisdicción”.

(...)

“Artículo 34. Integración y composición. Artículo modificado por el artículo 9 de la Ley 1285 de 2009. El Consejo de Estado es el máximo Tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y estará integrado por treinta y un (31) magistrados, elegidos por la misma Corporación para los periodos individuales que determina la Constitución Política, de listas superiores a cinco (5) candidatos, que reúnan los requisitos constitucionales, por cada vacante que se presente, enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.”

(...)

“Artículo 36. De la Sala de lo Contencioso Administrativo. Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 1285 de 2009. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera:

La Sección Primera, por cuatro (4) magistrados.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados.

La Sección Tercera se dividirá en tres (3) Subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) magistrados.

La Sección Cuarta, por cuatro (4) magistrados, y

La Sección Quinta, por cuatro (4) magistrados.

Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada Sección y a las respectivas Subsecciones.

En todo caso, la acción de pérdida de investidura de congresistas será de competencia de la sala plena de lo contencioso administrativo.”

¹³ “Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 58 de 1999. Artículo 13A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

(...)

3. Decidir las solicitudes de extensión de jurisprudencia. En aquellas Secciones integradas por Subsecciones estas decidirán dichas solicitudes, salvo que la Sección asuma la competencia de oficio, a petición de parte, del Ministerio Público o de la Subsección.”

derecho de igualdad, de tal suerte que el administrado puede solicitar a la autoridad legalmente competente la extensión de los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido un derecho, siempre que acredite identidad fáctica y jurídica frente al demandante en la providencia invocada.

Para ello, en cada caso particular se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos de la petición de extensión de la jurisprudencia, tal como lo previó el inciso segundo del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011¹⁴, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 que sustituyó entre otros, el Título II “Derecho de petición” Capítulo I “Derecho de petición ante autoridades. Reglas generales”¹⁵, según los cuales la petición deberá contener:

(i) La designación de la autoridad pública a la que se dirige la petición especial de extensión de los efectos de una sentencia de unificación, que deberá ser aquella competente para reconocer el derecho reclamado, conforme al principio de legalidad.

(ii) Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y/o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y tarjeta profesional – tratándose de los abogados - y de la dirección física y electrónica donde recibirán notificaciones personales.

(iii) El objeto claro de la petición, que necesariamente está referido a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial que profiera o haya proferido el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho.

(iv) La indicación de las peticiones presentadas con el mismo propósito (el reconocimiento de un derecho), sin que se hubiere invocado la extensión de la jurisprudencia.

(v) Las razones en que se fundamenta la petición, es decir, la justificación en forma razonada de la cual se evidencia 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.

(vi) Las pruebas que la fundamentan y que tenga en su poder con la enunciación de aquéllas que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

¹⁴ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. 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:

¹⁵ “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Artículo 1º. Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales (...), artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011(...)”



(vii) Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca en su favor. Sobre este requisito, ha de advertirse que debe existir identidad entre la providencia de unificación aludida en sede administrativa, así como en sede judicial; de lo contrario, se desconocen los derechos de contradicción y defensa de la entidad convocada, aún cuando se trate de sentencias que de manera general abordan la misma temática.

(viii) La firma del peticionario.

Presupuestos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado.-

En primer lugar, es necesario señalar que el artículo 160 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011¹⁶, estableció por regla general, la obligación de comparecer al proceso por conducto de apoderado, salvo que la ley permita su intervención directa; exigencia que no fue exceptuada para el mecanismo de extensión de jurisprudencia, de tal suerte que si se opta por acudir ante el Consejo de Estado en razón a que la autoridad administrativa negó la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o hubiere guardado silencio, deberá hacerlo por conducto de mandatario judicial.

Se trata de un interés claro del legislador de proteger el derecho al debido proceso establecido en la Constitución Política, en la medida en que el profesional del derecho es un conocedor amplio de la ley y en tal virtud, ejercerá una defensa idónea y efectiva de los derechos de su poderdante.

El artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, referido al procedimiento para la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, en el inciso primero consagró los elementos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“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.”¹⁷ (Subrayas, negrilla y pie de página fuera de texto original).

De conformidad con la norma transcrita, para acudir ante esta Corporación con el fin de que se extiendan los efectos de la jurisprudencia, deben concurrir los siguientes requisitos: (i) la acreditación del agotamiento del trámite previo contemplado en el artículo 102 ibídem; (ii) presentación oportuna de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, es decir dentro de los 30 días siguientes, con fundamento en criterios razonados¹⁸; (iii) la legitimación en la causa de las partes; y (iv) que la pretensión judicial no haya caducado¹⁹.

¹⁶ “Artículo 160. Derecho de postulación. Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa. (...)”

¹⁷ El título de este artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-588-12 de 25 de julio de 2012, M.P.: Dr. Mauricio González Cuervo.

¹⁸ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. (...)

De las sentencias de unificación a la luz de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011.

Desde el punto de vista legal, los artículos 270²⁰ y 271²¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, definieron las sentencias de unificación jurisprudencial, cuyos efectos deberán ser extendidos a terceros por las autoridades a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

El artículo 270 *ibídem* reguló las sentencias de unificación y señaló que son aquellas que profiera o haya proferido el Consejo de Estado: (i) por importancia jurídica o trascendencia económica o social o

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.” (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

¹⁹ “Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. (...) el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado.”

²⁰ “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”.

²¹ “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”.

por necesidad de unificar la jurisprudencia; (ii) las proferidas al decidir los recursos extraordinarios; y (iii) las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996²².

De otra parte, el artículo 271²³ del citado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, determinó la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado y de las Salas Plenas de las Secciones especializadas para dictar sentencias de unificación jurisprudencial.

De conformidad con las normas en cita, son sentencias de unificación aquellas proferidas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia, y son expedidas 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 Público²⁴, 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 caso²⁵.

Desde el punto de vista reglamentario, el Acuerdo No. 58 de 1999, que regula el Reglamento Interno de la Corporación, en el numeral 1º del párrafo 1º artículo 14, dispuso que las Subsecciones de la Sección Segunda sesionarán conjuntamente para: “Unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros”.

El citado acuerdo fue adicionado y modificado por el Acuerdo 148 de 2014, Reglamento del Consejo de Estado, mediante el cual se les asignó a las Secciones especializadas de esta Corporación, la competencia para proferir las indicadas sentencias de unificación, cuando las controversias o asuntos provengan de las diferentes subsecciones o de los tribunales administrativos.

Ahora bien, tal como lo ha señalado la Sección Segunda de esta Corporación y en atención a las consideraciones expuestas, se concluye que “(...) son sentencias de unificación para efectos de la extensión de la jurisprudencia las que profiera o haya proferido la Sala Plena del Consejo de Estado o alguna de sus Secciones por importancia jurídica, trascendencia económica o social, por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, las que resuelven recursos extraordinarios y las relativas al

²² “Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. Adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.”

²³ Artículo declarado CONSTITUCIONAL, mediante sentencia C-588-12 de 25 de julio de 2012. Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

²⁴ Art. 271 inc. 1º Ley 1437 de 2011.

²⁵ Art. 271 inc. 2º Ley 1437 de 2011.

mecanismo eventual de revisión de las acciones populares y de grupo, “en las que se haya reconocido un derecho”.²⁶ (Negritillas del texto original).

Precisados los anteriores aspectos, se procede a estudiar si la presente solicitud de extensión de jurisprudencia reúne los requisitos de orden legal establecidos para convocar a audiencia de alegaciones y proferir decisión de fondo en el presente asunto.

Caso concreto.-

Como ya viene expuesto en el sub exámine, la señora Sandra Milena Agudelo Ayala pretende la extensión de los efectos de la sentencia de la Sección Segunda de 19 de febrero de 2009, con ponencia de la Doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, e igualmente de once providencias proferidas por las Subsecciones A y B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales durante el tiempo laborado al servicio de la docencia en la entidad territorial a través de órdenes de prestación de servicios o contratos similares.

En lo atinente a la providencia del Consejo de Estado de 19 de febrero de 2009 con ponencia de la Consejera Bertha Lucía Ramírez de Páez, invocada por la parte solicitante, se hacen las siguientes precisiones:

Las sentencias de unificación se caracterizan porque a través de ellas se establece un argumento – ratio decidendi- inmerso en la parte motiva de la misma con fundamento en el cual, se concreta el antecedente de una disposición, se explicita una consideración sobre un determinado problema jurídico por su importancia jurídica, económica o trascendencia social, o la manera de aplicar uniformemente al interior de la jurisdicción los criterios de interpretación de la ley.

En estos términos, cuando se trata de validar la aplicabilidad de un precedente judicial a un asunto en particular, resulta necesario que el operador jurídico verifique los siguientes aspectos: “... (i) En la ratio decidendi de la sentencia se encuentre una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) la ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante; (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho análogo al que debe resolverse posteriormente”²⁷.

La providencia invocada abordó la reclamación prestacional de una contratista que desarrolló la actividad de técnico administrativo – tesorero pagador y en la cual al definir el caso concreto, recogió el criterio jurisprudencial de la Sección Segunda en lo relacionado con los derechos que derivan de la declaratoria de existencia de una relación laboral en los casos de los contratos de prestación de servicios. Fue así como reiteró la postura fijada en la sentencia de 18 de noviembre de 2003 IJ-0039²⁸, para señalar que el interesado vinculado bajo la forma de contrato de prestación

²⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A. Providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

²⁷ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Expediente 0245 y 2461 de 2005. C.P.: Dr. Jesús María Lemos Bustamante.

de servicios logra desvirtuar su existencia al demostrar los elementos de la relación laboral haciéndose acreedor al pago de las prestaciones sociales en aplicación al principio de prevalencia de la realidad sobre las formas establecido en el artículo 53 de la Constitución Política.

En cuanto a la indemnización en este tipo de controversias, reiteró la postura de reconocer las prestaciones sociales ordinarias de un empleado público en similar situación, pero liquidadas conforme a lo pactado en el contrato de prestación de servicios²⁹.

Ahora bien, en ésa oportunidad la Sala replanteó el criterio jurisprudencial con relación al fenómeno extintivo de la prescripción, al considerar que es a partir de la decisión judicial que desestima los elementos esenciales del contrato de prestación de servicios que se hace exigible la reclamación de derechos laborales.

De lo expuesto, se establece que la sentencia aludida no contiene una regla que defina la situación relacionada con la reclamación de derechos laborales de docentes territoriales vinculados por contratos de prestación de servicio, como es el caso de la solicitante, por lo que, no resultaría procedente la aplicación de la misma para el efecto pretendido a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Si bien la jurisprudencia de la Sección Segunda ha considerado que “La labor docente no es independiente sino que el servicio se presta en forma personal y de manera subordinada al cumplimiento de los reglamentos del servicio público de educación.”³⁰, también lo es que, no existe sentencia de unificación en la que tal consideración haya sido recogida y que permita hacer extensivo sus efectos a terceros que se encuentren en identidad fáctica y jurídica.

En efecto, la sentencia respecto de la cual la parte solicitante pretende se le extiendan sus efectos no guarda semejanza fáctica con los supuestos de hecho que sustentan su petición, toda vez que, el presente caso trata de la vinculación contractual de una docente territorial y la invocada como de unificación resolvió un asunto respecto de una contratista que desempeñó labores técnico administrativas de tesorero pagador en el Instituto de Seguro Social. De igual manera, el régimen jurídico que gobierna la actividad de una y otra es disímil, razón por la cual, la solicitud incumplió con uno de los requisitos esenciales para la procedencia del mecanismo contenido en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por otro lado, las demás sentencias respecto de las cuales se plantea la aplicación extensiva de jurisprudencia, no cumplen a cabalidad con la exigencia legal ni reglamentaria establecida para proferir las sentencias de unificación, en tanto no fueron emitidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o por la Sección Segunda integrada por las Subsecciones A y B, por razones de importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

En ese orden de ideas, la Sala considera que en el presente caso no están dados los presupuestos procesales necesarios para decidir el fondo del asunto, toda vez que la solicitud de extensión

²⁹ Al respecto, citó la sentencia de 28 de junio de 2001. C.P.: Dr. Tarcisio Cáceres Toro. Exp. 2324-00.

³⁰ Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia de 24 de mayo de 2007. Ref: 1919-2006. C.P.: Dr. Jesús María Lemus Bustamante.

carece de los requisitos que permiten su procedencia al no existir identidad fáctica y jurídica con relación a la sentencia de 19 de febrero de 2009 y, las demás providencias invocadas no fueron proferidas conforme al rigor de los artículo 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011.

Así las cosas, la falta de acreditación de alguno de los requisitos exigidos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, deviene en la improcedencia de la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

Al respecto, esta Corporación ha indicado en forma reiterada que la facultad prevista en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, está reservada para los eventos en que en la solicitud de extensión de jurisprudencia concurren los siguientes elementos:

“(…) a.- Que exista una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se reconozca un derecho o una situación jurídica de ventaja a un particular, cuya situación fáctica y jurídica servirá de patrón de referencia o término de comparación para el caso concreto. b) Que la acción a través de la cual se pueda someter el asunto al Juez Contencioso Administrativo no haya caducado. c) Que el interesado presente la solicitud ante la autoridad competente para reconocer el derecho. d) Que en la petición elevada el interesado cumpla con la carga de motivación que le impone la Ley, en virtud de la cual (i) debe indicar la sentencia de unificación cuyos efectos solicita le sean extendidos y (ii) justificar razonadamente que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se reconoció el derecho en el fallo al que se reconoce fuerza de precedente. e) Que el interesado suministre las pruebas que tenga en su poder o indique el lugar donde estas se encuentran y las que haría valer en caso de ir a juicio. f) Que el interesado acompañe a su solicitud los demás elementos jurídicos que regulan el fondo de la petición específica que se formula y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente. g) Por último, que la causa litigiosa no haya sido objeto de un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada por parte de la jurisdicción.

(ii) el recurso al Consejo de Estado se haya presentado en tiempo, a saber: dentro de los treinta días siguientes al acto administrativo que denegó la extensión o al vencimiento del término concedido a la entidad requerida para que se pronunciara; y, además, (ii) se esté en presencia de un acto administrativo expreso de denegación de la extensión de jurisprudencia fundamentado en alguna de las razones señaladas por el inciso quinto del artículo 102, reseñadas en el apartado 4.4 de este fallo, o la denegación sea producto del silencio guardado por la Administración en relación con la solicitud efectuada. En los demás casos la improcedencia del mecanismo podrá, conforme se señaló anteriormente, declararse al momento de pronunciarse sobre su admisión o no.”³¹

De lo anterior, se concluye que la potestad de resolver una determinada controversia de acuerdo con la regla jurisprudencial fijada por esta Corporación y que se invoca como fundamento de la

³¹ Esta posición ha sido adoptada en varias providencias de la Corporación. Consejo de Estado - Sección Tercera. Auto de 15 de febrero de 2013. Rad. No. 45629. C.P.: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo; Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección A. Auto de 5 de diciembre de 2013. Rad. No. 3921-2013. C.P.: Dr. Luis Rafael Vergara Quintero; Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia de 23 de abril de 2015. Expediente 2012-00368. C.P.: Dr. Guillermo Vargas Ayala; Consejo de Estado - Sección Segunda – Subsección A, providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

solicitud elevada, solo tendrá lugar cuando reúna los requisitos procesales para decidir de fondo y en los demás casos, el mecanismo de extensión de jurisprudencia, sin más trámite, deberá ser rechazado por improcedente.

Aún más, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo señaló que la audiencia contemplada en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se torna en inoficiosa cuando su contenido impide resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia. Al respecto, consideró:

“(…) 3.3.- Como puede verse, la ley dispone la realización de la audiencia para efectos de escuchar los alegatos de las partes y adoptar la decisión a que haya lugar, esto es, para decidir si se extienden o no los efectos de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado. En este sentido, el objeto de la diligencia no es otro que el de resolver de (sic) en la misma o similar situación fáctica y jurídica de la que se predica de la sentencia de unificación cuyos efectos se pretenden extender.

3.3.- Bajo esta perspectiva resulta claro que en casos como el presente la audiencia no es obligatoria, ya que si su objeto, que como ya se dijo es resolver el fondo, no puede llevarse a cabo, el Juez, en su papel de director del trámite judicial, puede prescindir de su realización sin que por ello se vulnere el debido proceso. Al respecto es importante señalar que la inutilidad de la audiencia es evidente cuando se ha establecido que no es posible resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia dado que no cumple con los presupuestos formales que exige la ley.

En virtud de lo anterior se tiene que la realización de la audiencia se encuentra supeditada a que la petición cumpla con los requisitos antes anotados como quiera que estos constituyen los presupuestos procesales necesarios para decidir el fondo del asunto, de suerte tal que si alguno de ellos no se encuentra acreditado la realización de la diligencia judicial se torna inoficiosa.”³²

Es así como en aquéllos asuntos en que la solicitud de extensión de jurisprudencia no contenga los requisitos señalados en precedencia, la audiencia establecida para escuchar a las partes en sus alegatos y adoptar la decisión resulta ineficaz, en la medida en que no están dados los presupuestos procesales para resolver el asunto sometido a juicio.

En consecuencia, debido a que la presente solicitud no fue presentada conforme a los requisitos contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, la Sala por razones de eficiencia y economía procesal, prescindirá de la realización de la audiencia prevista en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 y rechazará por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por la señora Sandra Milena Agudelo Ayala contra el municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca).

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

³² Consejo de Estado. Sección Primera. Providencia de 23 de abril de 2015. Expediente 2012-00368. C.P.: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Posición reiterada por la Sección Segunda – Subsección A de esta Corporación. Providencia de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001-03-25-000-2013-00060-00 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

RESUELVE

PRIMERO: Prescindir de la realización de la audiencia de alegatos y decisión prevista en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, dentro de la solicitud de extensión de jurisprudencia de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Rechazar por improcedente la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por la señora Sandra Milena Agudelo Ayala contra el municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca), conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Reconocer personería a la abogada Luz Mary González Aguirre, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.940.570 y T.P. 123.826 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada judicial del municipio de Santiago de Cali, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 83 del expediente.

CUARTO: Reconocer personería al abogado Juan José Gómez Urueña, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.981.240 de Bogotá y T.P. 155.298 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 35 del expediente.

QUINTO: En firme esta providencia, archivar el resto de las piezas procesales, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Consejeros

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)



www.lavozdelderecho.com

CARMELO PERDOMO CUÉTER

