**EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA - Concepto y regulación**

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia se encuentra regulado por los artículos 102, 269, 270 y 271 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El primero de ellos, establece los requisitos necesarios para acceder al mecanismo de extensión de la jurisprudencia… De las normas en cita se advierte que el peticionario deberá acreditar los siguientes requisitos, a efectos de solicitar la extensión de la jurisprudencia: i) que se invoque una sentencia de unificación jurisprudencial que haya reconocido un derecho; ii) que se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos; iii) que la pretensión judicial no haya caducado: iv) que el interesado presente previamente la solicitud ante la administración para que esta reconozca el derecho; v) que la petición cumpla con la motivación razonada que exige la norma; vi) que la petición ante el Consejo de Estado se presente dentro del término de 30 días contados a partir del día siguiente a que fue negada la extensión o a que hubiera guardado silencio la administración y vii) que se acredite la legitimación en la causa.

**CONTRATO REALIDAD - Extensión de la jurisprudencia - Procedencia**

Dentro del *sub examine,* se encuentra probado que el señor Arnoldo Ramos Molina pretende que se extiendan los efectos de la sentencia del 19 de febrero de 2009, con ponencia de la Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, proferida por la Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, se reconozcan y paguen las prestaciones sociales durante el tiempo que laboró como docente al servicio de la entidad territorial pues a pesar de que lo hizo mediante órdenes de prestación de servicios, lo cierto es que considera se configuraron los elementos propios de una relación laboral, en atención a las funciones desempeñadas.Revisada la sentencia invocada en la solicitud, se advierte que dentro de la misma, la Sección Segunda estudió la reclamación prestacional de una contratista que prestó sus servicios al Instituto de los Seguros Sociales en el cargo de técnico administrativo, tesorero pagador, unificó la postura jurisprudencial respecto de los derechos que se derivan de la declaratoria de existencia de una relación laboral, y reiteró los argumentos expuestos en la sentencia del 18 de noviembre de 2003 IJ-0039. Es así, que concluyó que la persona vinculada mediante contrato de prestación de servicios que desvirtúe la existencia del mismo y en consecuencia demuestre los elementos de la relación laboral se hace acreedor al pago de las prestaciones sociales propias del cargo a título de indemnización, en aplicación al principio de primacía de la realidad sobre las formas que prevé el artículo 53 de la Constitución Política. Igualmente, replanteó el criterio en cuanto al fenómeno 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 los derechos laborales. En estos términos, la Subsección considera que la citada providencia no contiene una regla que defina la reclamación de derechos laborales de docentes territoriales vinculados por contrato de prestación de servicios, como es el caso del solicitante, de manera que, no resultaría procedente la aplicación de la misma para el efecto pretendido a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Sumado al hecho de que para demostrar la existencia de una relación laboral, el interesado deberá aportar y solicitar las pruebas particulares a su caso, para lo cual, el escenario idóneo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que le corresponde al juez analizar de forma conjunta tales probanzas a fin de determinar si se configuran los elementos propios de una relación laboral y en consecuencia si se desvirtúa la existencia del contrato de prestación de servicios…Lo cierto es que aún no se ha proferido sentencia de unificación en tal sentido, que permita al interesado solicitar la extensión de sus efectos. En consecuencia, entre la sentencia de la cual el peticionario pretende se le extiendan sus efectos y los supuestos de hecho descritos en la solicitud, no existe identidad fáctica, dado que en el *sub examine* se trata de la vinculación contractual de un docente territorial y en la providencia de unificación se decidió la controversia de una contratista que desempeñó labores técnico administrativas de tesorero pagador en el Instituto de los Seguros Sociales. Se insiste que en los casos de contrato realidad deben analizarse las circunstancias particulares del empleo, las funciones entre otras. Así entonces, la solicitud no cumple con uno de los requisitos esenciales establecidos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por consiguiente, en aplicación de los principios de eficiencia y economía procesal, se prescindirá de la audiencia de alegaciones y decisión de que trata el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*,* y se rechazará la solicitud de extensión presentada por el señor Arnoldo Ramos Molina, por no cumplir los requisitos contenidos en la norma.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "A"**

**Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).

**Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00308-00(1744-16)**

**Actor: ARNOLDO RAMOS MOLINA**

**Demandado: DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**

**Referencia: EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - LEY 1437 DE 2011**

Vencido el término de traslado concedido a las partes en virtud del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Subsección a resolver sobre la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por el señor Arnoldo Ramos Molina.

**ANTECEDENTES**

El señor Arnoldo Ramos Molina, mediante apoderado, y de conformidad con los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicitó al departamento del Valle del Cauca extender los efectos de la sentencia del 19 de febrero de 2009 proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, dentro del expediente 73001 23 31 000 2000 03449 01 (3074-2005)[[1]](#footnote-1) con ponencia de la doctora Bertha Lucía Ramírez de Páez, por estimar que los supuestos fácticos y jurídicos se ajustan a su situación particular (ff.10-16).

Para el efecto, indicó que estuvo vinculado como docente de la entidad territorial mediante órdenes de prestación de servicios durante los años 1992 y 1993, que prestó sus servicios personalmente de manera continua y subordinada, y a cambio de una remuneración, así (ff. 2-9):

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Número contrato** | **Plazo** | **Término** | **Valor** |
| 137 | Del 28 de enero hasta el 1 de abril de 1992 | 2 meses y 3 días | No aplica |
| 306 | Del 2 de abril hasta el 31 de agosto de 1992 | 4 meses y 28 días | No aplica |
| 29 | Del 1 de septiembre hasta el 31 de octubre de 1992 | 2 meses | No aplica |
| 43 | Del 1 de noviembre hasta el 30 de noviembre de 1992 | 1 mes | No aplica |
| 951 | Del 9 de diciembre de 1992 hasta el 27 de septiembre de 1993 | 9 meses y 18 días | No aplica |

En consecuencia, la entidad demandada profirió Oficio COD-080.5.53-702 de fecha 4 de abril de 2016 (ff.37-47), mediante el cual denegó la extensión de los efectos de la sentencia del 19 de febrero de 2009 proferida dentro del expediente 73001 23 31 000 2000 03449 01 (3074-2005), al considerar, en primer lugar, que ésta y las demás sentencias invocadas por el peticionario no le son útiles para el efecto pretendido con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, por cuanto no cumplen los requisitos que prevé el artículo 270 del CPACA, y segundo, porque los contratos de prestación de servicios suscritos por él en virtud de la Ley 80 de 1993 no generan prestaciones sociales ni salariales.

Así las cosas, el señor Arnoldo Ramos Molina el 28 de abril de 2016 (ff. 17 a 28) radicó ante esta Corporación solicitud de extensión de jurisprudencia, de la cual se corrió traslado a las partes en los términos del artículo 269 del CPACA, a través de providencia del 1 de noviembre de 2016 (f. 52).

**TRASLADO**

**Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (ff. 65-76)**

Solicitó negar por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por el señor Arnoldo Ramos Molina, con fundamento en los siguientes argumentos:

Consideró que la petición no cumple con los presupuestos descritos en el artículo 102 del CPACA, a saber, i) que se invoque una sentencia de unificación que haya reconocido un derecho tal como lo dispone el artículo 271 *ibidem* y ii) que se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, comoquiera que no existe prueba en el plenario de que el peticionario tuviera una relación de subordinación con el departamento del Valle del Cauca.

Finalmente, destacó que dada la naturaleza de la controversia y los derechos reclamados por el solicitante, es necesario adelantar un proceso ordinario con su respectivo debate probatorio, a efectos, de que se declare la existencia de una relación laboral y en consecuencia se reconozcan las prestaciones sociales derivadas de la misma, si hubiera lugar a ello. Lo cual no puede obtenerse con el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

**Departamento del Valle del Cauca**

No hizo manifestación alguna (f. 77).

**CONSIDERACIONES**

**Problema jurídico**

¿Los fundamentos de hecho descritos en la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Arnoldo Ramos Molina tienen identidad fáctica con la sentencia del 19 de febrero de 2009, número: 3074-2005?

**Extensión de la jurisprudencia:**

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia se encuentra regulado por los artículos 102, 269, 270 y 271 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El primero de ellos, establece los requisitos necesarios para acceder al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, así:

«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. […]» (Se subraya)

Por su parte, el artículo 269 de la misma codificación, dispone:

«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.

[…]

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. […]»

De las normas en cita se advierte que el peticionario deberá acreditar los siguientes requisitos, a efectos de solicitar la extensión de la jurisprudencia: i) que se invoque una sentencia de unificación jurisprudencial que haya reconocido un derecho; ii) que se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos; iii) que la pretensión judicial no haya caducado: iv) que el interesado presente previamente la solicitud ante la administración para que esta reconozca el derecho; v) que la petición cumpla con la motivación razonada que exige la norma; vi) que la petición ante el Consejo de Estado se presente dentro del término de 30 días contados a partir del día siguiente a que fue negada la extensión o a que hubiera guardado silencio la administración y vii) que se acredite la legitimación en la causa.

**Caso concreto**

Dentro del *sub examine,* se encuentra probado que el señor Arnoldo Ramos Molina pretende que se extiendan los efectos de la sentencia del 19 de febrero de 2009, con ponencia de la Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, proferida por la Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, se reconozcan y paguen las prestaciones sociales durante el tiempo que laboró como docente al servicio de la entidad territorial pues a pesar de que lo hizo mediante órdenes de prestación de servicios, lo cierto es que considera se configuraron los elementos propios de una relación laboral, en atención a las funciones desempeñadas.

Revisada la sentencia invocada en la solicitud, se advierte que dentro de la misma, la Sección Segunda estudió la reclamación prestacional de una contratista que prestó sus servicios al Instituto de los Seguros Sociales en el cargo de técnico administrativo, tesorero pagador, unificó la postura jurisprudencial respecto de los derechos que se derivan de la declaratoria de existencia de una relación laboral, y reiteró los argumentos expuestos en la sentencia del 18 de noviembre de 2003 IJ-0039[[2]](#footnote-2).

Es así, que concluyó que la persona vinculada mediante contrato de prestación de servicios que desvirtúe la existencia del mismo y en consecuencia demuestre los elementos de la relación laboral se hace acreedor al pago de las prestaciones sociales propias del cargo a título de indemnización, en aplicación al principio de primacía de la realidad sobre las formas que prevé el artículo 53 de la Constitución Política. Igualmente, replanteó el criterio en cuanto al fenómeno 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 los derechos laborales.

En estos términos, la Subsección considera que la citada providencia no contiene una regla que defina la reclamación de derechos laborales de docentes territoriales vinculados por contrato de prestación de servicios, como es el caso del solicitante, de manera que, no resultaría procedente la aplicación de la misma para el efecto pretendido a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Sumado al hecho de que para demostrar la existencia de una relación laboral, el interesado deberá aportar y solicitar las pruebas particulares a su caso, para lo cual, el escenario idóneo es el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que le corresponde al juez analizar de forma conjunta tales probanzas a fin de determinar si se configuran los elementos propios de una relación laboral y en consecuencia si se desvirtúa la existencia del contrato de prestación de servicios, al respecto esta Subsección en reciente pronunciamiento, manifestó[[3]](#footnote-3):

«[…] en el reconocimiento de las relaciones laborales por contrato realidad, cada situación es diferente, la cual debe someterse a un análisis probatorio exhaustivo que permita su declaración. Así mismo, deberá estudiarse cada caso por separado, toda vez que los criterios de subordinación y de prestación personal del servicio son relativos al tipo de empleo desempeñado y a las labores encargadas por el superior […]»

De igual forma, nótese, que si bien 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.»[[4]](#footnote-4), lo cierto es que aún no se ha proferido sentencia de unificación en tal sentido, que permita al interesado solicitar la extensión de sus efectos.

En consecuencia, entre la sentencia de la cual el peticionario pretende se le extiendan sus efectos y los supuestos de hecho descritos en la solicitud, no existe identidad fáctica, dado que en el *sub examine* se trata de la vinculación contractual de un docente territorial y en la providencia de unificación se decidió la controversia de una contratista que desempeñó labores técnico administrativas de tesorero pagador en el Instituto de los Seguros Sociales. Se insiste que en los casos de contrato realidad deben analizarse las circunstancias particulares del empleo, las funciones entre otras. Así entonces, la solicitud no cumple con uno de los requisitos esenciales establecidos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, esta corporación[[5]](#footnote-5) ha sostenido:

«[…] 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 fondo la solicitud, para lo cual se debe constatar que el interesado esté 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.

3.4.-En resumidas cuentas, no habrá lugar a la realización de la audiencia cuando la petición carezca de los requisitos mínimos contemplados en el artículo 102 del CPACA, […]»

Por consiguiente, en aplicación de los principios de eficiencia y economía procesal, se prescindirá de la audiencia de alegaciones y decisión de que trata el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*,* y se rechazará la solicitud de extensión presentada por el señor Arnoldo Ramos Molina, por no cumplir los requisitos contenidos en la norma.

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

**RESUELVE**

**Primero: Prescindir** de la audiencia de alegatos y decisión que prevé el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*,* 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 el señor Arnoldo Ramos Molina contra el departamento del Valle del Cauca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. Devolver los anexos sin necesidad de desglose.

**Tercero:** Reconocer personería al doctor John Jairo Morales Álzate, identificado con c.c. 79.366.484 de Bogotá y T.P. 72.731 del C. S. de la J., como apoderado de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, en los términos y para los efectos del poder conferido en el folio 56 del expediente.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia, háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático «Justicia Siglo XXI».

Notifíquese y cúmplase.

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**Relatoría:** JORM/Lmr.

1. Dentro de su escrito relaciona también las sentencias proferidas por las Subsección A y B de la Sección Segunda dentro de los siguientes números internos: 0868-2007, 1982-2005, 1282-2007, 1361-2007, 0976-2008, 0692-2009, 2572-2007, 0372-2009 y 4015-2004. Sin embargo, las mismas no cumplen los requisitos que prevé el artículo 270 del CPACA para el mecanismo de extensión, lo cual no ocurre con la providencia del 19 de febrero de 2009 radicado: 73001 23 31 000 2000 03449 01 (3074-2005), razón por la cual el Despacho consideró que de ella se pretendía la extensión de sus efectos. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sala Plena del Consejo de Estado. Consejero Ponente Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda. Actora: Maria Zulay Ramírez Orozco. [↑](#footnote-ref-2)
3. Auto del 10 de agosto de 2017. Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas. Radicado: 11001-03-25-000-2015-00063-00 (0122-2015). Solicitante: Nancy Amparo Arango Marín. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado – Sección Segunda. Sentencia de 24 de mayo de 2007. Radicado: 1919-2006. C.P.: Dr. Jesús María Lemus Bustamante. [↑](#footnote-ref-4)
5. Auto del 29 de abril de 2015. Consejo De Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicado: 11001-03-24-000-2012-00368-00. Actor: Enrique Castillo Muñoz. Demandado: Contraloría General De La Republica. [↑](#footnote-ref-5)