

EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA: UN REFLEJO DE LA EXTENSIÓN DE EFECTOS DE SENTENCIAS FIRMES ESPAÑOLA

María Luisa Domínguez Barragán

Profesora de Derecho Procesal
(Universidad de Sevilla. España)

Resumen: esta comunicación busca presentar la extensión de jurisprudencia en Colombia, una figura con origen español pero que es absolutamente desconocida en nuestro país. El objetivo de este trabajo es mostrar las similitudes pero, principalmente, las diferencias con la extensión de efectos de sentencias firmes recogida en el artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España.

Palabras clave: principio de igualdad, extensión de efectos, extensión de jurisprudencia, situación jurídica individualizada.

Abstract: this paper aims to present the extension of jurisprudence in Colombia, a figure with Spanish origin but which is absolutely unknown in our country. The objective of this work is to show the similarities but, mainly, the differences between the extension of the effects of final judgments contained in article 110 of Law 29/1998, of 13 July, regulating the Contentious-Administrative Jurisdiction in Spain.

Key Words: principle of equality, extension of effects, extension of jurisprudence, particular legal situation.

I.- INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), se llevó a cabo la introducción en el ordenamiento jurídico español de una figura absolutamente novedosa denominada "extensión de efectos de sentencias firmes", recogida en el artículo 110 de la Ley. La citada institución inspiró a legisladores de otros países para crear figuras muy similares, como la "*extensão dos efeitos da sentença*" en Portugal, introducida a través del artículo 161º del Código de Processo nos Tribunais Administrativos de 2002 (Ley nº 15/2002, de 22 de febrero) o la denominada "extensión de jurisprudencia" en Colombia, que fue introducida en la Ley 1437 de 2011 por la cual se expedía el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La citada extensión de jurisprudencia colombiana será el objeto de atención de esta comunicación donde se analizarán, a grandes rasgos, su configuración y su relación con la extensión de efectos de sentencias firmes española. Si bien poseen un gran parecido, es cierto que el legislador colombiano incorporó una serie de matices que llegan a poder individualizarla dentro de los sistemas de extensión *ultra partem* de resoluciones¹, convirtiéndola en una nueva figura procesal con un objetivo más ambicioso, a caballo entre la rama administrativa y la judicial. A diferencia de lo que ocurre en España donde hasta ahora la extensión de efectos de sentencias firmes simplemente era considerada una figura más dentro de la LJCA, en Colombia la doctrina ha ido más allá, por ejemplo, preguntándose sobre los beneficios o desventajas de la misma, por lo que puede deducirse la importancia alcanzada².

¹ A diferencia de la institución portuguesa que es mucho más parecida a la española.

² Vid. por ejemplo: CASTRO LÓPEZ, Angie, y PEÑA RODRÍGUEZ, Diana Marcela, "La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano", en *Verba Iuris*, 12 (38), 2017, pág. 113. Lo hacen en los siguientes términos: "*Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se implementaron cambios en el proceso administrativo y se introdujeron nuevas figuras, con el objeto de hacerlo más ágil y efectivo, es el caso de la extensión de jurisprudencia, la cual ha sido objeto de diferentes críticas tanto positivas como negativas, para ello se ha formulado en el presente artículo el siguiente interrogante: ¿Es la extensión de jurisprudencia una ventaja o desventaja en el procedimiento administrativo? Lo anterior con el objeto de identificar si el legislador al crear el nuevo mecanismo judicial le brinda herramientas a la autoridad administrativa para hacer del proceso judicial uno eficaz y ágil, o al contrario podría esto llevar a entorpecer el funcionamiento de la autoridad judicial*".

II.- SISTEMATIZACIÓN DE LA FIGURA: EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. Origen

La extensión de jurisprudencia nace en Colombia en el año 2011, trece años después de la incorporación a nuestro ordenamiento nacional de la extensión de efectos de sentencias firmes. Al igual que hizo el legislador español originario, la figura surge primero para un ámbito administrativo, por lo que realmente posee, a diferencia de la española (que ya solo tiene carácter judicial) un carácter mixto, primero administrativo y, posteriormente, judicial.

La Ley colombiana menciona la extensión en tres artículos diferentes. Así, en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 se establece que *"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..."*. Como vemos, en este artículo se recoge el procedimiento administrativo mediante el cual se puede llevar a cabo la extensión de los efectos de una sentencia. Si no se produce la extensión por las autoridades, el artículo 269 permite que el interesado pueda acudir al Consejo de Estado (Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo de Colombia) y volver a pedir la extensión. Por último, el artículo 303 recoge una peculiaridad de gran interés, pues faculta al Ministerio Público para la solicitud de la aplicación de extensiones de jurisprudencia.

2. Procedimiento administrativo

En Colombia, el artículo 102 establece que la iniciación se llevará a cabo por el interesado a través de petición ante el órgano administrativo competente para el reconocimiento del derecho. Dicha petición, que podrá realizarse siempre que el derecho no haya caducado, debe contener (junto a los requisitos generales) la justificación que evidencie la misma situación de hecho y de derecho entre el solicitante y el demandante que obtuvo la sentencia a extender, el conjunto de pruebas en su poder y la copia de la sentencia de

unificación que pretende extender. Esta solicitud suspende el plazo para la presentación de la demanda.

A diferencia del ordenamiento español, el citado artículo 102 contempla la posibilidad de que se hubiere formulado una petición anterior con el mismo fin sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, que conlleva su resolución si se concede dicha extensión. En Colombia, la autoridad decide y tiene en cuenta la interpretación recogida en la sentencia a extender, estableciendo un plazo de 30 días para resolver. Transcurrido este plazo vuelven a reanudarse los plazos generales.

La denegación puede basarse en alguno de los siguientes motivos: necesidad de apertura de un procedimiento probatorio para alegar que el demandante carece del derecho invocado, falta de identidad o exposición de argumentos que consideren que las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. Puede comprobarse que no se plantean causas de inadmisión, sino causas desestimatorias de carácter menos rígido que en el procedimiento español. La resolución que admite la extensión es irrecurrible en vía administrativa, pero sí puede impugnarse ante la autoridad judicial. Para los casos de denegación o silencio tampoco están previstos los recursos administrativos, pudiendo acudir el interesado al procedimiento establecido por el artículo 269.

3. Procedimiento ante el Consejo de Estado

Para los casos denegados o sin respuesta, el artículo 269 prevé un procedimiento ante el Consejo de Estado que se iniciará mediante escrito razonado acompañado de la copia de la actuación llevada a cabo ante el órgano administrativo (la expresión "escrito razonado" es la misma que utiliza el artículo 110 de la LJCA). De este escrito se da traslado a la Administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, en 30 días, puedan aportar las pruebas que consideren necesarias. Tanto la Administración como la Agencia pueden oponerse a la extensión por los motivos denegatorios del artículo 102. Tras este trámite, se lleva a cabo una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación a las partes, donde el Tribunal resuelve la cuestión planteada.

Para los casos de estimación, el Consejo de Estado ordena la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Al igual que en el caso español, la extensión produce los mismos efectos que la sentencia a extender. En los casos en los que se solicita la nulidad y el restablecimiento del derecho y se deniega la solicitud de extensión por el Consejo de Estado, se envía el expediente al órgano administrativo para que resuelva sobre el fondo del asunto.

III.- RELACIÓN CON LA EXTENSIÓN DE EFECTOS DE SENTENCIAS FIRMES ESPAÑOLA

1. Palabras previas

Debe tenerse en cuenta que la extensión de jurisprudencia al derivar del tronco de la LJCA, posee muchos puntos comunes con nuestra extensión de efectos de sentencias firmes. Sin embargo, el objetivo es distinto: mientras que la extensión española funciona como un *quasi* precedente (busca que los efectos de las sentencias firmes de las materias tributaria, unidad de mercado y personal al servicio de las Administraciones públicas puedan ser directamente aplicables a terceros que no fueron parte en el procedimiento originario), la extensión de jurisprudencia pretende extender a terceros los efectos de las sentencias de unificación emanadas del Consejo de Estado por parte de la Administración, con el objetivo de lograr la armonización y homogeneización de criterios. En Colombia realmente se utiliza como un precedente, acercando un mecanismo del derecho anglosajón a un sistema de derecho de base continental. De todas formas, entendemos que el principio de igualdad es el que está latente en ambas.

2. Principales diferencias

Teniendo en cuenta que las similitudes nos muestran un recorrido común comparado, son las divergencias las que poseen más interés. Si bien hay muchas cuestiones a las que podría aludirse, nos centraremos en las que, a nuestro juicio, son más determinantes en este contexto comparativo.

La primera diferencia destacable es de carácter material: ¿posee la extensión de jurisprudencia una reserva material como sí tiene la extensión de efectos de sentencias firmes? La respuesta es negativa. A pesar de que en España la reserva material es una de las características principales de la extensión (y de las más discutidas también), el legislador colombiano solo ha puesto el límite de las materias que son susceptibles de llegar a conocimiento del Consejo de Estado, por lo que puede afirmarse que nos encontramos más con un límite técnico que de otro tipo. Está claro que las materias más importantes son las que podrán llegar al Consejo de Estado, por lo que no se delimita el contenido a asuntos específicos.

Otra de las diferencias responde a los requisitos necesarios para instar las respectivas extensiones. En España, se requiere el reconocimiento por parte de la sentencia a extender de una situación jurídica individualizada, pero en Colombia la Ley exige que las sentencias determinen un derecho. Aunque podemos encontrar matices, parece claro que la regulación sigue un patrón común en ambos ordenamientos, pues podría considerarse que se está concretando e individualizando un derecho en España cuando un Tribunal determina el reconocimiento de una situación jurídica individualizada que deriva, por tanto, de ese derecho. En cambio, entendemos que el ordenamiento colombiano identifica muy bien los rasgos de la sentencia que se puede extender, pues según el artículo 102, solo pueden extenderse las sentencias que posean la condición de sentencias de unificación jurisprudencial. De ello se desprende la importancia de la institución para el ordenamiento colombiano y, en especial, para el ordenamiento contencioso-administrativo, ya que se está llevando la jurisprudencia al punto de ser considerada fuente del derecho. En España esta situación no se produce, puesto que no se delimitan las sentencias susceptibles de extensión de efectos (salvo por la mencionada reserva material). Por ello puede afirmarse que, aunque pueda parecer lo contrario, la amplitud de funcionamiento otorgada por el legislador español es mayor que la otorgada por el legislador colombiano y vuelve a demostrarse que la razón teleológica o finalista de cada una de las figuras es diferente. Sin embargo, el legislador colombiano utiliza la figura con un fin generalista y no puramente técnico o de carácter agilizador, es decir, va más allá, procurando que la figura posea un sentido coherente dentro de todo el

sistema³. En cuanto a la identidad, el legislador colombiano exige que ésta sea una identidad de hecho y de derecho, mientras que el español solo pide idéntica situación jurídica.

Por último, la tercera cuestión diferencial que queremos destacar es a nivel procedimental y se concreta en el establecimiento del plazo que tiene el solicitante para poder pedir la extensión de efectos. Si en España el legislador establece un año desde la última notificación de la sentencia a extender (con salvedades para los casos de interposición de determinados recursos), en Colombia la determinación que realiza el legislador es negativa, esto es, se podrá instar la extensión de jurisprudencia siempre y cuando no haya caducado la pretensión judicial.

IV.- A MODO DE CONCLUSIÓN

Obviamente ambas instituciones se encuentran muy próximas. La extensión de jurisprudencia se revela como un verdadero ejemplo de la importancia del derecho comparado a la hora de mejorar el ordenamiento jurídico de un Estado, incorporando figuras extranjeras pero adaptándolas al sistema interno. Lo que no puede negarse es la relevancia de la identidad de situaciones para las figuras que tienen como objeto la extensión de efectos *ultra partem*. Ahora que las extensiones de efectos parece que empiezan a despegar como figuras con autoridad propia dentro de los ordenamientos, la rigidez o flexibilidad con la que se exija dicha identidad será uno de los marcadores que permitirán su desarrollo y determinarán su éxito.

³ En España son tantos los requisitos para llevar a cabo la extensión que, en muchos casos, se hace imposible su utilización. Además, al ser una figura que podríamos considerar “aislada” en el conjunto del ordenamiento parece que se diluye un poco su importancia. Con algunas mejoras y algún nuevo enfoque podría convertirse en una de las figuras más importantes para paliar el retraso judicial, llegando incluso a extrapolarse a otros órdenes. De hecho, en el ámbito civil ya se empieza a hablar (aunque de manera muy embrionaria aún) de extensiones de efectos en materias como las cláusulas suelo.

V.- BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA, *El mecanismo de extensión de jurisprudencia: análisis de su naturaleza, trámite y aplicación*, Colombia, 2017.

BELTRÁN ACOSTA, Elizabeth, "Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico", en *Revista de Derecho Administrativo*, núm.20, segundo semestre, 2018.

CASTRO LÓPEZ, Angie, y PEÑA RODRÍGUEZ, Diana Marcela, "La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano", en *Verba Iuris*, 12 (38), 2017.

MARTÍN CONTRERAS, Luis, *La extensión de efectos de una sentencia a terceros: el artículo 110 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Comares, Granada, 2010.

PEÑA SÁNCHEZ, Alcides de Jesús, "Beneficios de aplicar la extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a temas tributarios", en *Saber, Ciencia y Libertad*, Vol. 13, núm. 2, Julio-Diciembre, 2018.

VARGAS FLORIÁN, Sandra Mercedes, "La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado", en *Iusta*, núm. 48, enero-junio, 2018.