

**LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO,
SU EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
COLOMBIANO A LA LUZ DE LA LEY 2080 DE 2021 – CASO COLPENSIONES**

Diana Marcela Cuervo Espinoza

&

Magnolia López Córdoba

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá

2023

**LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO COMPARADO,
SU EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO
COLOMBIANO A LA LUZ DE LA LEY 2080 DE 2021 – CASO COLPENSIONES**

Diana Marcela Cuervo Espinosa

&

Magnolia López Córdoba

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en
Derecho

Maestría en Derecho, Facultad de Derecho

Universidad La Gran Colombia

Bogotá

2023

Tabla de Contenido

Resumen	1
Abstract.....	2
Introducción.....	6
Objetivos.....	13
Objetivo General.....	13
Objetivos Específicos	13
Pregunta problema.....	13
Capítulo I: Nociones Generales de la Extensión de la Jurisprudencia.	14
1.1.- La extensión de la jurisprudencia dentro del marco normativo nacional.	14
1.2.- La extensión de la jurisprudencia desde el marco del derecho comparado..	22
1.2.1.- La extensión de efectos de sentencias española.	22
1.2.2.- La extensión y adaptación de efectos de sentencias Costarricense.	25
Capítulo II: la Operatividad de la Eficiencia y la Eficacia de las disposiciones normativas de la extensión de la jurisprudencia.	31
2.1. La operatividad funcional desde el discurso de la eficacia.....	31
2.2. La operatividad pragmática desde el discurso de la eficiencia.....	38
Capítulo III: El problema en la falta de información para el estudio de la eficiencia de la extensión de la jurisprudencia y sus posibles soluciones.	62

Conclusiones.....	73
Referencias	77
Referencias bibliográficas	77
Referencias jurisprudenciales	82
Referencias Normativas.....	84

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la eficacia y eficiencia de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano a la luz de la Ley 2080 de 2021, tomando como caso de estudio Colpensiones. Este análisis se realiza para determinar si se han presentado mejorías en la administración pública y de justicia desde la implementación de esta figura jurídica. La investigación parte de la identificación de los aspectos generales de la extensión de la jurisprudencia y sus preceptos normativos esenciales que determinan su operatividad en el entorno práctico colombiano. Posteriormente, se analiza la operatividad formal de estos preceptos para su aplicación en Colpensiones, destacando las reglas establecidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como la lógica deóntica de Georg Henrik von Wright.

Finalmente, se examina desde un enfoque pragmático si la extensión de la jurisprudencia cumple con las finalidades propuestas, considerando las solicitudes estudiadas por el Consejo de Estado. Se concluye que, aunque la figura tiene el potencial de mejorar la administración de justicia y descongestionar los despachos judiciales, su implementación enfrenta varios desafíos, tales como la falta de información y de mecanismos claros para su operatividad, lo que ha afectado su efectividad. Para mejorar esta situación, se proponen soluciones que incluyen una mayor publicidad de las sentencias de unificación y un control más riguroso a las autoridades administrativas para garantizar el cumplimiento de la extensión de la jurisprudencia

Palabras Clave: Extensión de la Jurisprudencia, Eficacia, Eficiencia, Operatividad, Consejo de Estado.

Abstract

The present work aims to analyze whether improvements have been made in the efficiency of public administration and justice administration since the implementation, in the Colombian legal system, of the extension of jurisprudence, taking as a reference point its application in the Council of State. To this end, we will investigate the general aspects of the extension of jurisprudence within the Colombian legal system, determining its essential normative precepts that determine the operability of this figure within the practical environment. Similarly, we will analyze the formal operability of normative precepts for the application of the extension of jurisprudence in the Council of State, which will be identified based on the rules established by the jurisprudence of the Council of State and the Constitutional Court, and from the logical-deontic operability of Georg Henrik von Wright. Finally, we will examine, from a pragmatic environment, whether the extension of jurisprudence meets the proposed purposes for its application, taking as a reference point the requests studied by the Council of State.

Keywords: Extension of Jurisprudence, Effectiveness, Efficiency, Operability, Council of State.

Diseño Metodológico de la Investigación

Metodología Utilizada

Para abordar el objetivo general y los específicos de esta investigación, se adoptó un enfoque metodológico mixto, que combina elementos cualitativos y cuantitativos. Este enfoque permite una comprensión más completa y profunda del fenómeno estudiado, abarcando tanto los aspectos normativos y operativos como los contextos prácticos y comparativos.

1. Enfoque Cualitativo

a. Análisis Documental

Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de la normativa colombiana relacionada con la extensión de la jurisprudencia, principalmente enfocándose en la Ley 2080 de 2021 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Además, se revisaron sentencias relevantes del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Fuentes Analizadas:

- Ley 2080 de 2021
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)
- Sentencias de unificación del Consejo de Estado
- Sentencias de la Corte Constitucional

2. Enfoque Cuantitativo

a. Análisis Estadístico

Se recopilaron y analizaron datos estadísticos sobre el volumen de solicitudes de extensión de jurisprudencia, su tasa de aceptación y rechazo, y el impacto en la congestión judicial en el Consejo de Estado y Colpensiones.

Datos Analizados:

- Ingresos y egresos efectivos del Consejo de Estado
- Inventario final de casos en el Consejo de Estado
- Número de solicitudes de extensión de jurisprudencia presentadas, aceptadas y rechazadas
- Datos de litigiosidad en Colpensiones

b. Comparación Internacional

Se realizó un análisis comparativo con los sistemas jurídicos de España y Costa Rica, examinando sus normativas y prácticas relacionadas con la extensión de efectos de sentencias y su impacto en la eficiencia judicial.

Países Comparados:

- España: Ley de 27 de diciembre de 1956 y Ley 29 de 13 de julio de 1998
(Jurisdicción Contencioso-Administrativa)
- Costa Rica: Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) - Ley 8508 de 28 de abril de 2006

Procedimiento de Investigación

1. Revisión Bibliográfica y Documental:

- Se realizó una búsqueda y recopilación de leyes, sentencias y artículos académicos relevantes.
- Se organizaron y clasificaron los documentos según su pertinencia al objetivo de la investigación.

2. Recolección de Datos:

- Se obtuvieron datos estadísticos del Consejo de Estado y Colpensiones.

3. Análisis de Datos:

- Se aplicaron técnicas de análisis estadístico descriptivo y comparativo para los datos cuantitativos.

4. Interpretación y Discusión:

- Se integraron los hallazgos cualitativos y cuantitativos para proporcionar una visión holística del tema.
- Se discutieron los resultados en el contexto de la literatura existente y se compararon con los sistemas jurídicos de España y Costa Rica.

Conclusión

El diseño metodológico mixto permite abordar de manera integral la investigación sobre la eficacia y eficiencia de la extensión de la jurisprudencia en Colombia, proporcionando tanto una comprensión normativa y operativa detallada como un contexto comparativo

internacional. Este enfoque asegura que los resultados sean robustos y relevantes para mejorar la aplicación de la jurisprudencia en el sistema judicial colombiano y permiten que la investigación trascienda del ámbito meramente descriptivo al buscar una mejor eficiencia del sistema de justicia (Carvajal. 2011 pág. 109).

Introducción

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), se implementaron cambios en el proceso administrativo y se introdujeron nuevas figuras con el objeto de garantizar los principios de celeridad procesal y debido proceso a través de propuestas enfocadas a la efectividad de los procedimientos que integran la actividad administrativa en Colombia. Dentro de los presupuestos que se implementaron a partir de la norma en cuestión, se encuentra la figura de la extensión de jurisprudencia. Esta, en un sentido amplio, se configura dentro de los paradigmas establecidos en el artículo 10 del corpus normativo, obligando a las autoridades en general a aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, con preferencia a la observancia de las Sentencias de Unificación proferidas por el Consejo de Estado.

Dicho mecanismo administrativo-judicial resulta novedoso desde la perspectiva normativa, ya que en la doctrina jurídica se concibió desde antes de la ley como un mecanismo de descongestión judicial a la luz del derecho a la igualdad, eficacia, transparencia, celeridad, entre otros. Como bien lo explican autores como Aguilera-Martin y Aponte-González, que denotan los cambios en la normativa administrativa como una

manifestación clara del nuevo estado de cosas constitucionales, en donde el Estado cambia su posición de máxima autoridad, con un ejercicio de poder mucho más activo, a una condición de servidor público, donde el ejercicio de poder pasa a ser en cierto grado pasivo.

A una década de la entrada en vigencia del marco jurídico administrativo colombiano contemporáneo, resulta interesante, además de conveniente, analizar el estado actual de la implementación de la medida en cuestión con el propósito de identificar aciertos y desaciertos en su desarrollo práctico. Es por ello que, el presente trabajo de investigación propone la siguiente pregunta: ¿Cómo ha impactado la implementación de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano, frente a la eficacia y eficiencia de la administración pública y de justicia específicamente de colpensiones, una entidad congestionada?; se tomó como punto de referencia la administradora colombiana de pensiones – COLPENSIONES, teniendo en cuenta que es una de las entidades con más demandas en el país y que cogestiona casi un 70% los despachos judiciales, y entrando a honrar frente a las demandas que se presentan se puede notar que la mayoría cumplen con los mismos presupuestos facticos, por lo tanto si la aplicación de la jurisprudencia fuera eficiente y eficaz se lograría una descongestión casi que de un 40% en los despachos judiciales.

Tomando en cuenta que el objetivo fundamental del mecanismo es garantizar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos por parte de las autoridades, sin necesidad de tramitar un proceso judicial contencioso. Desde esta perspectiva, se pueden identificar ciertos acercamientos a esta situación dentro de los siguientes autores:

- Sarmiento Erazo (2012), manifiesta que el activismo judicial y la creación derivada del derecho han situado al precedente como fuente de derecho, algunas veces, fuente principal para la práctica jurídica. Se argumenta que el constituyente derivado parecía llegar tarde a la institucionalización del precedente como fuente principal de Derecho. En su desarrollo, procede a

exponer y analizar las normas constitucionales y su interpretación más relevante, para luego hacer las precisiones correspondientes a las disposiciones contenidas en las propuestas de reforma constitucional que parecería dirigirse hacia la constitucionalización del precedente, con diversos giros que se mueven entre la restricción y la libertad al poder vinculante de la jurisprudencia (Sarmiento Erazo, 2012). Concluyendo que el poder vinculante del precedente no es novedoso en el ordenamiento jurídico colombiano la práctica judicial se ha anticipado al desarrollo legislativo y constitucional que se ha desplegado en los últimos años, el cual ha tenido un desarrollo constante que ha influenciado un efecto de “homologación” en otros fallos judiciales como en las actuaciones administrativas (Sarmiento Erazo, 2012).

- Por otro lado, Morales Camargo (2016) advierte que las sentencias de unificación sí tienen carácter obligatorio, sin embargo, las reglas jurisprudenciales establecidas en aquellas no son suficientes para resolver de forma uniforme todos los casos. Por esta razón, el Consejo de Estado está acudiendo a otra herramienta para la aplicación del precedente jurisprudencial, este es la doctrina probable. Bajo este método, el Consejo de Estado, está reemplazando las citas jurisprudenciales conceptuales por citas jurisprudenciales que respondan a una analogía fáctica que permitan aplicar soluciones jurídicas similares a hechos análogos. De esta manera resulta mucho más correcto aplicar las reglas jurisprudenciales establecidas en providencias precedentes que trataron hechos parecidos al caso estudiado, cuando las reglas establecidas en las sentencias de unificación resultan insuficientes para determinar una operatividad de la extensión de la jurisprudencia (Morales Carmargo, 2016)

- Aunado a lo anterior, autores como Izasa Cardozo (2020), Clavijo Cáceres (2018), entre otros, proponen una visión crítica de la extensión de la jurisprudencia desde las limitaciones que da el propio sistema jurídico colombiano a la jurisprudencia como fuente de derecho. Para ellos, resulta virtualmente ineficaz la aplicación de la jurisprudencia cuando las sentencias no tienen el mismo alcance que en el sistema del Common Law, además de otros aspectos como los conflictos en las interpretaciones entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, hacen que la aplicación de la extensión de la jurisprudencia resulta en un tema más complejo, en el cual incluso se han recurrido a instancias como la acción de tutela para dirimir dichas controversias (Isaza Cardozo, 2020; Clavijo Cáceres, 2018).

A partir de lo anterior, se puede inferir como posible hipótesis que el mecanismo en la actualidad no contribuiría como se espera a la descongestión judicial, ni a los propósitos concebidos inicialmente en su proyecto. Así las cosas, la aplicación del instrumento no debería reemplazar el medio de control contencioso administrativo principal y establecido por el legislador para ventilar determinada pretensión; si el mecanismo logra niveles de eficiencia y eficacia altos, redundarán en importantes cifras de descongestión judicial, específicamente al interior de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, es importante indicar que del análisis y desarrollo de las solicitudes de extensión jurisprudencial, adelantadas ante la administración y posteriormente ante el Consejo de Estado, y en las cuales no se ha accedido a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación, se evidencia el escaso desarrollo de la figura, pues la falta de publicidad en la materia impiden se materialicen a través de la figura temas de

contratación pública, agraria, petrolera y de reparación directa (entre otras), para que el mecanismo de extensión sea efectivo, se debe establecer un control riguroso a las autoridades administrativas para que cumplan con el deber legal de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y que reconocen un derecho acogiendo a las sentencias de unificación proferidas y que se vinculen específicamente en cada caso, tales autoridades deben proceder a la aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, en desarrollo del principio de igualdad en el trato debido a los ciudadanos por las autoridades, y en observancia del propio principio de legalidad que basa tal deber de cumplimiento en la voluntad del Legislador. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-816, 2011).

Para el desarrollo de la presente investigación, se entiende que la misma debe elaborarse bajo los lineamientos de una investigación socio-jurídica o jurídico-social. En ese sentido, Sánchez Zorrilla define a este tipo de investigaciones como un campo de estudio en el cual el análisis del derecho o del cuerpo normativo, no se realiza desde puntos demasiado abstractos como lo es la hermenéutica, la exégesis o la filosofía, sino más bien se preocupa por el estudio y las implicaciones de un sistema jurídico a partir de su aplicabilidad en el contexto por el cual dicha norma fue diseñada en un principio (Sánchez Zorrilla, 2011, pp. 346-347). Es por ello que, en muchos casos, el empleo de análisis desde otras disciplinas de las ciencias sociales, como lo son la economía, la sociología, la politología, la estadística, la criminología, entre otras, terminan siendo de utilidad para expandir el panorama observable de un fenómeno jurídico, entendiendo así los claroscuros frente a la aplicabilidad de la norma en cuestión, considerando igualmente que no pretende, en ningún momento, opacar la importancia que supone la investigación jurídica desde la metodología dogmática o la metodología filosófica (Sánchez Zorrilla, 2011).

Así mismo, para el desarrollo satisfactorio de los objetivos propuestos anteriormente, se propone que la presente metodología expuesta sea desarrollada a partir de los siguientes enfoques:

1. El enfoque de estudio de los precedentes judiciales de la Extensión de la Jurisprudencia (EJ) a partir de líneas jurisprudenciales, dentro del cual su mayor exponente en la doctrina colombiana es Diego López Medina (2006). En la que se establece que la jurisprudencia, entendida como el conjunto de precedentes judiciales con un eje problemático común, se caracterizan por poseer una tendencia a mantener o cambiar la subregla vigente que mantiene la doctrina judicial para la resolución de sus casos (p. 139). Siendo así que la técnica de la línea jurisprudencial pretende rescatar la evolución histórica de dichas subreglas, y exponer las razones por las cuales el operador judicial modificó, amplió, redujo, o conservó las subreglas o subreglas presentes para el análisis de determinado problema jurídico (pp.139-140). Gracias a este enfoque, se puede determinar de una forma clara, precisa e idónea, el análisis de la doctrina jurisprudencial de la EJ.
2. El enfoque de la satisfacción normativa a partir de la lógica modal deóntica, tomando como referentes a Georg Henrik Von Wright (2001), el cual estableció las reglas básicas para entender, desde presupuestos lógicos, cómo un mandato normativo (ya sea de prohibición $[O\rightarrow]$, permisión $[P]$ o de obligación $[O]$ es satisfecho dentro de un contexto espacio temporal a partir de la realización o no de los estados de cosas a los cuales se encuentra el sujeto normativo a cumplir. Siendo así que se dicha lógica se desbordan temas especiales como la

materialización de normas secundarias que permitan identificar los alcances y límites del mandato principal, las excepciones normativas, los mandatos judiciales, entre otros temas más (Von Wright, 2001). A partir de la lógica modal deóntica, se pueden identificar antinomias, vacíos normativos, y otros fenómenos que impidan la completa aplicabilidad del corpus normativo analizado en la realidad jurídica.

3. Finalmente, como último enfoque que se propone para la correspondiente investigación, se encuentra el análisis cuantitativo y cualitativo de las solicitudes de EJ. Se tomará como estudio específico la entidad Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES en ella se pretenderá demostrar, a partir de las cifras y datos estadísticos presentados por las correspondientes autoridades públicas encargadas en la materia (como el Consejo de Estado) aspectos como:
 - a. La cantidad de solicitudes recibidas.
 - b. Cantidad de solicitudes que son resueltas por las autoridades administrativas.
 - c. Cantidad de solicitudes que llegan al Consejo de Estado para resolver los rechazos por parte de las autoridades administrativas.
 - d. Cantidad de solicitudes que son negadas o rechazadas por el Consejo de Estado.
 - e. Cantidad de solicitudes que pudieron resolverse por el mecanismo de EJ, pero fueron resueltas por otros mecanismos.

Objetivos

Objetivo General

La pregunta en cuestión presenta como principal objetivo: Analizar la operatividad, eficacia y eficiencia de las disposiciones normativas de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano.

Objetivos Específicos

De igual manera, el objetivo en cuestión, para ser completamente resuelto, requiere de los siguientes objetivos específicos, que se enlistarán a continuación:

1. Identificar los aspectos generales de la extensión de la jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano.
2. Analizar la operatividad de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano, con un enfoque en su eficacia y eficiencia normativa.
3. Examinar desde el entorno pragmático si por medio del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia ha facilitado el reconocimiento pensional desde el área de reconocimiento en una entidad tan cogestionada como lo es Colpensiones.

Pregunta problema

¿Cómo ha impactado la implementación de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano, frente a la eficacia y eficiencia de la administración pública y de justicia específicamente de colpensiones, una entidad notoriamente congestionada?

Capítulo I: Nociones Generales de la Extensión de la Jurisprudencia.

1.1.- La extensión de la jurisprudencia dentro del marco normativo nacional.

El precedente judicial dentro del derecho comparado se ha consolidado en un fenómeno jurídico de gran trascendencia en los ordenamientos jurídicos de Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Alemania. Tanto así, que son completamente notorias las diferencias en la aplicación del derecho frente a otros países, especialmente, con aquellos que siguieron el sistema del *Civil Law* del derecho romano (Rheinstein, 1955). Sin embargo, dichas diferencias no han impedido ni limitado que, hoy en día, exista un claro sincretismo entre tradiciones jurídicas, dando paso a un sistema de precedentes mixto, tal y como ocurre en Colombia (Santos Ibarra, 2013).

En Colombia, la positivación del precedente judicial en el derecho administrativo se da con la entrada en vigencia del ya mencionado CPACA, a través de las sentencias de unificación y la puesta en marcha del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Como quiera que en un primer momento la administración y posteriormente los jueces deben extender los efectos de la sentencia de unificación proferidas por el Consejo de Estado a terceros, otorgando una naturaleza de fuerza vinculante a las decisiones judiciales de dicho calibre.

Es por ello que el legislador incorporó normativamente el mecanismo de extensión de la jurisprudencia en los artículos 102 y 269 del CPACA, con el fin de garantizar el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos por parte de las autoridades, partiendo de la base del respeto de las decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado para casos similares.

Dentro del artículo 102, se establecen las reglas generales de su operatividad, indicando las siguientes reglas (CPACA, Art. 102):

1. Es aplicable exclusivamente cuando una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado reconoce un derecho.
2. La acción deberá interponerse ante la autoridad administrativa competente mientras no haya caducado la pretensión.
3. Dentro de los requisitos de la extensión, se contendrán los siguientes:
 - a. Una justificación por parte del accionante que permita inferir que su caso es idéntico al presentado por la Sentencia.
 - b. La anexión de pruebas o elementos materiales probatorios.
 - c. La referencia directa de la fuente jurisprudencial que se pretende hacer valer.
 - d. La aclaración de haber formulado otra petición previa sin haber solicitado de forma expresa la extensión, en caso de que se haya solicitado.

Ante esta solicitud, la autoridad administrativa tendrá igualmente el deber de responder en un término no mayor a 30 días, indicando dentro de su respuesta motiva las razones por las cuales concedió o no. Siendo esta decisión improcedente de recursos salvo los del artículo 269 del CPACA (CPACA, Art. 102).

En el artículo en cuestión, se establece que, en caso de existir una negación parcial o total de las pretensiones del solicitante en la extensión de la jurisprudencia, podrá acudir de forma directa al Consejo de Estado, ante el cual deberá anexar copia de toda la actuación surtida hasta la fecha, además de declarar no haber acudido a la jurisdicción de lo

contencioso administrativo por los mismos hechos. Siendo así que es el propio Consejo de Estado quien declara la procedencia de la extensión. (CPACA, Art. 269).

Por tanto, la misma norma establece de forma expresa cuáles son las situaciones en las cuales resulta imposible conceder las pretensiones, siendo estas las siguientes (CPACA, Art. 209):

1. Que no sea un asunto que se pueda resolver por competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.
2. Que el peticionario haya acudido por los mismos hechos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. Que se presente la petición de forma extemporánea.
4. Que la sentencia referida no sea de unificación o, que la misma, al ser de unificación, no reconozca un derecho.
5. Opere la caducidad del medio de control o la prescripción del derecho.
6. Que no esté debidamente probada la similitud entre el caso de referencia jurisprudencial y el caso que se pretende aplicar la extensión.

Por otro lado, el Consejo de Estado manifiesta que:

(...) la intención de crear este mecanismo fue, por un lado, dotar al ciudadano de un nuevo instrumento para hacer efectivos sus derechos sin necesidad de interponer la acción contenciosa correspondiente; y por otro, consagrar un deber de la Administración orientado al respeto de las posiciones decantadas y sólidas de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando quiera que existan situaciones con identidad de supuestos fácticos y jurídicos. (Consejo de Estado, Sala

de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 16 de octubre, 2015).

Por su parte, el documento contentivo del proyecto de Ley del CPACA, haciendo énfasis en la importancia que reviste dotar a las decisiones del Consejo de Estado de mayor fuerza vinculante destaca que:

(...) 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 (Senado de la República de Colombia, 2009, p. 65).

Así las cosas, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, cuyos elementos sustanciales y procedimentales, busca principalmente el reconocimiento de derechos de los ciudadanos a través de la aplicación directa, a nuevos casos, de las decisiones judiciales dictadas por el Consejo de Estado en el marco de sentencias consideradas como unificadoras, sin necesidad de adelantar un proceso judicial para tal efecto.

Aunado a los fines de tal figura, la jurisprudencia y la doctrina han reconocido el papel del mecanismo de extensión jurisprudencial, en el escenario de la descongestión judicial, habida cuenta que dado su especial trámite puede erigirse como un importante factor de disminución de las controversias que en un principio deberían ventilarse ante los órganos que componen la jurisdicción contencioso administrativa.

En efecto:

(...) El Consejo de Estado define la figura señalando que la extensión de la jurisprudencia de unificación es un mecanismo ideado con el fin de descongestionar los despachos judiciales, con un procedimiento ágil que permita que las discusiones en torno a derechos particulares puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el desgaste de la administración de justicia en torno a temas que le fueron abordados en usos de criterios unificados por los órganos de cierre (Quinche Ramírez, como se citó en Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

Teniendo en cuenta que el objetivo fundamental del mecanismo es garantizar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos por parte de las autoridades, sin necesidad de tramitar un proceso judicial contencioso administrativo y que de la misma forma se planteó en la iniciativa contribuir a la descongestión judicial, en relación con la sustitución del medio de control principal, ha dicho el Consejo de Estado que:

(...) Ahora bien, de acuerdo con el estudio normativo de la figura de extensión de jurisprudencia, es posible advertir que la misma fue diseñada por el legislador como un trámite previo y optativo a la presentación de una demanda, esto por cuanto su interposición i) no es obligatoria; ii) suspende la caducidad y iii) habilita al interesado a demandar en el evento que sea negada la extensión de efectos de una sentencia. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 8 septiembre, 2016).

A partir de lo anterior, resulta entonces necesario analizar de forma concreta la operatividad de la extensión de la jurisprudencia a través de una línea jurisprudencial. Entendiendo esta como la referenciación de sentencias relevantes que indican las situaciones hito (López Medina, 2006). Que, para el caso que atañe la presente investigación, las situaciones hito se encontrarían enmarcadas dentro de la operatividad o procedencia de la extensión.

Si bien la gran mayoría de acervos jurisprudenciales, tratan de enmarcar de forma general y somera los ceñimientos establecidos por los artículos anteriormente presentados, existen providencias que, buscan expandir y aclarar ciertas situaciones que pueden ocurrir dentro de la operatividad de dicha figura. Siendo estas las siguientes:

En sentencia de 11 de noviembre de 2021, se establece una regla primordial para la operatividad de la extensión, en la cual se indica que, si bien el peticionario puede invocar un precedente completamente válido para su caso en particular, en caso de existir otro precedente que entre en conflicto con el anterior, ya sea porque aplica criterios jurisprudenciales frente a una modificación de la norma, entre otras, se deberá entonces, aplicar el criterio más reciente (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 11 de noviembre de 2021).

En sentencia de 4 de noviembre de 2021, se establece que, en la identidad del caso, situaciones como la presencia de la cosa juzgada, pueden afectar el juicio de similitud casuística, llegando a determinar que, al existir, se rompería entonces la identidad y, en consecuencia, no sería procedente su extensión (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 4 de noviembre de 2021). Situación que es igualmente respaldada en Sentencia del 7 de octubre de 2021, donde

indica que el recurso de extensión no pretende estudiar situaciones de cosa juzgada, ya que son asuntos que, por temas de procedibilidad, son asuntos que son dirimibles por los medios de control ordinarios (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 7 de octubre de 2021).

De igual manera, en Sentencia del 23 de septiembre de 2021, establece que, el desistimiento para la operatividad de otros medios de control, como puede ser la nulidad y el restablecimiento del derecho por parte del peticionante, pueden operar como causales de cosa juzgada que impiden la aplicabilidad del recurso de extensión de jurisprudencia. Siendo entonces que el peticionario debe examinar primero la posibilidad de dirimir las controversias de primera mano por dichos medios (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 23 de septiembre de 2021).

En sentencia del 09 de septiembre de 2021, se establece que la similitud que debe avocar el peticionario debe residir exclusivamente dentro de la parte motiva de la sentencia de unificación. Siendo así que las providencias proferidas tanto en primera como segunda instancia, carecen de validez para la solicitud de extensión, siempre y cuando no guarden congruencia e identidad con lo pronunciado por parte del Consejo de Estado (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 9 de septiembre de 2021).

En sentencia de 15 de julio de 2021, establece que la aplicación de los efectos de la extensión de la jurisprudencia puede ser retrospectivos, siempre y cuando los efectos de la línea jurisprudencial más reciente así lo indiquen. En tal sentido, cuando una solicitud de extensión que fue invocada por una referencia jurisprudencial esté pendiente por resolver, y

se promulgue una nueva que deja sin fundamento la anterior referencia de forma retrospectiva, el Consejo de Estado deberá adoptar los nuevos lineamientos para fallar la solicitud y no los viejos para la resolución de la solicitud (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 15 de julio de 2021).

Finalmente, como último punto de referencia de las presentes aclaraciones jurisprudenciales, se tiene la sentencia de 15 de abril de 2021, la cual trae a colación que el proceso de extensión de la jurisprudencia es un proceso que busca la simplicidad y, en virtud de la cual, la etapa probatoria debe mantener dichos criterios de simplicidad para su análisis probatorio. En tal sentido, si el caso que se pretende la solicitud requiere de un análisis probatorio exhaustivo y, la sentencia invocada dentro de su parte considerativa no facilita los criterios de análisis para dichas situaciones, resulta imposible resolver la solicitud en cuestión (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 15 de abril de 2021).

De lo anteriormente explicado, se puede extraer entonces, que la extensión de la jurisprudencia, en términos generales, busca como propósito general la aplicabilidad en concreto de ciertos derechos que se encuentran previamente otorgados en sentencias de unificación. En tal sentido, se trata de un recurso de carácter excepcional que, en principio, no busca remplazar los medios de control que ya se encuentran previamente establecidos para la jurisdicción contencioso administrativa. Mas bien, busca simplificar ciertos trámites procesales por la vía administrativa, descongestionando en cierta medida la carga que tienen los operadores judiciales al momento de reconocer o no derechos.

Sin embargo, si bien las jurisprudencias anteriormente expuestas, en sentido estricto no conforman como tal una línea jurisprudencial de acuerdo a lo expuesto por Diego López Medina, ya que dentro de las nociones teóricas de este concepto se requiere de un problema jurídico concreto para estudiar su análisis evolutivo (López Medina, 2006), la presente exposición jurisprudencial permite establecer ciertos claroscuros que la norma no contempla y, son necesarios para entender la magnitud de la operatividad de dicho fenómeno jurídico.

1.2.- La extensión de la jurisprudencia desde el marco del derecho comparado.

1.2.1.- La extensión de efectos de sentencias española.

La extensión de la jurisprudencia se ha presentado como un eje de discusión en las diferentes legislaciones en donde se ha buscado su implementación. Siendo el referente europeo, especialmente el derecho administrativo español, el máximo exponente tanto a nivel académico como operativo de dicha figura.

En palabras de Domínguez Barragán (2019, pp. 239-240), la figura en el derecho español es conocida como la «*extensión de efectos de sentencias firmes*», cuyo origen se remonta a partir de la ley de 27 de diciembre de 1956; en la cual, su artículo 86 se extendían los efectos de nulidad de actos o disposiciones de una sentencia a otros sujetos que no eran partes dentro de un proceso, siempre y cuando se demostrara el grado de afectación de las disposiciones a los sujetos y de forma oficiosa.

No obstante, dentro del derecho español se llegó a identificar una figura similar, a partir de la ley 13 de septiembre de 1888, donde se reconocía, en el cumplimiento del

principio de igualdad jurídica, se legitimaban casos que presentaban condiciones fácticas similares o similitudes destacadas en los procesos judiciales (López Córdoba et al., 2020, p. 21).

A pesar de lo anterior, la figura presentó dos puntos de inflexión sobre su aplicabilidad, siendo estas: i) el Auto del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1985, donde reinventa el sistema de la ley de 1956, dicha facultad de extensión se entendía a “(...) terceros no partes en el proceso situaciones jurídicas individualizadas¹⁶.” (Domínguez Barragán, 2019, p. 243) y, que posteriormente serían desarrolladas en las sentencias del Tribunal Supremo durante la década de los 90; y, ii) la Ley 29 de 13 de julio de 1998, donde se regula la Jurisdicción contencioso-administrativa, la cual en sus artículos 110 y 111, consolidan la figura contemporánea de la extensión bajo los siguientes aspectos o criterios (Ley 29, 1998, art. 110):

1. La presentación por parte de los interesados, de una identidad situación jurídica que los favorecidos por el fallo a aplicar.
2. Que el operador o fallador sea competente en materia territorial para conocer de las pretensiones y el reconocimiento de la solicitud individualizada.
3. Que la solicitud de la extensión sea interpuesta dentro del término de un año desde la última notificación de esta a los intervinientes del mismo. Llegando a contar como último acto de notificación la sentencia que resuelve la controversia o, la sentencia que resuelven los recursos interpuestos.

En contraste con la normativa colombiana, Domínguez Barragán (2020) expone que las dos grandes diferencias entre la extensión de la jurisprudencia colombiana y la extensión de efectos de sentencias española reside tanto en la legitimación de la solicitud.

Siendo que para la jurisdicción española busca un criterio principalmente subjetivo de legitimidad, exigiendo para ello el reconocimiento por parte de la sentencia para instar las extensiones; mientras que en la extensión colombiana exige un criterio objetivo de legitimidad, indicando como principal prioridad que las sentencias (que deben ser de unificación), reconozcan un derecho.

De igual forma, explica que la extensión colombiana, dentro de los elementos de identidad exigidos, esta mantiene un mayor nivel de rigurosidad sobre su aplicabilidad, indicando que, dicha jurisdicción delimita tanto las sentencias aplicables y que la identidad expuesta por el recurrente debe de ser tanto de derecho como de hecho; caso que no ocurre en la extensión española, ya que no limita de forma concreta las sentencias aplicables (salvo por la reserva material), y apenas exige una identidad de situación jurídica (Domínguez Barragán, 2020).

En otras palabras, las tendencias entre ambas figuras van dirigidas a la atención de dos puntos completamente diferentes dentro de la aplicación de justicia, de conformidad con lo expuesto por la autora. Mientras que la extensión de la jurisprudencia busca una finalidad de aplicación homogénea de los preceptos legales en la jurisdicción contencioso administrativa, la extensión de efectos de sentencias, busca un fin de agilización mucho más concreta dentro de los trámites judiciales, destacando que en España la extensión se hace de forma exclusiva en sede judicial por cuestiones de ineficiencia administrativa (Domínguez Barragán, 2021).

Se destaca de la jurisdicción española, que la operatividad de la extensión, al realizarse en sede judicial, omite la aplicabilidad de sus efectos desde la propia sede administrativa. Lo cual establece una interesante yuxtaposición sobre la operatividad de

dichas figuras, y más aún cuando desde el sentido teleológico, ambas buscan una aplicación mucho más eficiente de los efectos judiciales, las cuales atienden a las realidades jurídicas de cada sistema.

Por un lado, se podría suponer, a partir de lo establecido por Domínguez, que uno de los principales problemas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa en la aplicación de sus preceptos es la propia ineficiencia de la administración, lo cual ha trasladado de forma natural la extensión a la sede judicial. Cosa contraria a la jurisdicción colombiana, cuando se observa que el fin de aplicar la extensión en sede administrativa es con el fin de evitar los problemas de congestión judicial.

1.2.2.- La extensión y adaptación de efectos de sentencias Costarricense.

Por otro lado, en el ámbito latinoamericano y del caribe, se aprecia claramente el caso costarricense, el cual mantiene una figura similar bajo el nombre de «*extensión y adaptación de efectos de sentencias*».

Dicha figura, de conformidad con lo expuesto por Jinesta Lobo (2009), se consolidó a partir del Código Procesal Contencioso Administrativo – CPCA (ley 8508 del 28 de abril de 2006). Dicha norma en sus artículos 185 al 188, los cuales establecen las siguientes disposiciones:

1. Comparte aspectos en la jurisdicción colombiana al indicar que dicha figura requiere de un agotamiento previo de la solicitud desde la instancia administrativa. Indicando que la solicitud es procedente, siempre y cuando la

administración niegue de forma expresa la solicitud, o haya guardado silencio sobre la misma (CPCA, Art. 185.2).

2. Las sentencias que pueden ser aplicables para dicho procedimiento, deben cumplir con los siguientes criterios:
 - a. Que los efectos jurisprudenciales que se pretenden extender se encuentren contenidos en por los menos dos fallos de casación (que pueden ser de Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, como de la misma Corte Suprema) (CPCA, art. 185.1).
 - b. Que el caso expuesto por el solicitante guarde identidad con el objeto y causa del caso fallo fallado (CPCA, art. 187).
 - c. Que la solicitud, además de lo anteriormente mencionado, no presente situaciones de contradicción jurisprudencial (CPCA, art. 188).
3. Que la solicitud en cuestión, debe adelantarse ante la Propia Corte Suprema o ante el Tribunal Administrativo competente, mediante audiencia oral (Art. 186).

Bajo dichos criterios, se puede identificar que, a diferencia de extensión colombiana, la cual tiene como segunda instancia de forma exclusiva el Consejo de Estado, la extensión costarricense permite que los Tribunales puedan extender los efectos de las sentencias. Compartiendo entre dos máximas instancias la carga para el conocimiento y resolución de las solicitudes.

Otro punto de relevancia que propone la figura de la extensión costarricense, el cual va ligado con el punto anteriormente mencionado, se encuentra en las jurisprudencias aplicables, indicando que se requieren mínimo dos sentencias de casación, mientras que en la jurisdicción colombiana se exige que la calidad de la sentencia sea de unificación y

reconozca derechos. Adicionando que en el proceso costarricense se presenta como novedad que el mismo se realiza mediante audiencia oral, elemento que no se aprecia en las demás jurisdicciones.

En tal sentido, se pueden establecer las grandes diferencias entre los procesos de extensión de las jurisdicciones anteriormente vistas de la siguiente manera:

Tabla 1. Diferencias entre los procesos de extensión jurisprudencial en Colombia, España y Costa Rica

ASPECTO	COLOMBIA	ESPAÑA	COSTA RICA
Agotamiento de vía administrativa	Sí	No	Sí
Juez de conocimiento	Consejo de Estado	Juez o Tribunal Administrativo	Tribunal de Casación Administrativo o la Corte Suprema de Justicia.
Sentencias aplicables	Sentencia de Unificación que reconozca derechos	No detalla de forma expresa las sentencias aplicables, salvo identidad material	Mínimo 2 Sentencias de Casación de Tribunal o de Corte Suprema
Elemento de identidad	Identidad de elementos de hecho y de derecho	Identidad de situación jurídica	Identidad de objeto y de causa

Fuente: Elaboración propia.

Criterios de Selección de los Estados para el Derecho Comparado

España

Criterio de Selección:

Influencia histórica: España tiene una larga tradición jurídica que ha influido en muchos países de habla hispana, incluyendo Colombia.

Desarrollo de la extensión de efectos: La figura de la extensión de efectos de sentencias firmes en España es un referente importante.

Razón de Inclusión:

La extensión de efectos de sentencias en el derecho español ofrece un modelo robusto que ha evolucionado con el tiempo, proporcionando una base sólida para el análisis comparativo.

Costa Rica

Criterio de Selección:

Similaridad cultural y jurídica: Como otro país latinoamericano, Costa Rica comparte similitudes culturales y legales con Colombia.

Innovaciones jurídicas: Costa Rica ha implementado figuras similares como la "extensión y adaptación de efectos de sentencias".

Razón de Inclusión:

La experiencia costarricense ofrece una perspectiva relevante y aplicable al contexto colombiano, especialmente en términos de procesos administrativos y judiciales.

Metodología de Derecho Comparado

- **Identificación de la figura jurídica:** Se buscó identificar cómo la figura de la extensión de la jurisprudencia o de efectos de sentencias se implementa en distintos estados.
- **Análisis de la normativa:** Se revisaron las leyes, códigos y normativas específicas que regulan esta figura en cada país.
- **Evaluación de la operatividad:** Se estudió cómo operan estas figuras en la práctica, considerando la eficacia y eficiencia en la administración de justicia.
- **Contexto histórico y cultural:** Se tomó en cuenta el contexto histórico y cultural de cada país para entender mejor la implementación y adaptación de estas figuras jurídicas.
- **Comparación de resultados:** Se compararon los resultados obtenidos en la implementación de estas figuras en cada estado, buscando identificar lecciones aplicables al contexto colombiano.

Detalle de la Comparación

España

- **Normativa:** Ley de 27 de diciembre de 1956, Ley 29 de 13 de julio de 1998 (regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

- **Criterios de Extensión:** Identidad de situación jurídica, afectación directa, y cumplimiento de principios de igualdad jurídica.
- **Operatividad:** La figura se aplica mayormente en sede judicial debido a ineficiencias administrativas.

Costa Rica

- **Normativa:** Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) - Ley 8508 de 28 de abril de 2006.
- **Criterios de Extensión:** Identidad de objeto y causa, necesidad de mínimo dos fallos de casación, y ausencia de contradicciones jurisprudenciales.
- **Operatividad:** Permite la intervención tanto de la Corte Suprema como de Tribunales Administrativos, utilizando audiencias orales para resolver solicitudes.

Conclusión

El derecho comparado con España y Costa Rica permite entender mejor las posibilidades y limitaciones de la extensión de la jurisprudencia en Colombia. Cada estado ofrece lecciones valiosas:

España: La importancia de la identidad jurídica y la necesidad de claridad y coherencia en la normativa.

Costa Rica: La utilidad de procedimientos administrativos y judiciales eficientes, y la relevancia de mecanismos de audiencia oral.

Este enfoque comparativo ayuda a identificar mejores prácticas y posibles áreas de mejora en la implementación de la extensión de la jurisprudencia en Colombia, contribuyendo a un sistema más eficaz y eficiente.

Capítulo II: la Operatividad de la Eficiencia y la Eficacia de las disposiciones normativas de la extensión de la jurisprudencia.

2.1. La operatividad funcional desde el discurso de la eficacia.

Ahora bien, al hablar de eficacia y eficiencia, se están tratando conceptos con un tenor bastante abstracto y poco definido a primera vista. Pero que, desde el análisis de la teoría jurídica, se torna en una discusión con bastantes aristas y complejidades. Sin duda alguna, hablar de estas, supone hablar del positivismo jurídico en primer lugar. Siendo el exponente de dicha corriente, por antonomasia, Hans Kelsen.

Kelsen trata a ambos temas, especialmente a la eficacia, como un aspecto o criterio para determinar la validez normativa y, en consecuencia, su existencia. Dentro del pensamiento kelseniano, la eficacia normativa se traduce como la aplicación correcta de los preceptos normativos en la realidad jurídica. Siendo así que puede analizarse la eficacia de forma “pasiva” (con el acatamiento de los sujetos del mandato) o de forma “activa” (con la aplicación judicial de las normas ante el desacatamiento o incumplimiento del mandato) (Kelsen, 2005).

Dicha concepción de eficacia, posteriormente sería trasladada a otros autores como Georg Henrik Von Wright, que la refieren como una forma de satisfacción normativa. La satisfacción normativa de Von Wright (2001) se encuentra enfocada al cumplimiento del mandato a través de los “estados de cosas” o, en otras palabras, de las acciones que deben

hacer (o no hacer) los sujetos normativos en el tiempo y en el espacio para no vulnerar el mandato deóntico o, en caso de que la norma sea incumplida por los sujetos, aplicar los imperativos contrarios a deber (normas que aplican una respuesta al incumplimiento). De igual manera, dicha satisfacción trae de forma implícita para el autor que las normas o, mejor dicho, que el corpus normativo que contienen las normas claramente divididas en proposiciones lógico-formales, carezcan de defectos que impidan su correcto cumplimiento (Von Wright, 2001). Razón por la cual, un juicio de eficacia desde la lógica se compondría de dos etapas:

1. El juicio de congruencia lógica de los preceptos que abordan el mandato a estudiar.
2. El juicio de satisfacción de los mandatos y de los imperativos contrarios a deber dentro del caso concreto.

El juicio de congruencia lógica de los preceptos normativos, no es más que la identificación de que las normas, entendidas estas como preceptos normativos, carezcan de contradicciones, vaguedades o ambivalencias que impidan su aplicación en un caso en particular (Von Wright, 2001).

Para ello, el autor expone que las normas deben comprenderse y simbolizarse para entender su operatividad de la siguiente manera:

1. La aplicación de un operador modal en el cual se contenga la orden o prescripción de la norma que puede ser una Obligación de x cosas [**O**x], la prohibición de x cosas [**O**(¬x)] o la permisión de las mismas [**P**x]. Siendo

entonces la letra “x” el estado de cosas o, en otras palabras, las acciones o conductas que son objetos del mandato (Von Wright, 2001).

2. La composición de las normas en estructuras lógicas que permitan su comprensión, aplicando para ello los conectores de inferencia lógica de la lógica matemática (Von Wright, 2001). Siendo ellos la negación ($\neg$) conjunción (&), la disyunción ($\vee$), la condicional ($\rightarrow$) y el bicondicional ($\leftrightarrow$) (Suppes & Hill, 1988).
3. A partir de ello, se establecen los mandatos a través de los operadores modales y, los imperativos contrarios a deber, que no son más que las consecuencias jurídicas que establecen las normas en caso de que se incumpla el mandato en cuestión.

En tal sentido, la operatividad lógica de la extensión de la jurisprudencia, dentro de su contenido normativo, se puede expresar en términos lógicos de la siguiente manera:

$$(p \& (q \& \neg c) \& (r \& s \& t \& (u \& \neg v))) \rightarrow Ox$$

Dicha expresión se puede explicar de la siguiente forma: *si existe una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado reconoce un derecho [p], la solicitud se interpone ante la autoridad administrativa competente [q] mientras no haya caducado la pretensión [$\neg c$] y el solicitante: expone una justificación que permita inferir que su caso es idéntico al presentado por la Sentencia [r], anexa las pruebas que fundamentan su pretensión[s], indica la fuente jurisprudencial que se pretende hacer valer [t] y aclara haber formulado otra petición previa sin haber solicitado de forma expresa la extensión en caso de que se haya solicitado[$\neg v$], entonces es obligatorio que se reconozca la extensión de la jurisprudencia por el agente administrativo [Ox].*

En tal sentido, el imperativo contrario a deber, al tratarse de una norma de orden procesal, sería la constituida en el artículo 209 del CPACA, la cual establece las reglas de improcedencia de la siguiente manera:

$$(\neg x \ \& \ (\neg j \vee v \vee c \vee \neg p \vee ac \vee \neg r)) \rightarrow \neg Ok$$

Dicha expresión se puede explicar de la siguiente forma:

Si la extensión de la jurisprudencia no fue reconocida por el agente administrativo [$\neg x$] y, se cumplen alguno de los criterios [bajo operatividad de la disyunción al solamente necesitarse como mínimo uno de estos], entonces no es obligatorio el reconocimiento por parte del Consejo de Estado de la extensión de jurisprudencia [$\neg Ok$]. Siendo los criterios los siguientes:

1. *Que sea un asunto del que no se tenga conocimiento por la jurisdicción contencioso administrativa [$\neg j$];*
2. *Fue formulada otra petición previa solicitando la extensión (igualdad de hechos) [v];*
3. *La pretensión se encuentra caducada [c];*
4. *La sentencia invocada no es sentencia de unificación que reconozca derechos [$\neg p$];*
5. *La acción se encuentre caducada [ac] o,*
6. *No existe inferencia de identidad entre el caso concreto y la sentencia aplicable [$\neg r$].*

Como puede apreciarse en las simbolizaciones lógico formales, se entiende que el artículo 209 es el imperativo contrario a deber, ya que varios de los componentes

requeridos para su procedencia son las contraposiciones negativas de los elementos del artículo 102, y más aún cuando el requisito formal fundamental para la procedencia del reconocimiento de la extensión por vía del Consejo de Estado, es el no reconocimiento por vía administrativa del mismo.

Ahora bien, Von Wright establece en el juicio de satisfacción de los mandatos normativos la adecuación al caso concreto de las proposiciones normativas. En tal sentido, resulta necesario hacer un ejercicio de las proposiciones contenidas tanto en los hechos como en las excepciones de una demanda, indicando en ellas cuales proposiciones están debidamente probadas, qué proposiciones se adecuan a que situación de derecho al afirmarlo o negarlo y, con ello determinar el sentido del fallo.

Sin embargo, en este punto es necesario aclarar que, bajo la lógica formal del autor, los operadores judiciales no emiten juicios de obligación como tal, sino que indican bajo operadores de necesidad (**N**) y de posibilidad (**M**) sobre la obligación en cuestión. En otras palabras, las decisiones judiciales no indican que *es obligatorio que se obligue al estado de cosas de x* [**OO**(x)], ya que la estructura como tal indicaría qué la fuente normativa de la orden **O**(x) proviene del mandato judicial, cuando realmente lo que hace el operador es aplicar un mandato ya existente, siendo esta una situación completamente contradictoria. Más bien, la orden judicial establece qué es *necesario que se obligue a cumplir con el estado de cosas de x* [**NO**(x)].

En tal sentido, si se sigue los lineamientos de eficacia resulta plausible qué los mandatos contenidos tanto en los artículos 102 como 209 del CPACA no adolecen de contradicciones algunas, son interoperables a tal grado que se interdefinen, de acuerdo a lo expresado en su simbolización lógico-deóntica. Sin embargo, la operatividad judicial qué

expone el autor, a efectos de determinar su aplicabilidad en el caso concreto, es un asunto que para los propósitos del presente artículo no resuelve de fondo los intereses del estudio. Ya que, de acuerdo a lo expresado por el mismo, sería necesario entonces simbolizar y analizar cada estructura lógica de los fallos proferidos por las autoridades administrativas como por el Consejo de Estado. Siendo esta una situación que extendería la presente investigación de forma innecesaria.

Adicionalmente, en el discurso de la eficacia como operatividad del derecho, autores como Dabove (2015) afirman que temas como la aplicación de las normas no implica que se deban analizar los criterios de satisfacción como una lista de requisitos predeterminados, sino que dentro del ejercicio de aplicación debe entenderse el criterio de la realidad material y social como factores de impacto en el fenómeno jurídico. Siendo así que se invoca dentro del ejercicio de un análisis de eficacia a la argumentación jurídica, ya que:

Abre las puertas de admisión a los criterios de racionalidad práctica para la solución de los casos difíciles. Así como también impone a jueces y partes una regla de proporcionalidad directa en materia de responsabilidad. De modo que: cuanto más difícil sea el caso, mayor será el deber de argumentar. Así, pues, el trialismo considera que la argumentación es una actividad jurídica indispensable, debido a las beneficiosas consecuencias lógicas que su práctica conlleva al Derecho en su conjunto. Por su participación es posible procesar la información y armonizarla con coherencia interna y externa —es decir, en relación con el entorno—. Es factible almacenarla, desecharla o utilizarla, en cadenas de razonamiento que aumentan la complejidad inicial del sistema. No obstante, como si ello fuera poco, por la

argumentación se resuelve paso a paso, el problema de la adaptación del Derecho al medio, al otorgarle mecanismos de flexibilización a su estructura piramidal (Dabove, 2015, pp. 56-57).

De igual manera, la Corte Constitucional colombiana ha abordado y aterrizado a la eficacia como un principio general del derecho. Aseverando que, la existencia consiste en un criterio que puede verse desde dos ópticas diferentes: la óptica de la teoría jurídica y la óptica de la sociología jurídica. Dentro de la teoría jurídica, la eficacia se manifiesta como la capacidad de una norma para producir efectos jurídicos a partir de sus mandatos contenidos; y, en el sentido sociológico, se aprecia como el análisis de cómo es en realidad aplicada dicha norma en cuestión (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-873, 2003).

Ahora bien, en materia de eficiencia normativa, tanto Kelsen (2005) como Raz (1979) afirman que dicho concepto es la materialización de los objetivos sociales de la norma en la realidad o, en otras palabras, que el contenido de la norma pueda virtualmente cumplir con los derroteros por los cuales fue claramente promulgada. Igualmente, el concepto de eficiencia igualmente ha traído otras concepciones ajenas a la teoría jurídica, como las concepciones de la eficiencia económica del derecho, siendo esta la relación de costos y beneficios que trae para el Estado la aplicabilidad o no aplicabilidad de una serie de preceptos normativos (Pavó Acosta, 2016).

Sin embargo, la eficiencia dentro de la postura de Calsamiglia (1987), desprende un margen conceptual con un alto grado de ambigüedad, del cual se pueden adoptar distintas posturas desde variadas disciplinas, las cuales pueden adoptar de forma válida distintas nociones de eficiencia. Siendo así la más reconocida el concepto de la eficiencia desde la

economía, se resalta como el resultado óptimo de recursos invertidos a una actividad bajo los criterios de coste/beneficios (Calsamiglia, 1987). Bajo dicho criterio, puede considerarse que la eficiencia de una norma desde la postura económica supone el análisis de la optimización de recursos en los objetivos propuestos por el mismo corpus jurídico.

A modo de síntesis, se puede explicar que los discursos de *eficacia* y *eficiencia* de las normas son elementos que pretenden en principio argumentar qué la norma sea necesaria tanto a nivel técnico como en su contexto socio jurídico para resolver un problema en concreto. Dentro de la eficacia, se considera la estructura técnica la cual puede ser analizada desde un análisis lógico formal, el cual, como se ha visto anteriormente, busca establecer si los preceptos son contradictorios en sus contenidos lógico-deóntico. Análisis dentro del cual, la presente investigación hasta el momento no ha identificación contradicciones en dicho nivel. Sin embargo, la eficiencia, como se alcanza a ver, manifiesta un discurso realmente complejo y de espectro amplio, el cual, resulta imposible satisfacer desde una perspectiva lógica. Razón por la cual, se convierte en un análisis de orden pragmático donde se debe indicar si realmente se están materializando o no lo manifestado por los preceptos normativos. Siendo este un análisis que corresponde al siguiente aparte.

2.2. La operatividad pragmática desde el discurso de la eficiencia

Como bien se ha desarrollado a lo largo del presente escrito, el discurso de la eficiencia en el marco de la extensión de la jurisprudencia, se convierte en un discurso sobre su aplicación pragmática, siendo así que un acercamiento para el análisis de dicho elemento, consiste en el estudio de sus criterios de optimización, de tal forma que, dentro

de la propia administración pública se desarrollen sus objetivos de la forma más óptima y aplicando la menor cantidad de recursos posibles (Vaquer Caballería, 2011).

Dicho análisis supone un ejercicio analítico desde la perspectiva económica del derecho, estudios que, como bien explica Krause (2019), han llevado tanto a los expertos en economía como a los expertos del derecho a debates y discusiones que no están del todo zanjadas, en especial por los conflictos entre los conceptos de «*justicia y de eficiencia*», ya que la tradición jurídica mundial, en especial la tradición jurídica latinoamericana, han enfocado una aplicación de la justicia y de la protección de derechos «*sin importar el coste que conlleve para el Estado*», en especial cuando existen métodos desde la justicia informal (haciendo mención a aquellos mecanismos de solución de conflictos en aquellos territorios donde por la complejidad de su situación o por la misma violencia que se presenta), carecen de oportunidades para acudir a los medios establecidos por la ley, aplicando mecanismos que sean accesibles y que representen un coste menor a la justicia tradicional.

En tal sentido, se aprecia de forma estadística, que el panorama de la congestión judicial dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, en todos los niveles de justicia se aprecia que la congestión judicial a partir del año 2012 hasta el año 2021, no se presentan mejorías sustanciales. Siendo así que, dentro de los análisis de oferta y demanda de justicia, las mayores disminuciones en la congestión judicial ocurrieron en los años 2020 a 2021, periodos en los cuales se dificultaba el acceso a la justicia por la pandemia de COVID-19, advirtiendo que las medidas aplicadas para la descongestión (dentro de las cuales se incluye la extensión de la jurisprudencia) no están funcionando como se tenía previsto (Barreto Cifuentes, 2022).

Tabla 2. Inventario final, ingresos y egresos efectivos del Consejo de Estado

Año	Ingresos	Egresos	Incremento de la congestión	Inventario Final
2012	14411	13026	1385	21390
2013	18274	14782	3492	23885
2014	18350	15370	1980	25804
2015	10732	8147	2585	19579
2016	22338	14022	8316	31573
2017	18760	15826	2934	32948
2018	23780	19843	3937	33274
2019	21831	20415	1416	34195
2020	16231	19495	-3174	29802
2021	27346	22516	4830	29230

Fuente: Barreto Cifuentes (2022, p. 977)

Esta tabla muestra la relación entre los ingresos y egresos efectivos del Consejo de Estado, y cómo estos factores influyen en la congestión judicial. Podemos observar fluctuaciones significativas en los ingresos y egresos a lo largo de los años, con picos en 2016 y 2021. Sin embargo, el incremento de la congestión no siempre correlaciona directamente con estos picos, sugiriendo que otros factores también juegan un papel importante en la congestión judicial. Por ejemplo, en 2020, aunque los egresos fueron mayores que los ingresos, la congestión disminuyó, probablemente debido a la pandemia de COVID-19 que ralentizó los procedimientos judiciales.

Tabla 3. Inventario final, ingresos y egresos efectivos en los Tribunales Administrativos

Año	Ingresos	Egresos	Incremento de la congestión	Inventario Final
2012	70154	55511	14643	45339
2013	63693	49490	14203	35503
2014	67422	51072	16350	35983
2015	93861	62976	30885	51056
2016	94156	67049	27107	68482
2017	88047	66041	22006	76066
2018	82920	66994	15926	82570
2019	84683	73459	11224	84315
2020	58989	54033	4956	78140
2021	67284	53879	13369	79544

Fuente: Barreto Cifuentes (2022, p. 978)

Tabla 4. Inventario final, ingresos y egresos efectivos en los Juzgados Administrativos

Año	Ingresos	Egresos	Incremento de la congestión	Inventario Final
2012	114152	82215	31937	68462
2013	143805	75786	68019	87015
2014	169474	104969	64505	103047
2015	166911	112813	54098	118542
2016	170018	132666	37352	132613

2017	162173	108806	53367	144330
2018	153949	110736	43213	160684
2019	145249	121220	24029	149408
2020	96317	83370	12947	142551
2021	114085	97874	16211	135900

Fuente: Barreto Cifuentes (2022, p. 979)

En palabras del propio Barreto Cifuentes (2022):

(...) se puede señalar que ninguna de las medias implementadas que ha surtido efecto en este periodo ha sido verdaderamente eficaz. Si entendemos por eficacia de las medidas para contrarrestar la congestión su disminución. De acuerdo con ello, no parece haber una verdadera reducción en los niveles de congestión, en el periodo que se inició en 2012 y terminó en 2021 (p. 988).

Finalmente, resalta que uno de los principales problemas dentro de la congestión judicial en la materia de lo contencioso administrativo, se debe en gran medida a dos factores fundamentales: 1) la reducción en la demanda de justicia por parte de los particulares, al ver que los términos para resolver sus problemas jurídicos es demasiado extenso; 2) el efecto de represión en los casos judiciales en los juzgados de menor nivel jerárquico, creando un efecto de cuello de botella que impide circular los casos a los niveles superiores con mayor fluidez, tomando en consideración la desproporción en los inventarios entre cada nivel, siendo significativamente menores en el Consejo de Estado y, 3) que la congestión, al ser transversal en los tres niveles de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, hace que la dilación procesal se incremente al considerar la capacidad humana que

se tiene disponible para la atención de dichos procesos (Barreto Cifuentes, 2022, pp. 1002-1003).

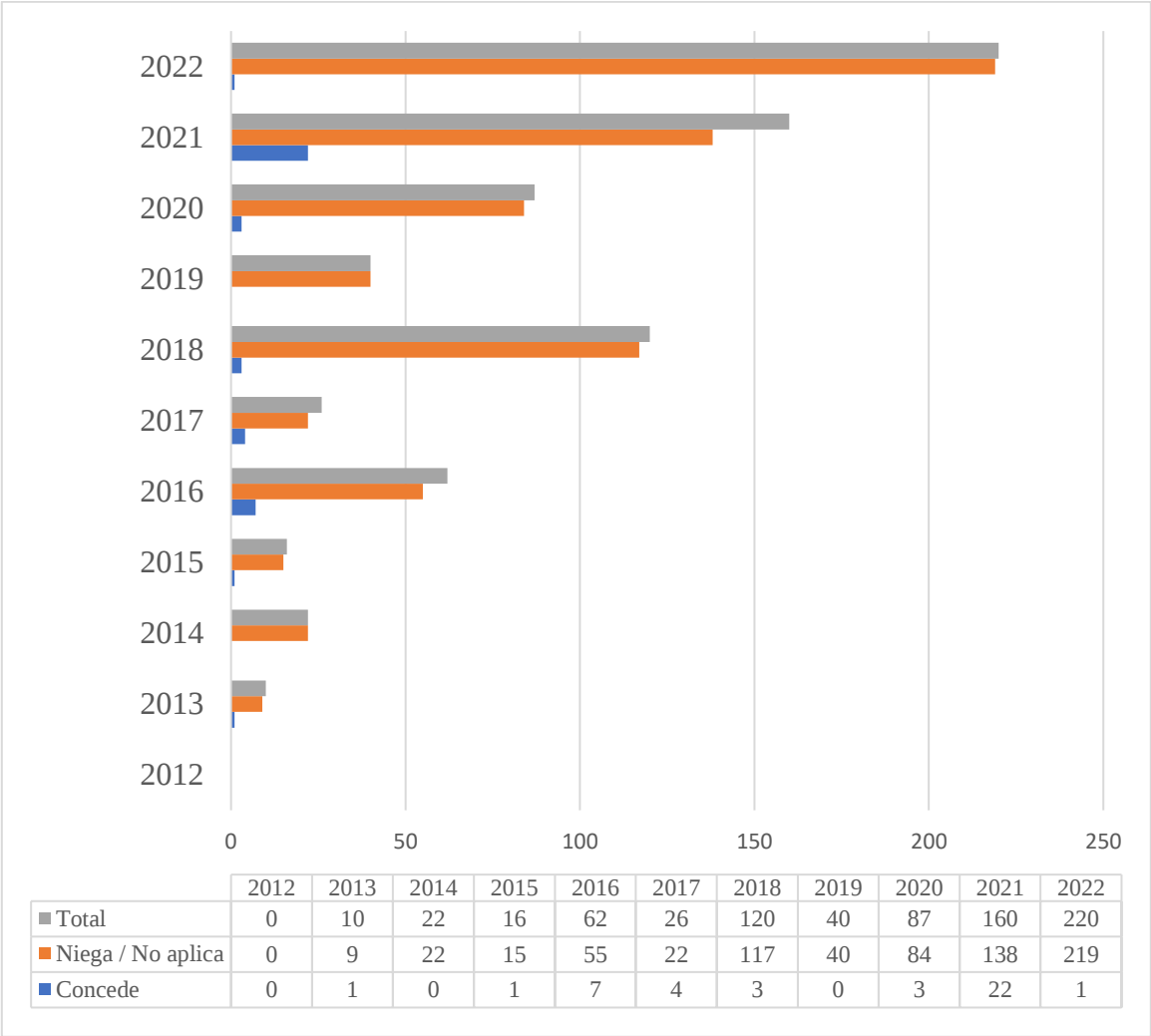
Adicionalmente, de acuerdo a lo identificado en las sentencias rastreadas durante el periodo de 2012 al año 2022, se identificaron que la mayoría de providencias (las cuales incluyen sentencias, autos que niegan la solicitud y recursos) en materia de extensión de jurisprudencia en instancias del Consejo de Estado son de carácter negativo, es decir, sus efectos tienden a rechazar las solicitudes interpuestas por los recurrentes ante dicha instancia.

Sin embargo, vale la pena recalcar que las medidas adoptadas en dichas instancias suponen circunstancias excepcionales en donde el recurrente le fue negada en vía administrativa la gestión de la solicitud de extensión. De los datos rastreados, la mayor tendencia para que el Consejo de Estado niegue las pretensiones se encuentran en la disparidad de los criterios jurisprudenciales (lo cual significa que los contenidos de las sentencias de unificación son contradictorios para el caso concreto, lo cual requiere de una consolidación de unidad jurisprudencial) y los cambios de la doctrina aplicable por el Consejo de Estado.

De lo anterior, se puede extraer de forma simple, que, en materia de extensión de jurisprudencia, al menos desde la instancia del consejo de Estado, presenta resultados poco alentadores; ya que son pocas las providencias identificadas de conformidad con la búsqueda en los sistemas de relatoría lo cual, sumado a los análisis de congestión dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, reafirma lo propuesto por Barreto Cifuentes. Sin embargo, vale la pena aclarar que del análisis de los dos primeros puntos se pueden presentar los siguientes sesgos o limitantes para comprender el impacto de la extensión de la jurisprudencia:

1. En el análisis presentado por Barreto Cifuentes (2022), solo se hace un análisis desde las providencias de entidades judiciales. Dentro de las cuales se desconoce la inclusión de providencias emitidas por autoridades administrativas que reconozcan o nieguen solicitudes de extensión de la jurisprudencia.
2. De igual manera que en lo expuesto por el autor anteriormente mencionado, los rastreos de providencias de la relatoría del Consejo de Estado, al ser de carácter residual, tampoco permiten dilucidar el impacto de la aplicación de la extensión de la jurisprudencia en el entorno administrativo. Además de que para el año 2012, no se registran datos de sentencias relacionadas con la extensión de la jurisprudencia.

Gráfico 1. Providencias de extensión de jurisprudencia concedidas y negadas / no aplicadas en el Consejo de Estado

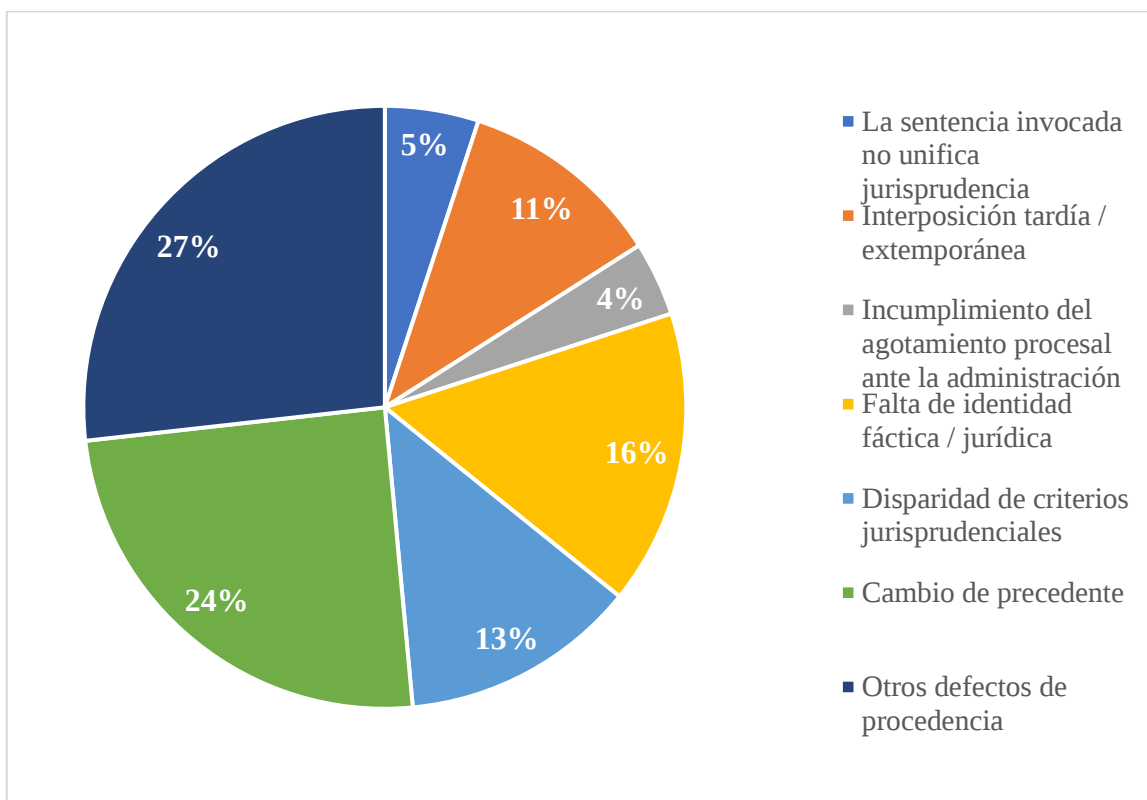


Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la Relatoría del Consejo de Estado (2023)

El gráfico ilustra que las solicitudes de extensión de jurisprudencia fueron rechazadas principalmente debido a la disparidad de criterios jurisprudenciales y los cambios en la doctrina aplicable. Este patrón resalta la necesidad de una mayor coherencia en las decisiones judiciales y en la interpretación de la ley. Además, subraya la importancia

de mantener actualizados y consistentes los criterios jurisprudenciales para que las solicitudes de extensión puedan ser aplicadas de manera efectiva

Gráfico 2. Relación de motivos por los cuales se negaron o no se aplicaron las solicitudes de extensión de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado en el periodo 2012-2022



Fuente elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la relatoría del Consejo de Estado

Adicionalmente a lo anteriormente expuesto, al observar las publicaciones e informes más recientes expedidos por entidades estatales en materia de la extensión de la jurisprudencia, la publicación más relevante identificada es “*Las sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de Jurisprudencia*”, en la cual se hace un consolidado estadístico de los mecanismos antes y después de la implementación del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA (Consejo de Estado, 2014). Sin embargo, dicha publicación apenas recopila datos estadísticos hasta el año 2014, quedando en una gran desactualización de la información respecto a ese tema en particular (Consejo de Estado, 2014). Adicionalmente, no se presentan análisis desde el punto de vista económico, que permitan interpretar al lector sobre los avances en materia de costo/beneficios de la implementación de dicho mecanismo, reduciendo el estudio a un análisis de su operatividad jurídica (Consejo de Estado, 2014).

Dentro de los estudios e investigaciones ajenos a entidades estatales, se identifica los análisis de autores como Leal Apareador (2021), reafirman puntos ya observados al determinar que:

Lo primero que resaltó, es la baja utilización de la figura pues 225 registros en 9 años, no es una cifra significativa versus la cantidad de litigios que se tramitan por la vía ordinaria. Además, de los 225 registros arrojó solo 35 providencias en las cuales se accedió a la extensión de la jurisprudencia, lo que constituye solo un 15% de prosperidad, esto en parte se debe a que solo se puede extender la jurisprudencia en sentencias que hayan reconocido un derecho puesto que, en la mayoría de los casos, la situación fáctica y jurídica no se asemeja a la de la sentencia de unificación (Consejo Estado, Sistema administrador de relatoría, 2021)

Ahora bien, del 15% de ocasiones en que se accedió a la extender los efectos de una sentencia de unificación, todos corresponden a un tema de derecho laboral administrativo (contrato realidad, aplicación del índice de precios al consumidor como regla mínima de aumento de la asignación de retiro en las fuerzas armadas,

índice base de liquidación de la pensión de jubilación -sentencia de 2010-, prima de riesgo del DAS como factor salarial con impacto en la pensión y reajuste salarial y prestacional de soldado voluntario que se incorporó como soldado profesional), no se observó una extensión de la jurisprudencia en ninguna otra especialidad, aunque si se intentó, como por ejemplo en asuntos tributarios que finalmente fueron negadas (Consejo Estado, Sistema administrador de relatoría, 2021) (pp. 13-14)

Sin embargo, se hace la aclaración que dichas fuentes tampoco permiten analizar la eficiencia de dichos mecanismos desde el punto de vista económico, ya que la propia investigación reduce su análisis desde la operatividad jurídica y el criterio de descongestión (Leal Apareador, 2021).

Por otro lado, Isaza Cardozo en ***“Hacia el rediseño del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia; una propuesta desde el estudio de la fuerza del precedente constitucional”*** (2020), demuestra que nuestro positivismo se trasformó hacia el formalismo, más intenso en el Derecho Civil con expositores como Arturo Valencia Zea, que no se preocupan por el papel del juez en la construcción del derecho, sino en la adjudicación de normas cuya interpretación es reducida, en cuanto el conjunto de reglas ofrece respuesta únicas, coherentes, cerradas y correctas en Derecho, indicando que la extensión de la jurisprudencia, incluso dentro del entorno del Consejo de Estado, se ha convertido en un análisis de requisitos de procedibilidad más que un desarrollo jurisprudencial como su nombre lo indica.

El autor indica que el activismo judicial y la creación derivada del derecho han situado al precedente como fuente de derecho, algunas veces, fuente principal para la práctica jurídica. En realidad, se argumenta, el constituyente derivado parecería llegar tarde

a la institucionalización del precedente como fuente principal de derecho. El juez colombiano no ha sido neófito en la creación de normas jurídicas por medio de la cosa juzgada implícita. Por ello, se explorará cuál ha sido el recorrido, en la práctica colombiana, de la reforma constitucional dirigida a regular los efectos relativos de la producción jurisprudencial (Izasa Cardozo, 2020).

Igualmente plantea algunas posibles soluciones las cuales están respaldadas con las aclaraciones de voto de la sentencia SU-611 de 2017 de la Corte Constitucional: a) Motivar ante el legislador el rediseño de la figura de extensión hacia un instrumento de mayor desarrollo que proteja inicialmente la carta política y reconozca ante todo la fuerza del precedente de la Corte Constitucional, lo que permitiría entre otros aspectos, la oportuna y eficaz administración de justicia sin dilaciones. b) Aunado a lo anterior y dado que se presenta claridad en torno al deber de la administración para reconocer con preferencia los precedentes del alto tribunal constitucional de Colombia, se hace necesario conservar la disposición que sustente el reconocimiento del precedente contencioso administrativo a través de la mentada figura de la extensión. c) Que, en todo caso de existir diferencias entre el precedente constitucional y el contencioso administrativo, quede completamente claro que primará el primero sobre el segundo, dado su rango constitucional. Y, en consecuencia, en los eventos en los cuales los administrados presenten peticiones de extensión de los efectos de la jurisprudencia, sea posible la aplicación de los efectos contenidos en sentencias de la Corte Constitucional y de Unificación del Consejo de Estado. e) Que las entidades u organismos que intervienen en el trámite de extensión de la jurisprudencia (Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado, Consejo de Estado y autoridades en general) reconozcan y respeten el precedente constitucional, así como el precedente

contencioso administrativo (Izasa Cardozo, 2020). Sin embargo, como se ha venido reiterando en los estudios, el autor tampoco ha tenido dentro de sus análisis y consideraciones el impacto económico que trae para la administración pública y para los operadores judiciales, la aplicación de estos mecanismos (Izasa Cardozo, 2020).

Así las cosas, el panorama general de la aplicabilidad de la extensión de la jurisprudencia, en el entorno nacional, aparentemente no revela un impacto significativo en la reducción de la congestión judicial. Adicionalmente, la tendencia de las solicitudes que llegan a instancias del Consejo de Estado es a negar o inaplicar las solicitudes. Lo cual, si bien puede representar que el Consejo de Estado mantiene las disposiciones de no reconocimiento en la instancia administrativa, no permite establecer una verdadera correlación entre la reducción de la congestión judicial y la operatividad de la extensión.

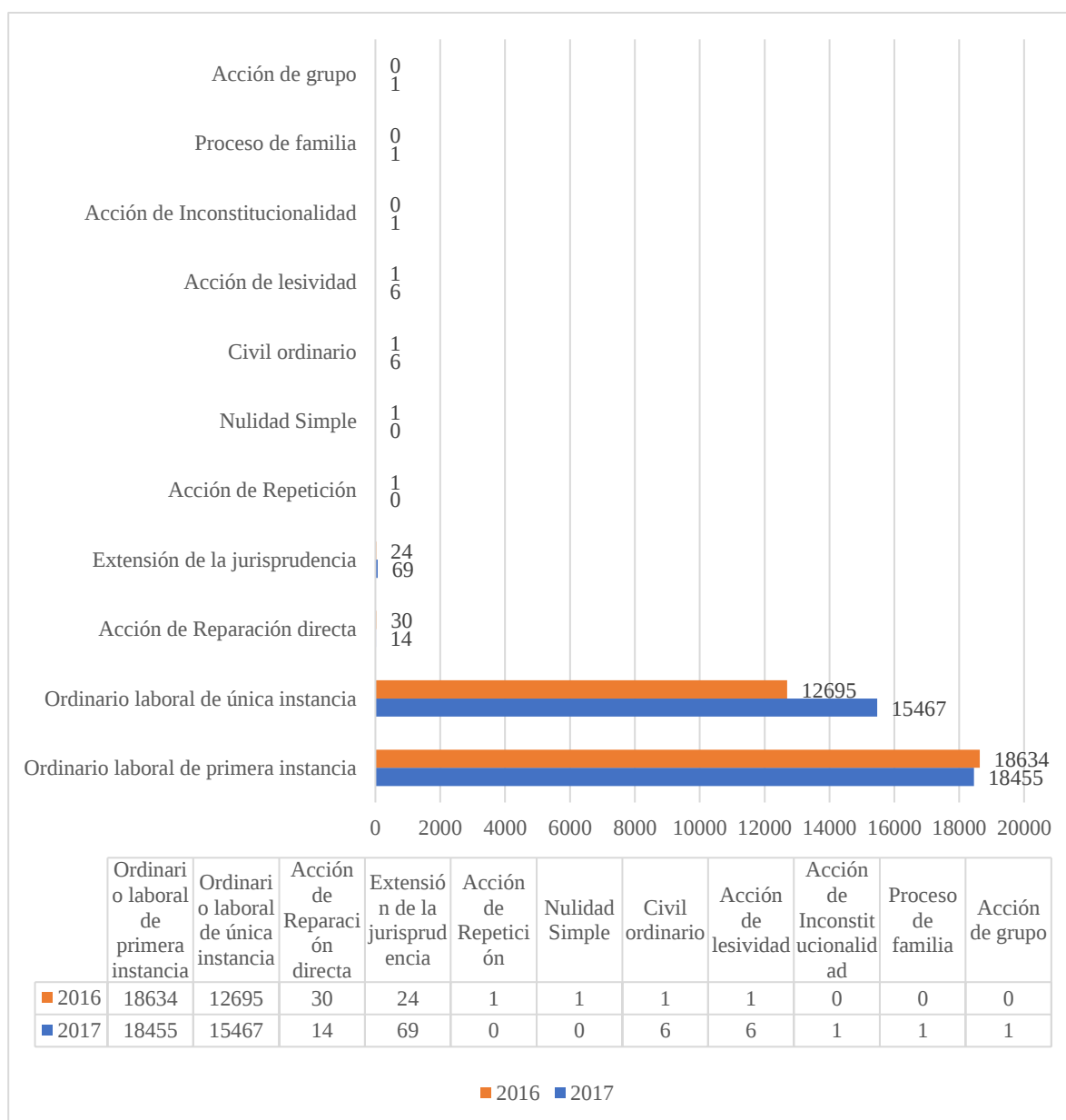
Ahora bien, dentro del panorama de la operatividad de la extensión de la jurisprudencia en Colpensiones, a partir de los informes de gestión emitidos por dicha entidad entre el periodo de 2017 a 2022, establecen los siguientes aspectos:

i) Informe de 2017.

Dentro del informe, se indica por parte de Colpensiones (2017) que se han establecido un diseño de estrategias enfocadas en la disminución de los litigios contra la entidad. Para lo cual advierten que se han buscado funciones alternativas dentro de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como de mecanismos para el reconocimiento de derechos por vía administrativa (Colpensiones, 2017).

En los informes de litigiosidad, se reconoce el poco impacto de la extensión de la jurisprudencia dentro de los procesos que se mantenían vigentes a la fecha, los cuales están relacionados en la siguiente relación (ver Gráfica 3):

Gráfico 3. Relación de litigiosidad por tipo de proceso en Colpensiones 2016-2017



Fuente: (Colpensiones, 2017, p. 92)

Como puede apreciarse en dicha gráfica, independientemente de la relación de los procesos por extensión de jurisprudencia en comparación al volumen de otros procesos (como los ordinarios laborales), se aprecia un incremento en los procesos que se encontraban vigentes al momento de la expedición del informe. Pasando de 24 en 2016 a 69

en 2017, llegando entonces a casi triplicar el volumen de demandas por este tipo de proceso.

Aunado a lo anterior, no se aprecia a lo largo del informe elementos que permitan dilucidar el volumen de solicitudes en vía administrativa de la extensión de la jurisprudencia y su impacto en el incremento de las demandas entre el periodo contenido.

Adicionalmente, como estrategias para la reducción en la litigiosidad de la entidad, se propone acudir de forma directa a procesos no jurisdiccionales (ya sea mediante mecanismos alternativos de resolución de conflictos, mecanismos de vía administrativa o, el reconocimiento de cambios en la línea jurisprudencial, para :

De acuerdo con el análisis que antecede, la entidad tiene como propósito para el año 2018 implementar nuevas políticas de prevención del daño antijurídico y directrices de conciliación focalizadas en algunas de las pretensiones más reiterativas, con el fin de lograr la disminución de la litigiosidad a nivel nacional.

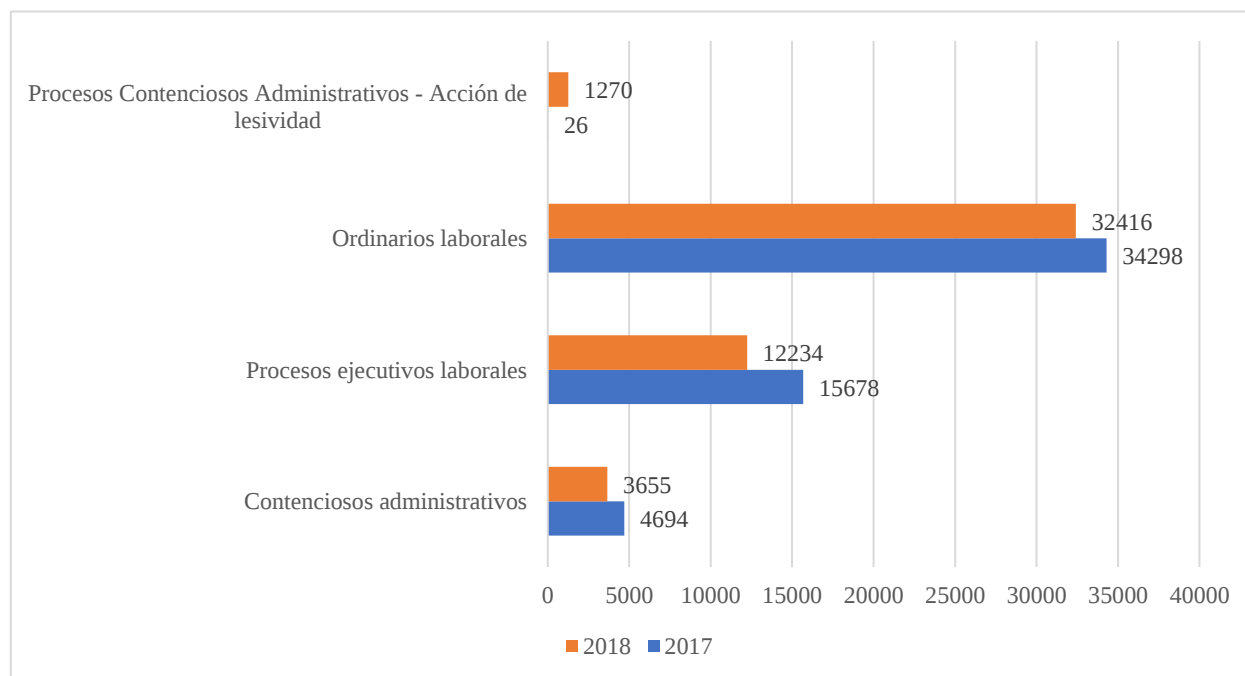
Es pertinente indicar que la disminución esperada de los procesos judiciales por efecto de la implementación de estas políticas y directrices depende de algunos factores externos como la conformidad del ciudadano con las nuevas reglas de reconocimiento que se adopten para su aplicación, la aceptación de las fórmulas conciliatorias por parte de los demandantes, la aprobación de estas propuestas de arreglo por parte de los jueces de la República y el cambio del precedente judicial (Colpensiones, 2017, p. 92).

ii) Informe de gestión 2018.

Para este periodo, el informe de Colpensiones presenta un claro incremento de los procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa. Con la diferencia que, respecto al periodo de 2017, se agruparon los procesos contencioso administrativos en un dos componentes (Procesos Contencioso Administrativo en general y, Proceso Contencioso Administrativo – Acción de lesividad) (Colpensiones, 2018). Lo cual, impide discriminar la proporción de procesos por extensión de la jurisprudencia sobre otros adelantados ante dicha jurisdicción (ver Gráfico 4).

Dicha falta de datos, tampoco permite identificar en el caso de colpensiones si hubo un incremento o no en la presentación de las demandas por dicho asunto u objeto de litigio, llegando a tal punto que se desconoce, a la luz de dichos datos, si existieron demandas o no.

Gráfico 4. Relación de litigiosidad por tipo de proceso en Colpensiones 2017-2018



Fuente: (Colpensiones, 2018, p. 65)

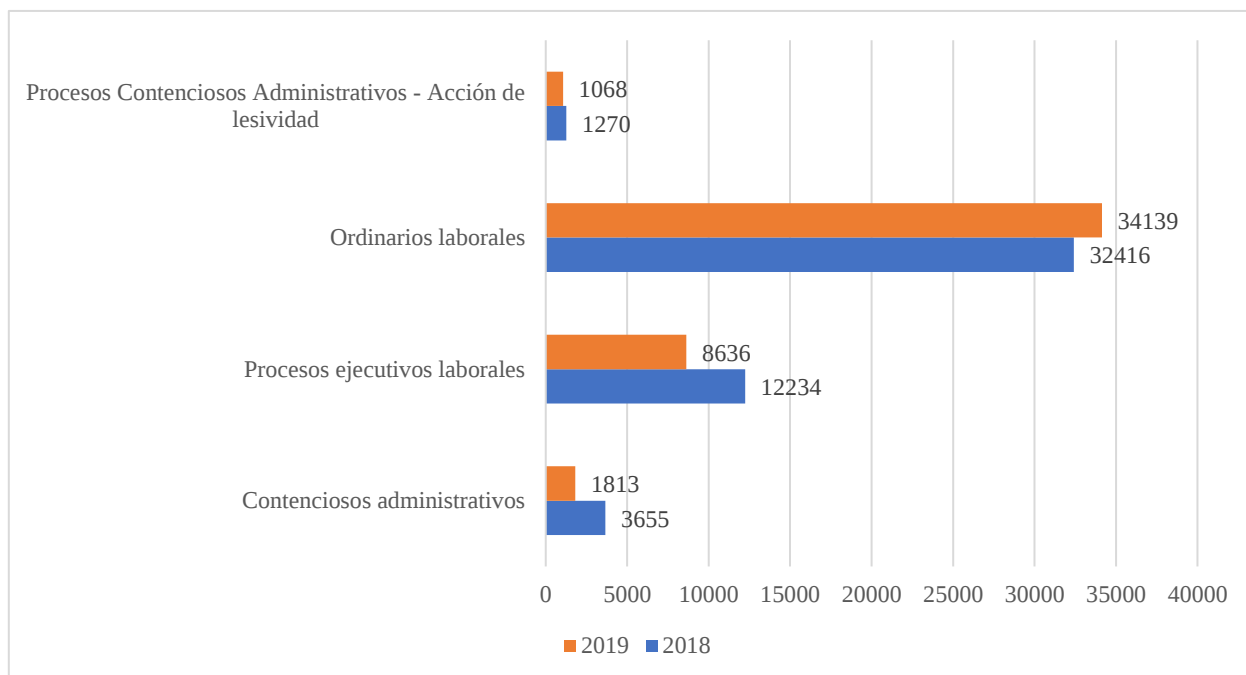
De igual manera, como ocurre en el informe del año 2017, tampoco se aprecia en el informe elementos algunos que permitan inferir la gestión de la extensión de la jurisprudencia desde instancias administrativas, por lo que se mantiene la situación de incertidumbre sobre la aplicabilidad de la extensión de la jurisprudencia en dicha entidad.

iii) Informe de gestión 2019.

En esta anualidad, se mantiene la estructura de estudio del análisis de litigiosidad bajo el formato mantenido en el periodo 2018. Es decir, tampoco se aprecia una diferenciación entre los procesos para el reconocimiento de la extensión de la jurisprudencia respecto de los demás procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa (Colpensiones, 2019).

No obstante, dentro de dicha anualidad, se manifiesta un decrecimiento en la presentación de demandas ante la jurisdicción contencioso administrativa. Llegando a las siguientes cifras (ver Gráfico 5)

Gráfico 5 Relación de litigiosidad por tipo de proceso en Colpensiones 2018-2019



Fuente: (Colpensiones, 2019, p. 68)

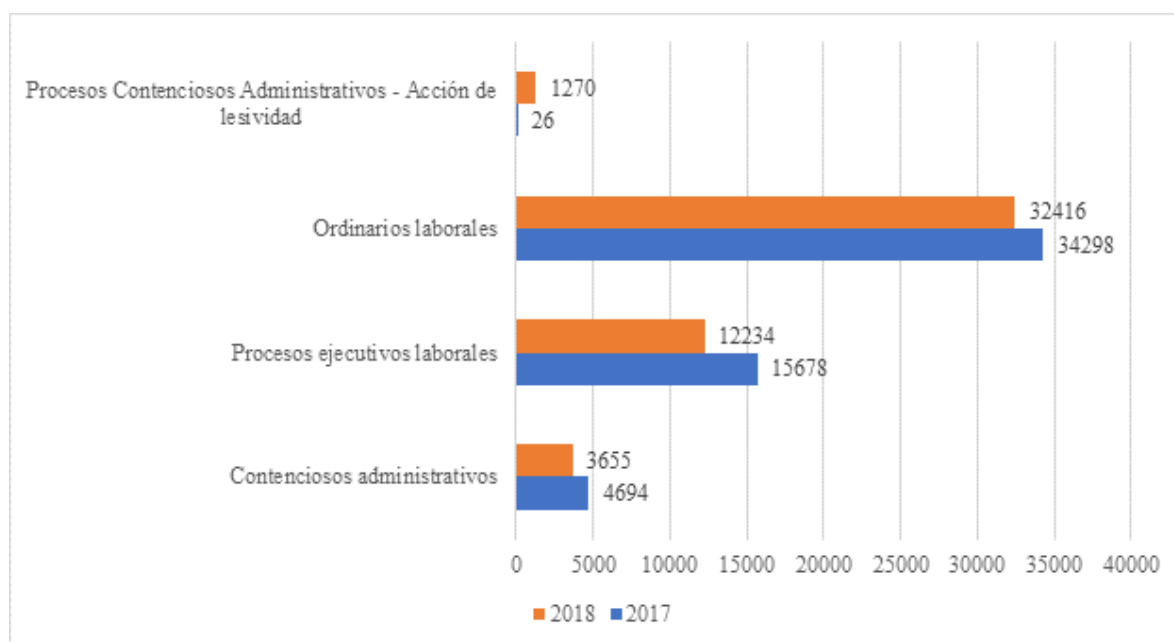
iv) Informe de gestión 2020.

En dicha anualidad, se mantiene la tendencia de los periodos de 2018 en adelante. Lo cual significa que dentro de los procesos registrados en el informe, no se determina de forma especial los procesos adelantados por reconocimiento de la extensión de la jurisprudencia, sobre otros procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso adminsitrativa (Colpensiones, 2020).

Como puede apreciarse en el Gráfico 6, se aprecia un decrecimiento en las presentaciones de demandas iguales o superiores al 50% de las demandas presentadas en el periodo de 2019. Si bien Colpensiones atribuye dicho decrecimiento a la implementación de los mecanismos y estrategias adoptados para la reducción de medidas jurisdiccionales (Colpensiones, 2020, p. 128), no se puede descartar que dicha reducción, tomando en

cuenta las tendencias expuestas por el Consejo de Estado en materia de sentencias de extensión de la jurisprudencia, pueden verse influenciadas por los frenos judiciales ocurridos con ocasión de la pandemia de COVID-19.

Gráfico 6. Relación de litigiosidad por tipo de proceso en Colpensiones 2019-2020



Fuente: (Colpensiones, 2020, p. 128)

v) Informes de gestión 2021 y 2022.

A partir de esta anualidad, los informes presentados por Colpensiones, dejan de establecer relaciones de litigiosidad por tipo de proceso, pasando a un informe en donde se destacan las acciones de relevancia para la optimización de los procesos judiciales en contra de la entidad (Colpensiones, 2021).

Sobre esos aspectos, destacan que el eje central en la reducción de los procesos se atribuyen, principalmente, a los siguientes elementos:

1. En materia de solicitud de incrementos pensionales, la disminución se atribuye al cambio de precedente que estableció la Sentencia de Unificación 140 de 2019, indicando que dicho beneficio se encuentra actualmente derogado por la ley 100 de 1993 (Colpensiones, 2021, p. 203; 2022, p. 70).
2. En materia de reliquidación de servidor público, la reducción obedece al cambio de jurisprudencia con la Sentencia de Unificación 52001233300020120014301 del 28 de agosto de 2018, donde reconoce que el Índice Base de Liquidación – IBL aplicable es el reconocido en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 (Colpensiones, 2021, p. 204).
3. Respecto a los demás procesos, se establece que su reducción obedece principalmente al establecimiento y reconocimiento de maniobras preventivas que buscan el desistimiento de los litigios adelantados, priorizando los mecanismos conciliatorios (Colpensiones, 2021, p. 204; 2022, pp. 70-71).

Dichos informes no ponen de presente acciones adelantadas en vía administrativa para el reconocimiento de derechos mediante el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, por lo que se mantiene en incertidumbre la aplicabilidad de los mismos por parte de la entidad (Colpensiones, 2021; 2022).

vi) Tendencia de pretensiones en los procesos judiciales adelantados contra Colpensiones.

Adicionalmente, los anteriores informes, al menos hasta el año 2020, establecen las mayores tendencias frente a las demandas adelantadas contra la entidad, destacando las siguientes:

Tabla 5. Relación de pretensiones más significativas en los procesos adelantados contra Colpensiones entre los años 2017-2021.

Pretensiones	2017	2018	2019	2020	2021	Total	participación (%)
Traslado de régimen	3325	6791	12767	7180	12504	42567	24.30
Incrementos pensionales	17301	15695	10945	981	525	45447	25.94
Otras pretensiones	5164	5513	6273	3675	6860	27485	15.69
Pago retroactivo	5037	3775	3598	1427	1684	15521	8.86
Ejecutivo por costas	-	-	3438	961	760	5159	2.94
Ley 100/93	4783	4158	2496	1016	2607	15060	8.60
Decreto 758 - reliquidación	3265	2234	1777	658	1141	9075	5.18
Ley 797 - progresividad	1532		1721	608	1194	5055	2.89
Intereses moratorios	1755	1395	988	304	368	4810	2.75

Reliquidación	-	-	965	253	386	1604	0.92
servidor público							
Decreto 758 -							
condición más	1128	893	688	291	410	3410	1.95
beneficiosa							
Total	43290	40454	45656	17354	28439	175193	100

Fuente: Colpensiones (2017; 2018; 2019; 2020; 2021).

La tabla destaca que los incrementos pensionales y los traslados de régimen son las pretensiones más frecuentes en los procesos contra Colpensiones, representando el 25.94% y 24.30% del total, respectivamente. La variabilidad en las cifras a lo largo de los años indica fluctuaciones en las demandas, que podrían estar influenciadas por cambios en las políticas y en la jurisprudencia. La reducción significativa en las demandas de incrementos pensionales a partir de 2020 podría estar relacionada con cambios en la normativa y la adaptación de estrategias preventivas por parte de Colpensiones.

Sobre esta relación es de relevancia, se resaltan los siguientes aspectos:

1. Que el 25% de las pretensiones, tienen a solicitar incrementos pensionales.
2. Que en la mayoría de las pretensiones, mantienen una tendencia a la baja constante. Lo cual indica una reducción significativa en las demandas interpuestas contra Colpensiones.
3. Que el año con menor recepción de demandas es el año 2020, lo cual confluye con los factores de la pandemia, mostrando una tendencia de incremento para el año 2021.

4. Que, en la algunos de los casos, el incremento representado en el año 2021 no es mayor al incremento en años anteriores a la pandemia.

De igual manera, en pretensiones como lo son la reliquidación para servidores públicos, se demuestran incrementos que van en contra de la tendencia anteriormente marcada. Siendo un tema que puede ser objeto de solicitud de extensión de jurisprudencia, tomando sentencias como la de 14 de abril de 2016 (Rad. 2014-00528).

En dicha sentencia la accionante solicitaba la aplicabilidad de la sentencia de de 4 de agosto de 2010, por evidenciar que el caso expuesto en dicha providencia era aplicable a su caso concreto (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección A, Sentencia de 14 de abril de 2016). Pretensiones que fueron amparadas por el Consejo de Estado, al apreciar que:

[...] De los anteriores actos administrativos se probó que la convocante es beneficiaria de una pensión de vejez, conforme lo señalado en la Ley 33 de 1985, y que pretende se ordene a la entidad la reliquidación de la pensión incluyendo todos los factores percibidos durante el último año de servicios, por lo cual se presenta la igualdad fáctica y jurídica entre el caso bajo estudio y lo analizado en la sentencia de unificación. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, subsección A, Sentencia de 14 de abril de 2016).

No obstante, los datos ofrecidos por Colpensiones a lo largo de los informes estudiados, no permiten llegar a puntos o elementos concluyentes y sólidos que permitan indicar con precisión si la extensión de la jurisprudencia ayudó de forma directa en la reducción de los casos judiciales que pueden ser aplicables a dicha figura. En especial, uno

de los puntos críticos que nublan el panorama es la falta de información sobre la operatividad de la figura por parte de la entidad en sede administrativa. Hecho que fácilmente podría determinar la relación porcentual de casos en los que se evitó llegar al Consejo de Estado para el reconocimiento de derechos.

Las tablas y gráficos presentados ofrecen una visión cuantitativa del impacto de la extensión de la jurisprudencia en la eficiencia del sistema judicial y administrativo colombiano. La congestión judicial y la frecuencia de solicitudes rechazadas indican áreas donde se necesita mejorar la coherencia y aplicación de la jurisprudencia. La reducción en ciertas pretensiones contra Colpensiones puede sugerir mejoras específicas en la gestión de la entidad, aunque estos datos deben ser analizados en un contexto más amplio para identificar tendencias a largo plazo y evaluar la eficacia de las políticas implementadas.

Estas interpretaciones proporcionan un contexto crucial y un análisis más profundo, dando sentido a los datos presentados y facilitando una comprensión más clara de su relevancia e impacto.

Capítulo III: El problema en la falta de información para el estudio de la eficiencia de la extensión de la jurisprudencia y sus posibles soluciones.

Como se apreció a lo largo de la presente investigación, uno de los grandes problemas que representan el estudio de la eficiencia en la extensión de la jurisprudencia, tanto en las sentencias del Consejo Estado, como en el entorno administrativo (tomando para dicho ejemplo el caso de Colpensiones), reside en la falta de información o, mejor dicho, en el acceso a la información que se tiene en la materia.

Una de las principales dificultades para el estudio de este componente se encuentra directamente en la falta de correlación de estos criterios fundamentales:

1. Las cifras de congestión judicial.
2. Las cifras estadísticas que permitan analizar la gestión en instancia administrativa.
3. Las cifras estadísticas que permitan analizar las solicitudes ante el Consejo de Estado.
4. Las cifras estadísticas que permitan indicar procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa por asuntos que puedan ser adelantados mediante la figura de la extensión de la jurisprudencia.
5. Las cifras que representen gastos o costes procesales de las etapas administrativas y judiciales.

No es posible hablar de eficiencia en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia si no se referencia el impacto que tiene dicha medida en la congestión judicial. Impacto que puede ser analizado a partir del contraste entre la cantidad de procesos de extensión en vía administrativa, la cantidad de procesos que se encuentran en procesos ante el Consejo de Estado y, la cantidad de procesos en uno o más periodos.

Tomando en cuenta que, dicho mecanismo sería eficiente, siempre y cuando se demuestren estos fenómenos:

1. Que, para un periodo determinado, cuando se trate de asuntos que puedan ser reconocibles mediante la figura de la extensión de la jurisprudencia, la cantidad

de solicitudes de extensión sean considerablemente mayores a las solicitudes agotadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2. Que, para un periodo determinado, la cantidad de solicitudes que se hayan adelantado en vía administrativa sean considerablemente mayores a las solicitudes adelantadas al Consejo de Estado.

Los puntos 1 y 2, se establecen tomando en cuenta que, de acuerdo a lo expuesto en la legislación, jurisprudencia y doctrina, la extensión en vía administrativa tiene como aspecto teleológico la necesidad de dejar la instancia judicial como un último recurso.

3. Que, al hacer un análisis entre dos o más periodos, el periodo más reciente represente una disminución en el agotamiento del recurso de la extensión ante el Consejo de Estado o ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en comparación a los periodos que le preceden.

De igual forma, como bien se ha establecido a lo largo del presente estudio, el componente económico supone un elemento o criterio primordial para el estudio de la eficiencia de la extensión de la jurisprudencia. De forma general, el estudio económico de la extensión de la jurisprudencia, tomando en cuenta a autores como Pascual (2014, pp. 119-121), establecen que el mismo obedece a la generación de situaciones que materialicen las siguientes máximas:

1. Que genere el menor costo posible para la administración de justicia.
2. Que genere el menor costo posible a las partes en el proceso.
3. Que la calidad jurídica de los mecanismos no se vea afectada.

Pascual (2014), liga la relación del coste a la eficiencia, ya que:

Otros autores han propuesto explicaciones alternativas. Algunas de ellas se basan en el mecanismo de la litigación selectiva. Lo que hace evolucionar el *common law* hacia la eficiencia no es el gusto de los jueces por la misma, sino el interés económico de los justiciables, en virtud del cual deciden en qué casos litigan y en cuáles evitan el pleito. Las reglas jurídicas ineficientes imponen mayores costes agregados para el conjunto de los justiciables que las eficientes, por lo que éstos tenderán a litigar contra las primeras, a fin de cambiarlas, más frecuentemente que contra las segundas⁵³. Por la misma razón, los individuos a quienes las reglas eficientes benefician pueden invertir en defensa de las mismas más recursos, *ceteris paribus*, de los que los perjudicados pueden destinar a combatirlas⁵⁴. Las reglas ineficientes tienen, por consiguiente, mayores probabilidades de ser rectificadas y desaparecer que las eficientes, cuyas perspectivas de perdurar son mejores. Cabe esperar, pues, que en el largo plazo haya menos normas del primer tipo y más del segundo⁵⁵.

Algún autor ha formulado una explicación complementaria, basada en las siguientes circunstancias institucionales existentes en la época de formación del common law⁵⁶: 1.ª) La posibilidad, no sujeta a condiciones demasiado estrictas, de que los tribunales modificasen sus precedentes hacía que a los justiciables no les resultase muy rentable invertir demasiados recursos en tratar de que aquéllos sentasen precedentes ineficientes, sesgados hacia sus posiciones, habida cuenta de la escasa fuerza jurídica de los mismos. 2.ª) El hecho de que los justiciables pudieran elegir el fuero y de que una parte sustancial de las retribuciones judiciales proviniera de los aranceles pagados por aquéllos constituía un estímulo para que los jueces se

esforzaran en aplicar y desarrollar reglas que satisficieran los intereses de todos sus «clientes». 3.^a) El que la mayoría de las normas de common law fueran de índole dispositiva suponía que si las mismas no regulaban óptimamente las relaciones trabadas entre dos o más individuos, éstos podían sortearlas de común acuerdo sustituyéndolas por reglas contractuales más ajustadas a sus necesidades. (p. 120-121)

Bajo tales parámetros, la figura de la extensión debería consolidarse, dentro del entorno pragmático, como un mecanismo al cual los solicitantes puedan i) acudir a dicha figura con la confianza de que su solicitud pueda ser atendida en derecho y ii) que dicha opción, tanto para el operador como para el solicitante, represente un coste inferior en comparación a haberla adelantado mediante vía judicial. Como bien lo explica Calsamiglia (1988):

El normativismo ha supuesto un avance importante en la comprensión de la estructura normativa del derecho, las relaciones entre las normas, la jerarquía de esas relaciones y la problemática de la interpretación. Sin embargo, el normativismo —en sus versiones más sofisticadas como las del último Kelsen o Hart— cuando se encuentra ante casos difíciles recurre a conceptos tan ambiguos como la discreción judicial. En este punto la metodología normativista confunde diversos planos e impide la disección y el análisis de los diversos componentes de la idea de justicia. La discusión de problemas difíciles es útil para la construcción de criterios y la elección entre ellos. Pero la elección no puede ser confiada a la subjetividad, a la discreción del intérprete, porque estaríamos sacrificando la previsibilidad del derecho.

La propuesta de los economistas —y especialmente de las escuelas más radicales— es analizar el derecho desde el punto de vista de la eficiencia. La crudeza del planteamiento no implica el abandono de la luz que puede ofrecer —luz importante— para la resolución de los conflictos sociales. Un sistema institucional adecuado para resolverlos no debe estar mirando al pasado, sino al futuro, a los problemas que se plantean en la sociedad. Los sistemas institucionales jurídicos están basados en quién tiene derecho, en quién tiene la razón. El problema, o, mejor, no todo problema, se resuelve mediante el criterio del todo o nada. Por eso precisamente el tener como variable importante el del mínimo costo social, el de la eficiencia, es una exigencia a tener en cuenta.

Poner el acento en la eficiencia no quiere decir dar la preeminencia a este valor sobre todos los demás. Vuelvo a insistir sobre este punto porque el derecho no sólo debe conseguir unos objetivos a un coste mínimo, sino que, además, esos objetivos deben ser justificables. El valor eficiencia es importante, pero hay otros más importantes aún. La legalidad, la previsibilidad, la seguridad jurídica, la irretroactividad de las leyes y tantos otros principios jurídicos son también importantes. (...) (pp. 334-335).

Por consiguiente, la propuesta ofrecida ante la situación expuesta en la presente investigación, no busca realizar una modificación al sistema operativo de la extensión de la jurisprudencia; al menos no, sin antes entender de forma precisa cuál es el verdadero panorama o estado del arte en su aplicabilidad.

Como bien se analizó en el derecho comparado, en especial con el caso español, las diferencias en la aplicación de los preceptos de la extensión, obedecían más que nada al

estudio de las necesidades jurídicas que se presentaban en cada entorno en particular.

Aspecto que se evidenciaba al observar que en España no se aplicaba el agotamiento por vía administrativa por temas de ineficiencia en dichas instancias.

En tal sentido, la mejor forma posible para llegar a dicho panorama es a través del desarrollo de estudios diagnósticos, los cuales permitan, identificar los puntos de avances y retrocesos en la aplicabilidad de la norma, especialmente dentro del entorno administrativo. Tomando como criterios, los fundamentos de eficiencia anteriormente expuestos.

Interpretación General

Los datos presentados en las tablas y gráficos revelan varios puntos clave sobre la operatividad y eficiencia de la extensión de la jurisprudencia:

1. **Fluctuaciones en la Congestión Judicial:** La fluctuación en los ingresos y egresos del Consejo de Estado y el inventario final de casos muestra una dinámica compleja en la gestión de casos judiciales. Aunque se observan esfuerzos por manejar la carga de casos, la eficacia de estas medidas no es constante, lo que sugiere la necesidad de estrategias más robustas y sostenibles.
2. **Rechazo de Solicitudes de Extensión:** El alto índice de rechazo de solicitudes de extensión de jurisprudencia debido a la disparidad de criterios jurisprudenciales y cambios doctrinales resalta la necesidad de coherencia y consistencia en las decisiones judiciales. Esto subraya la importancia de

mantener criterios claros y actualizados en la jurisprudencia para facilitar la aceptación de las solicitudes de extensión.

3. **Tendencias en Pretensiones contra Colpensiones:** La alta frecuencia de pretensiones relacionadas con incrementos pensionales y traslados de régimen indica áreas críticas donde Colpensiones necesita enfocarse para mejorar la gestión y reducir las demandas. La disminución en ciertas pretensiones sugiere que las estrategias preventivas y cambios en la jurisprudencia pueden tener un impacto positivo, pero es necesario un análisis continuo para confirmar estas tendencias y adaptar las políticas en consecuencia.

Recomendaciones

Para mejorar la eficacia y eficiencia de la extensión de la jurisprudencia, se sugieren las siguientes acciones:

1. **Mejorar la Coherencia Jurisprudencial:** Establecer y mantener criterios claros y coherentes en la jurisprudencia para reducir la disparidad de decisiones y facilitar la aceptación de las solicitudes de extensión.
2. **Fortalecer la Capacitación Judicial:** Implementar programas de capacitación para jueces y funcionarios administrativos sobre la aplicación de la extensión de la jurisprudencia, asegurando una interpretación y aplicación uniforme de los criterios jurisprudenciales.
3. **Implementar Estrategias Preventivas:** Continuar desarrollando e implementando estrategias preventivas en entidades como Colpensiones para

reducir la presentación de demandas, enfocándose en las áreas críticas identificadas.

4. **Realizar Análisis Continuos:** Llevar a cabo análisis continuos y detallados de las tendencias en las demandas y la operatividad de la extensión de la jurisprudencia para adaptar las políticas y estrategias en respuesta a los cambios en el entorno jurídico y administrativo.

Capítulo IV: Capítulo IV: Análisis de la Ley 2080 de 2021

4.1 Introducción a la Ley 2080 de 2021

La Ley 2080 de 2021, también conocida como la ley de descongestión judicial, introduce cambios significativos al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en Colombia. Esta ley tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema judicial, especialmente en términos de descongestión de procesos. La necesidad de esta reforma surge de la acumulación de casos y la lentitud en los procedimientos administrativos y contenciosos administrativos, que ha sido una preocupación persistente en el sistema judicial colombiano.

4.2 Modificaciones al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

La Ley 2080 de 2021 introduce varios cambios clave al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). Entre las modificaciones más significativas se encuentran:

1. Procedimientos Simplificados: Se implementan procedimientos más rápidos y menos formales para ciertos tipos de casos, con el fin de acelerar la resolución de disputas.
2. Uso de Tecnologías: La ley promueve el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para agilizar los procedimientos, incluyendo audiencias virtuales y la gestión electrónica de expedientes.
3. Medidas de Descongestión: Se introducen mecanismos específicos para reducir la carga de trabajo de los jueces y tribunales, como la delegación de funciones y el fortalecimiento de la conciliación y otros métodos alternativos de resolución de conflictos.

Estas modificaciones buscan no solo acelerar los procesos judiciales, sino también mejorar la accesibilidad y la transparencia del sistema judicial.

4.3 Impacto en la Descongestión Judicial

Uno de los objetivos declarados de la Ley 2080 de 2021 es la descongestión de los tribunales. Para evaluar el impacto de esta ley, se deben considerar varios factores:

- Eficiencia de los Nuevos Procedimientos: Los procedimientos simplificados y el uso de TIC han mostrado ser efectivos en la reducción del tiempo de resolución de casos en algunas jurisdicciones.
- Carga de Trabajo de los Jueces: La delegación de funciones y el uso de métodos alternativos de resolución de conflictos han contribuido a aliviar la carga de trabajo de los jueces.
- Estadísticas de Descongestión: Datos preliminares sugieren una reducción en la

acumulación de casos, aunque aún es necesario un análisis a largo plazo para evaluar completamente la efectividad de las medidas implementadas.

4.4 Críticas y Desafíos

A pesar de los avances, la Ley 2080 de 2021 ha enfrentado críticas y desafíos:

- Resistencia al Cambio: Algunos miembros de la comunidad jurídica han mostrado resistencia a la adopción de nuevas tecnologías y procedimientos simplificados, argumentando que pueden comprometer la calidad de la justicia.
- Implementación Incompleta: La implementación de las reformas ha sido desigual, con algunas regiones avanzando más rápidamente que otras.
- Falta de Recursos: La falta de recursos adecuados para apoyar la transición a un sistema más digitalizado ha sido un obstáculo significativo.

4.5 Reflexión

En general, la Ley 2080 de 2021 representa un paso importante hacia la modernización del sistema judicial colombiano. Aunque enfrenta desafíos significativos, las reformas introducidas tienen el potencial de mejorar considerablemente la eficiencia y la eficacia del sistema judicial. Para maximizar el impacto positivo de esta ley, es crucial abordar las críticas y desafíos identificados, especialmente en términos de recursos y capacitación.

Conclusiones

A partir de lo anteriormente analizado, se puede llegar a concluir los siguientes puntos:

1. Que la extensión de la jurisprudencia, a partir del análisis normativo realizado, pretendía en sentido general delegar funciones jurisdiccionales en la aplicabilidad del derecho a las autoridades administrativas sobre ciertos temas que el propio Consejo de Estado había consolidado a partir de las sentencias de unificación, buscando con ello la descongestión judicial en materia administrativa, de conformidad con los artículos 102 y 269 del CPACA.
2. Que, a la hora de hablar sobre eficacia y eficiencia de las disposiciones normativas relacionadas con la extensión de la jurisprudencia, se está hablando de la operatividad de las disposiciones normativas en dos dimensiones que son necesarias de apreciar en su integridad. Siendo la eficacia la aplicación directa

de las técnicas lógicas y de interpretación normativas que permitan inferir que un corpus normativo es congruente entre sus contenidos, impidiendo antinomias, ambigüedades o faltas que impidan su correcta aplicación e interpretación.

3. Por otro lado, al hablar de la eficiencia, se entiende la misma desde un concepto multidisciplinar, en el cual se estudia, entre otras, el impacto en la operatividad y el pragmatismo jurídico, así como del impacto a nivel económico de la aplicación de la norma dentro del entorno jurídico.
4. Frente al discurso de la eficacia, realmente las disposiciones normativas relacionadas con la extensión de la jurisprudencia no presentan inconvenientes, ya que las disposiciones normativas exponen cierto grado de congruencia, que permite disponer tanto de reglas para el reconocimiento de la figura en un caso tipo, como del imperativo contrario a deber en las situaciones que no son reconocidos. Siendo dicho imperativo las reglas de reconocimiento del Consejo de Estado.
5. Por otro lado, al momento de hablar de la eficiencia de dichas disposiciones, el tema adquiere una mayor complejidad para determinar si es o no es eficiente. Ya que, de acuerdo a los puntos investigados, resulta virtualmente imposible determinar a nivel general si es eficiente o no la aplicación de la extensión de la jurisprudencia por los siguientes motivos:
 - a. Los análisis estadísticos identificados solo permiten observar una interpretación limitada a las disposiciones de los despachos judiciales.
 - b. De los análisis sobre la congestión judicial de lo contencioso administrativo, realmente la implementación de la extensión de la

jurisprudencia no ha sido suficiente para reducir los índices de congestión.

- c. Los análisis desarrollados tanto a nivel institucional como no institucional, no consideran al factor económico como un punto de relevancia para el estudio sobre la aplicabilidad de la Extensión. Dejando a la incertidumbre aspectos como si la implementación de dichas medidas supuso o no un incremento en la relación coste/beneficio de la actividad judicial y de la actividad administrativa.

6. En el caso de Colpensiones, es de resaltar que en los informes de gestión presentados entre los años 2017 a 2022, no se permite dilucidar la operatividad de la figura tanto en sede administrativa como en judicial. Toda vez que los datos ofrecidos en dichos informes no permiten discriminar los siguientes aspectos en concreto:

- a. La cantidad de casos que se solicitó la extensión en vía administrativa.
- b. La cantidad de casos que llegaron a instancias judiciales.
- c. La relación entre los dos puntos anteriores, que permitiría apreciar si la aplicabilidad del mecanismo reportó beneficios en cuanto a la reducción del desgaste judicial.
- d. Si bien en algunos casos que pueden ser objeto de la figura, tomando en cuenta la naturaleza de las pretensiones, reportaron reducciones significativas en la presentación de demandas. La información suministrada no permite establecer ningún tipo de correlación entre dicha reducción con la funcionalidad de la extensión de la jurisprudencia.

7. Ante el problema de la falta de información que permita identificar de forma precisa, los puntos favorables y desfavorables en la eficiencia y aplicabilidad de la extensión de la jurisprudencia en el entorno real, resulta necesario implementar el desarrollo de estudios diagnósticos que permitan identificar la eficiencia dentro de un parámetro funcional (es decir, que cumpla con la finalidad de la norma, la cual es evitar el agotamiento de las vías judiciales) y económico (que dicho mecanismo represente una mejor relación calidad jurídica – coste respecto a los mecanismos judiciales). Para así definir qué alternativas se pueden adoptar en la materia.

Aspecto	Antes de la Ley 2080 de 2021	Después de la Ley 2080 de 2021
Normativa Principal	Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CCA)	Ley 2080 de 2021 modificando el CCA
Requisitos para la Extensión	Se requería una solicitud formal ante el Consejo de Estado.	La solicitud se puede hacer ante cualquier juez contencioso administrativo.
Procedimiento	Procedimiento complejo y centralizado.	Procedimiento más simplificado y descentralizado.
Órgano Decisor	Exclusivamente el Consejo de Estado.	Jueces contenciosos administrativos en primera y segunda instancia.
Criterios de Extensión	Basado en fallos previos del Consejo de Estado.	Basado en criterios uniformes de interpretación establecidos por el Consejo de Estado.
Tiempo de Resolución	Tiempo prolongado debido a la centralización del trámite.	Tiempo más corto debido a la descentralización del trámite.
Transparencia y Acceso a Información	Menor accesibilidad y transparencia en los procesos de extensión.	Mayor transparencia y accesibilidad a través de plataformas digitales y procedimientos estandarizados.
Impacto en la Eficacia Jurídica	Limitada debido a la centralización y complejidad del proceso.	Aumentada debido a la simplificación y descentralización del proceso.
Participación Ciudadana	Escasa participación y conocimiento ciudadano sobre el proceso.	Mayor participación y conocimiento ciudadano gracias a campañas de difusión y educación.

Referencias

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2017). *El mecanismo de extensión de*

jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. Bogotá:

Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Obtenido de [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

[andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

Aguirre Moreno, J. A. (2015). *Extensión y unificación de la jurisprudencia*. Bogotá:

Universidad Libre. Obtenido de <https://hdl.handle.net/10901/9306>

Barreto Cifuentes, S. (2022). La mora, la congestión, el control y la justicia: delimitando el problema. En A. F. Ospina Garzón (Ed.), *Horizontes del Contencioso*

Administrativo tomo II: El Contencioso Administrativo Jurisdiccional (págs. 974-

1007). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Calsamiglia, A. (1987). Eficiencia y Derecho. *Doxa*(4), 267-287.

_____ (1988). Justicia, eficiencia y derecho. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*(1), 305-335.

Carvajal, J. (2011). *La sociología jurídica y el derecho*
Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XIV, núm. 27, enero-junio, 2011, pp. 109-119
Universidad Militar Nueva Granada
Bogotá, Colombia

Celis Bernal, F. M. (2017). *Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011- el precedente gran protagonista*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Clavijo Cáceres, D. G. (2018). *Efectos del precedente judicial sobre la potestad discrecional de la administración*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Colpensiones. (2017). *Informe de Gestión 2017*. Bogotá: Colpensiones.

_____ (2018). *Informe de Gestión 2018*. Bogotá: Colpensiones.

_____ (2019). *Informe de Gestión 2019*. Bogotá: Colpensiones .

_____ (2020). *Informe de Gestión 2020*. Bogotá: Colpensiones.

_____ (2021). *Informe de Gestión 2021*. Bogotá: Colpensiones.

_____ (2022). *Informe de Gestión 2022*. Bogotá: Colpensiones.

Consejo de Estado. (2014). *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*. Bogotá: Ministerio de Justicia - Consejo de Estado.

Consejo de Estado. (2023). *Consulta de Jurisprudencia - Relatoria*. Obtenido de Página oficial del Consejo de Estado: <https://consejodeestado.gov.co/buscador-de-jurisprudencia2/index.htm>

Dabove, M. I. (2015). Argumentación jurídica y eficacia normativa: hacia un sistema integral del funcionamiento del derecho. *Dikaion*, 24(1), 36-65.

Domínguez Barragán, M. L. (2019). Historia y fundamentos de la extensión de efectos de sentencias firmes como figura procesal autónoma. *Estudios de Deusto*, 67(2), 235-261.

Domínguez Barragán, M. L. (2020). Extensión de jurisprudencia en Colombia: un reflejo de la extensión de efectos de sentencias firmes española. *Congreso Internacional "La administración de justicia en España y América" (1º. 2019)*. Sevilla: Astigui.

Domínguez Barragán, M. L. (2021). Extensión de efectos de sentencias españolas verus extensión de jurisprudencia colombiana: comparación de sistemas análogos en el

ámbito administrativo y contencioso-administrativo desde la perspectiva española.

Ars Iuris Salmanticensis, 9, 105-124.

Izasa Cardozo, G. D. (2020). Hacia el rediseño del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia: una propuesta desde el estudio de la fuerza del precedente constitucional. *Vía Juris*(28), 13-26.

Jinesta Lobo, E. (2009). La nueva justicia administrativa en Costa Rica. *Revista de Administración Pública*(179), 413-435.

Kelsen, H. (2005). Validez y Eficacia del Derecho. En E. Bulygin, H. Kelsen, & R. Walter, *Validez y Eficacia del Derecho* (págs. 49-74). Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo DePalma.

Krause, M. (2019). *Justicia y Eficiencia: aportes al debate desde la informalidad*. Buenos Aires : Universidad Siglo 21 - Secretaría de Investigación.

Leal Apareador, L. L. (2021). *La Extensión de la Jurisprudencia, un Propósito Incumplido*. Tunja: Universidad Santo Tomás.

López Córdoba, M., Soler Díaz, J. A., & Viracacha Sandoval, E. (2023). *La extensión de la jurisprudencia en el derecho comparado*. Bogotá: Universidad la Gran Colombia.

López Medina, D. (2006). *El Derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial* (Segunda ed.). Bogotá: Legis.

- Morales Carmargo, J. C. (2016). *El precedente judicial en la jurisdicción contencioso administrativa: uan discusión no zanjada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pascual, G. D. (2014). Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho. *Revista de la Administración Pública*(195), 99-133.
- Pavó Acosta, R. (2016). Las investigaciones sociojurídicas acerca de la eficiacia y efectividad del dererecho; algunas alternativas metodológicas. *Revista Internacional Consinter de Direito*, 2(2). doi:10.19135/revista.consinter.00002.18
- Poveda Rodríguez, A. (2015). *El Precedente en el Detrecho Colombiano. Un Estudio Comparado con la Jurisprudencia*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2587/1/EL%20PRECEDENTE%20EN%20EL%20DERECHO%20COLOMBIANO.pdf>
- Raz, J. (1979). *The Authority of law*. Oxford: Clarendon.
- Rheinstein, M. (1955). El derehco comun y el derecho civil: una comparación elemental. *Revista jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, 61-79. Obtenido de https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=12987&context=journal_articles
- Sánchez Zorrilla, M. (2011). La metodología de la investigación jurídica: características peculiares y pautas generales para investigar en el Derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, 317-358. Obtenido de <http://www.rtf.d.es/numero14/11-14.pdf>

- Santos Ibarra, J. P. (2013). Sistema jurídico colombiano, ordenamiento legal y orden jurídico prevalente. *Revista Academia y Derecho*(6), 155-172.
doi:<https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.6.2472>
- Sarmiento Erazo, J. P. (2012). Hacia la constitucionalización del precedente judicial en Colombia, ¿un esfuerzo por controlar las fuentes del derecho? *Opinión Jurídica*, 11(22), 65-82.
- Senado de la República de Colombia. (17 de noviembre de 2009). Proyecto de Ley 198 de 2009. *Gaceta del Congreso*, 18(1173), 1-68. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>
- Suppes, P., & Hill, S. (1988). *Introducción a la lógica jurídica*. Bogotá: Reverté.
- Vaquer Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*(186), 91-135.
- Von Wright, G. H. (2001). *Normas, verdad y lógica*. Ciudad de México: Distribuciones Fontamara.

Referencias jurisprudenciales

- Corte Constitucional, Sala Plena, (septiembre 30 de 2003). Sentencia C-873 de 2003. [M.P.: Cepeda Espinoza, Manuel José]
- Corte Constitucional, Sala Plena, (noviembre 1 de 2011). Sentencia C-816 de 2011. [M.P.: González Cuervo, M.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (octubre 16 de 2015). Sentencia Rad. 11001-3015-000-2013-01838-00. [C.P.: Vargas Ayala, G.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B (septiembre 8 de 2015). Auto Rad. 11001-0326-000-2014-00108-00. [C.P.: Pazos Guerrero, R.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, (abril 15 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2020-00493-00. [C.P.: Suarez Vargas, R.F.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A (abril 14 de 2016). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2014-00528-00. [C.P.: Vergara Quintero, L.R.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, (julio 15 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2015-00968-00. [C.P.: Sánchez Góez, C.A.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, (noviembre 4 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2020-00465-00. [C.P.: Díaz Allín, F.J.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, (octubre 7 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2020-00465-00. [C.P.: Suarez Vargas, R.F.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A,
(noviembre 4 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2020-00297-00. [C.P.:
Valbuena Hernández, G.]

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A
(noviembre 11 de 2021). Sentencia Rad. 11001-03-25-000-2016-00502-00. [C.P.:
Valbuena Hernández, G.]

Referencias Normativas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (28 de abril de 2006) Código Procesal
Contencioso-Administrativo (CPCA) [Ley 8508]. Obtenido de
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=57436

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011) Código de Procedimiento
Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) [Ley 1437 de 2011].
DO: 47956.

Jefatura del Estado Español. (13 de julio de 1998) Ley reguladora de la Jurisdicción
Contencioso-administrativa [Ley 29/1998]. BOE: 167 de 14 de julio de 1998.

