

**EVOLUCIÓN, NATURALEZA Y APLICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE
LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA
LEY 1437 DE 2011**

JOSÉ ALFREDO RAMÍREZ ESCOBAR



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
JULIO DE 2019

**EVOLUCIÓN, NATURALEZA Y APLICACIÓN DE LA INSTITUCIÓN JURÍDICA DE
LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA
LEY 1437 DE 2011**

JOSÉ ALFREDO RAMÍREZ ESCOBAR

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

DIRECTOR

DR. ADRIAN ZEBALLOS

PROFESOR UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

JULIO DE 2019

Agradecimientos

A la Universidad La Gran Colombia.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| Resumen..... | 5 |
| Palabras Claves | 5 |
| Abstract..... | 6 |
| Keywords | 6 |
| Introducción | 7 |
| Objetivo General..... | 12 |
| Objetivos específicos..... | 12 |
| Capítulo I | 13 |
| Evolución de los antecedentes de la extensión jurisprudencial | 13 |
| 1.2 Evolución del Precedente Jurisprudencial..... | 13 |
| 1.3 Precedente jurisprudencial | 14 |
| 1.4 Definiciones y tipos de precedentes jurídicos | 16 |
| 1.5 Clases de precedentes (normativos-no normativos)..... | 18 |
| Capitulo II..... | 27 |
| Naturaleza jurídica del mecanismo de extensión de la jurisprudencia | 27 |
| 2.1 Introducción | 27 |
| 2.2 Características del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia | 28 |
| 2.3 Principios del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia | 30 |
| Capítulo III..... | 40 |
| 3. Aplicación del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia | 40 |
| 3.1 Introducción | 40 |
| 3.2 Procedimiento para solicitar la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia | 40 |

| | |
|--|----|
| 3.3 Requisitos definidos por el Consejo de Estado para solicitar el mecanismo de extensión jurisprudencial..... | 51 |
| 3.4 Aplicación del mecanismo de Extensión de la jurisprudencia..... | 53 |
| 3.5 Estadísticas de los procesos realizados hasta el 2014 en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia..... | 56 |
| 3.6 Conclusiones..... | 58 |
| 4. Conclusiones..... | 60 |
| 5. Recomendaciones..... | 62 |
| 6. Lista de referencias..... | 63 |

Listado de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. Procedimiento para solicitar el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia..... | 46 |
| Figura 2. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia a terceros..... | 50 |
| Figura 3. Efectividad del Mecanismo de Extensión a la Jurisprudencia | 50 |

Resumen

El presente trabajo de investigación se elaboró para determinar la evolución, naturaleza y aplicación de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia, para ello, se formularon tres objetivos específicos, desarrollaron en igual número de capítulos. Para lo cual se aplicó una metodología cualitativa, mediante la revisión de la legislación, las sentencias y doctrina. En el primer capítulo se describió la evolución del mecanismo, el cual proviene del derecho administrativo español y se funda en el precedente jurisprudencial el cual debe valorarse en las decisiones administrativas y judiciales; en el capítulo dos se desarrolla la naturaleza y característica de la mencionada institución, donde se aclaró que el objeto de la misma es descongestionar el sistema judicial y poner en ejercicio el derecho a la igualdad y debido proceso cuandoquiera que un peticionario se encuentre en los mismos supuestos de hecho de los observados en un caso previamente resuelto mediante una sentencia de unificación del C.E., siendo un mecanismo expedito, donde no hay cabida al silencio administrativo, y posee dos fases: la administrativa, la cual se debe agotar para poder presentar la petición ante el C.E., y finalmente en el capítulo, se encontró que el mecanismo ha tenido una amplia aplicación por parte de la sección segunda. No obstante, se concluyó que la figura no está siendo efectiva en sede administrativa ya que las instituciones no la aplican, a pensar de las solicitudes presentadas, por tanto no se logra el cumplimiento efectivo de objetivos de la extensión de la jurisprudencia.

Palabras Claves: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, CPACA, Consejo de Estado, Extensión de la Jurisprudencia, Ley 1437 de 2011, Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, Sentencia de Unificación.

Abstract

The present investigation work was elaborated to determine the evolution, nature and application of the legal institution of the extension of the jurisprudence, for it, three specific objectives were formulated, developed in the same number of chapters. For which a qualitative methodology was applied, through the revision of legislation, judgments and doctrine. In the first chapter the evolution of the mechanism was described, which comes from Spanish administrative law and is based on precedent jurisprudential which must be assessed in administrative and judicial decisions; Chapter two develops the nature and characteristics of the aforementioned institution, where it was clarified that the purpose of the same is to decongest the judicial system and exercise the right to equality and due process whenever a petitioner is in the same assumptions made in fact of those observed in a case previously resolved by a ruling of unification of the EC, being an expeditious mechanism, where there is no room for administrative silence, and has two phases: the administrative, which must be exhausted to submit the request before the EC, and finally in the chapter, it was found that the mechanism has had a wide application by the second section. However, it was concluded that the figure is not being effective in administrative headquarters since the institutions do not apply it, to think about the applications submitted, therefore the effective fulfillment of objectives of the extension of the jurisprudence is not achieved.

Keywords: Council of State, CPACA, Extension of the jurisprudencia, Law 1437 of 2011, institucion Mechanism of extension of the jurisprudencia.

Introducción

Dada las condiciones actuales de saturación del sistema judicial el mecanismo de extensión de la jurisprudencia se introdujo como una nueva figura dentro actual código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, con el fin, por una parte, de descongestionar el sistema judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, y de otra, garantizar el derecho a la igualdad y el debido proceso en la aplicación de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Teniendo en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entró en vigencia hace siete años, es necesario conocer la evolución, naturaleza y contenido de la extensión de la jurisprudencia. Para tal efecto, en este trabajo se plantea la siguiente pregunta de investigación; ¿Cuál ha sido la evolución, naturaleza y aplicación de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia en Colombia?, respecto a la evolución se puede afirmar que ha sido ambivalente, producto más que de la normatividad de la jurisprudencia del Consejo de Estado complementada con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Frente a la naturaleza de la institución jurídica se puede afirmar que se estableció con la finalidad de descongestionar el sistema judicial de la jurisdicción contencioso administrativa y hacer más eficaz la aplicación material de principio de igual, debido proceso, legalidad que debe primar en las decisiones administrativas y judiciales. Sin embargo, la eficacia puede ser cuestionable.

El objetivo del trabajo es determinar la evolución, naturaleza y aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Para lograr dicho objetivo se formularon tres objetivos específicos, el primero de ello es describir la evolución de la extensión de la jurisprudencia; el segundo hace referencia a la naturaleza y contenido de dicha institución; y el tercero versa sobre

la aplicación de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia en la fase administrativa y jurisdiccional.

Es fundamental profundizar en la evolución, naturaleza y aplicación de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia, ya que esto permitirá evaluar si dicho mecanismo ha cumplido los objetivos por los cuales se introdujo en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y si es eficaz en la reducción de la descongestión judicial e impacta positivamente en la garantía del derecho a la igualdad y debido proceso. A su vez, este trabajo contribuirá en reducir el vacío alrededor de la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, complementará otras publicaciones sobre la materia y a su vez aportará una nueva perspectiva frente a la utilidad de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia en la descongestión judicial, esto con el fin de conocer las posibles falencias del mencionado mecanismo y así suministrar una base que permita formular recomendaciones que favorezcan la eficacia del mecanismo y repercuten en el goce efectivo del derecho a la igualdad y al debido proceso cuando un peticionario se encuentre en los mismos supuestos de hecho y derechos que los descritos en una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Es de agregar que, esta monografía es pertinente en la investigación jurídica ya que se hace una revisión profunda de la normatividad vigente, la jurisprudencia, y doctrina referente a la evolución, naturaleza y aplicación de la extensión de la jurisprudencia, siendo una fuente más de consulta y estudio para los estudiantes y docentes de derecho administrativo de la Universidad La Gran Colombia y de la comunidad académica en general. Adicionalmente mediante este trabajo me permitirá cumplir uno de los requisitos fundamentales para optar al título de especialista en Derecho Administrativo.

En el primer capítulo se encontró que las sentencias de unificación permiten a la Corte sistematizar el modo en el cual se generan soluciones a las situaciones vulneración de derechos sobre los ciudadanos, permitiéndole a entidades administrativas resolver las peticiones de los solicitantes que se hayan presentado con anterioridad y de las cuales el Consejo de Estado emitido una sentencia de unificación, se observó además que la figura de extensión de la jurisprudencia proviene del derecho español administrativo, donde se definió que las la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos.

En el segundo capítulo se describieron los principio definidos por el CPACA para fomentar el uso de este mecanismo y sus razones de ser, es así que los principios como la igualdad, la legalidad, la autotutela administrativa, son la base fundamental del debido proceso, el cual es uno de los objetivos del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, esto es así porque la función de cada uno de estos principios es velar por garantías individuales a los ciudadanos, y su conjunto permite ofrecer las garantías necesarias para que la citada institución jurídica facilite el descongestionamiento de los despachos judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa.

El tercer capítulo, se expone la aplicación que ha tenido el mecanismo de extensión de la jurisprudencia desde su entrada en vigencia en enero de 2012, donde el mayor número de peticiones que se han elevado ante el Consejo de Estado han sido resueltas por la sección segunda de la Sala de lo Contencioso de Administrativo, observándose que se ha encontrado que muchos de los solicitantes se hayan en idénticas situaciones de hecho y derecho respecto a terceros que han sido cobijados en sus derechos en sentencias de unificación del Consejo de Estado, por lo que

mediante este mecanismo expedito se ha evitado saturar aún más el sistema judicial frente a demandas de carácter laboral o pensional, observándose así la aplicación efectiva del mecanismo de extensión de jurisprudencia y el alcance parcial de los objetivos del mismo.

La metodología usada en este trabajo tiene en cuenta el nivel epistemológico del positivismo, por cuanto se hace una revisión de las normas tanto sustantivas como procedimentales, el tipo de investigación es descriptivo y explicativo, el enfoque es crítico hermenéutico; la metodología cualitativa, ya que se hace una descripción de los antecedentes, características y aplicación de la figura jurídica objeto del estudio, para ello se hizo una revisión bibliográfica de las normas, de las sentencias y otras fuentes directas como indirectas para la comprensión de la institución de la jurisprudencia. Finalmente, señalar, que este trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación Derecho Constitucional, reforma de la Administración de Justicia y bloques de constitucionalidad.

En el presente trabajo se concluyó que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia si facilita la descongestión judicial que embarga la jurisdicción contenciosa administrativa, sin embargo, es necesario velar y facilitar el reconocimiento de los derechos exigidos a las entidades administrativas para que los casos que se presenten sean evaluados en virtud de lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, y que la intervención del Consejo de Estado se presente únicamente en casos donde sea necesario un análisis minucioso de la problemática que lo envuelve.

Se recomienda a las instituciones administrativas evaluar las incidencias reportadas por los solicitantes mediante el mecanismo de Extensión de la jurisprudencia y aplicar de manera efectiva el mecanismo en aquellos casos en que se observe que el peticionario se encuentra en los mismos supuestos fácticos y jurídicos que los observados en sentencias de unificación del

Consejo de Estado, lo que supone que dentro de cada entidad debe ser imperativo que los funcionarios en quienes recae la responsabilidad de decidir una petición o de conceder o negar un derecho mediante un acto administrativo deben estar previamente informados y actualizados respecto a los pronunciamientos del Consejo de Estado en sentencias de unificación, y adicionalmente ser proactivos en la aplicación de los efectos de dichas sentencias cuando a ello haya lugar, esto con el fin de evitar que necesariamente el solicitante se vea en la imperiosa necesidad de acudir al Consejo de Estado para que se le aplique los efectos de una sentencia de unificación, lo que tendrá como consecuencia final la congestión judicial que fue justamente lo que motivo al legislador la adopción de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia.

Objetivo General

Determinar la evolución y eficacia en el marco de la ley 1437 de 2011 de la aplicación de la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencial frente a la descongestión judicial.

Objetivos específicos

- Describir la evolución de los antecedentes de la extensión jurisprudencial.
- Definir los principios que orientan el mecanismo de Extensión de la jurisprudencia, así como su propósito, naturaleza jurídica y sus características.
- Evaluar la aplicación del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia.

Capítulo I

Evolución de los antecedentes de la extensión jurisprudencial

1.1 Introducción

El precedente judicial es una figura idónea para tomar decisiones en la creación del derecho. Su vinculación a la jurisprudencia está implícita en el CPACA y es de gran importancia su análisis ya que esta es un mecanismo eficaz y que permite a los jueces tomar decisiones judiciales con base a preceptos preexistentes en el transcurso de la existencia de la misma. Su capacidad vinculante impera debido a la posibilidad de disminuir las discrepancias en asuntos que por análisis son de la misma índole.

Actualmente los precedente judiciales están destinados a facilitar la labor de los jueces permitiéndoles justificar sus decisiones, pero estos últimos por definición de la norma son capaces de abarcar diferentes temas siendo el objeto de este capítulo describir la génesis de la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia, la evolución de la misma y cómo el precedente jurisprudencial pasar de ser un criterio auxiliar en las decisiones judiciales a ser el fundamento mismo de la decisión judicial.

1.2 Evolución del Precedente Jurisprudencial

Con el fin de comprender integralmente el mecanismo de extensión jurisprudencial, se hace necesario realizar una evolución jurídica de cómo a través del tiempo se dieron las condiciones legales para la creación de este mecanismo.

1.2.1 Antecedentes de la figura de la extensión de la jurisprudencia

La extensión de los efectos de la jurisprudencia a terceros es un mecanismo proveniente del derecho español, su introducción en la ley española quedo estipulada conforme lo dispuso en su época el apartado 2 del artículo 86 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, la cual definió que “la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos” (L., Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa., Art. 86-2, 1956, España).

En Colombia se introdujo esta figura jurídica, mediante el artículo 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual se incorporó como una novedad dentro del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el claro objeto de descongestionar a la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, ya que los asuntos se presentarían en la sede administrativa sin la presencia de un Juez, este solo se haría presente en los casos especiales en donde no se pueda aplicar esta figura (Aguilera & Aponte, 2017).

Y conforme lo dispone el artículo 10 del C.P.A.C.A., las autoridades aplicarán las disposiciones legales y constitucionales uniformemente a un caso con los mismos supuestos jurídicos y fácticos. Así las cosas, las entidades administrativas deberán adoptar las decisiones de las sentencias de unificación jurisprudencial emitidas por el Consejo de Estado, para situaciones similares (L, 1437, Art. 10, 2011).

1.3 Precedente jurisprudencial

La Constitución Política de 1991, en su artículo 230, reafirmó el carácter auxiliar de la jurisprudencia en las decisiones judiciales de los jueces, los cuales según dicho artículo están

únicamente sometidos al imperio de la Ley, no obstante, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-104 de 1993, proferida por la Corte Constitucional, aclaró que la *ratio decidendi* de las sentencias de constitucionalidad tenía el carácter de precedente obligatorio (C.C., C-104/93, p. 2, 1993).

Así las cosas, la ley estatutaria de la administración de justicia, también conocida como ley 270 de 1996, determinó el alcance de las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional, conforme lo dispone el artículo 48 de la citada ley:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.

2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces. (Ley 270, Art. 48, p-19, 1996).

Sin embargo, la Corte Constitucional corrigió el carácter de la ley a obligatoria para la interpretación de la norma, por tal motivo declaró la inexecutable parcial al numeral 2 del artículo 48 de la ley 270 de 1996 mediante la sentencia C-037 de 1996 (C.C., C-037, 1996).

Así las cosas, la Carta política del 91 quien estableció que la jurisprudencia tenía el papel de ser un criterio auxiliar judicial, fue modificada por la Corte Constitucional quien extendió la interpretación del artículo 230 de la Constitución, dando paso a la obligatoriedad de la aplicación por parte de los jueces del precedente judicial, mediante diversas sentencias tales como la C-113/199, la C-083 de 1995, la T-123 de 1995, (Tapiero N., 2015).

1.4 Definiciones y tipos de precedentes jurídicos

La “jurisprudencia” como vocablo ha recibido variaciones desde su concepción en el pueblo romano hasta el concepto actual de ella que se tiene dentro de las diferentes culturas. Las diferencias radican en las diferencias de las ciencias jurídicas romanas y contemporáneas. Los romanos basaron sus decisiones judiciales en los postulados del buen ciudadano (vivir honestamente, darle a cada cual lo suyo y no hacerle daño a nadie). “prudentia juris” o prudencia en el derecho en la sociedad romana era construida sobre los razonamientos de los jurisconsultos de la época, no estaba por encima de la ley (Blanco, 2013).

En el antiguo Imperio Romano Ulpiano determinó que la jurisprudencia es el conocimiento de las cosas divinas y humanas. La constante voluntad de dar a cada cual lo suyo, la ciencia de lo justo y de lo injusto. De esta manera se convirtió en la fuente del derecho romano (Panero Gutiérrez, 2008).

En la actualidad la jurisprudencia tiene un significado diferente al dado por los romanos. No involucra la facultad de crear derecho sino de ampliar el derecho al hecho. Se releva entonces en principio, la ley como protagonista, y la jurisprudencia queda en segundo plano. Lo que se ha diferenciado, ha sido la fuerza que ha tenido la jurisprudencia en el derecho latinoamericano. La

cultura de precedente judicial y de *stare decisis* habla de un derecho precedente, no de derecho escrito, como ocurre entre las personas que viven hoy día y los diferentes matices de la vida diaria (Moreno, 2015).

La palabra “jurisprudencia” tiene dos acepciones usadas fundamentalmente: acepta el término como norma jurídica y, además, como conjunto de principios emanados de fallos uniformes. Cuando cumple el papel como norma jurídica individual significa que el Juez aplica el derecho a los mandatos generales e impersonales de las leyes y los concreta sobre las situaciones particulares para administrar justicia. Y si una norma con vocación de fuente, la norma producida por el Juez cuando aplica y adecua el derecho vigente, la labor del juez de crear normas jurídicas adquiere un beneficio adicional que transforma el producto de su decisión en fuente de derecho (Carlos Garzón, p. 694, 2011)

La jurisdicción no constituye la producción del derecho para los seguidores del silogismo, debido que el precepto como modelo de creación de derecho es una deducción lógica de la ley y por tanto interpretar la ley no es una razón de peso para considerar que el precepto como ente productor de conocimiento, pero es necesario preguntarse si ciertamente no produce nada. (Palacio., 2017).

Infortunadamente, no recuerda ese sector tradicional en donde las decisiones de los Jueces siempre crean nuevas categorías normativas en donde se producirá en todo los casos que se resuelven, por más simple o reincidentes que sean los temas tratados, una nueva norma jurídica (Castro. & Peña, 2017).

En nuestro sistema, el valor de la jurisprudencia, lejos de haber sido un punto pacífico fue, quizá la institución que con mayor celo ha ocupado la atención de la doctrina, la jurisdicción y la misma legislación: a partir de la entrada de vigencia de la Constitución 1991 y los sucesivos pronunciamientos que el sobre el tema dictó la Corte Constitucional (Jimenez C., 2015).

1.5 Clases de precedentes (normativos-no normativos)

Los precedentes normativos o no normativos, deben servirle al funcionario judicial para que este pueda fundamentar su decisión en casos donde se encuentren igualdad de condiciones, se puede aplicar el precedente para agilizar las decisiones jurídicas, sin necesidad de modificar las leyes establecidas y facilitando las decisiones en el marco de la jurisprudencia. (Garzón. J. , 2014).

1.5.1 Precedentes normativos.

Los precedentes normativos tienen la facilidad de producir efectos más o menos vinculantes por sí mismos. La reglamentación que resuelve un caso puede poseer orígenes diversos y/o poseer un precedente normativo, independientemente de cuál es el caso, se debe tener en consideración para las situaciones que sean similares. Se puede encontrar también sentencias contradictorias que requieren un análisis profundo e individual de cada caso, así las cosas, se evita que se vuelva un proceso rígido caso que podría generar injusticias en la decisión de un caso, como lo refiere el Magistrado Martínez Caballero en la sentencia SU047/99 (C.C, Sala. C. Lab., SU047 - 1999).

1.5.1.1 La costumbre.

La costumbre han sido por muchos años la fuente jurídicas bajo las cuales se estudiaba el derecho en las acciones de la comunidad. Es posible considerarla como la primera representación del precedente normativo. Así las cosas, reconocer que es nuestra historia como especie la que define nuestros precedentes normativos no se aleja de la realidad, solo retoma las bases del derecho. Utilizamos entonces un sistema judicial tan antiguo como la civilización que busca facilitar la creación de nuevas leyes usando como fuente fundamental del derecho a la jurisprudencia (Arboleda., 2011).

1.5.1.2 El Common law y el precedente judicial.

El *common law* en el derecho anglosajón cumple la función de realizar una lenta y rigurosa revisión de los hechos previos en los procesos judiciales. Permite a los jueces interpretar los textos escritos en el *common law* dándoles libertad para resolver casos concretos, con base en los precedentes judiciales (Jacob, 2016).

A su vez, el precedente consiste en la necesidad del juez de anclarse a sus propias decisiones, se debe entender de ellos que aportan sabiduría en cada resolución. Como lo menciona Pulido: “las normas jurídicas de origen judicial dependen de la definición judicial de problemas jurídicos concretos de la vida real y no de la abstracción y generalización de contenidos normativos hipotéticos.” (Pulido, p- 3, 2018)

1.5.2 Precedentes no normativos.

Los precedentes que no son normativos poseen una menor autoridad para la determinación jurídica, ya que no son vinculantes, su uso se limita a jugar el papel de garantía para determinados derechos. Negar el carácter normativo de un precedente no lo invalida debido a que pueden existir otras funciones en el ordenamiento jurídico (Garzón. J. , 2014).

1.5.2.1 El precedente administrativo

Para las decisiones administrativas existe el precedente administrativo que en comparación con el precedente judicial, debe ser respetado por las entidades administrativas, de esta manera se evita la participación de un juez, facilitando la administración de estas entidades. Toda vez que, se produzcan situaciones que sean similares y, por ende, el recurso del precedente sea plenamente justificable. Su valor es dado por ser un elemento de control de la administración, garantizando seguridad y coherencia en la actividad administrativa (Contreras., 2011) (Contreras., 2011).

1.5.2.2 Características del precedente administrativo y otras figuras.

El precedente administrativo se fundamenta en la igualdad ante la ley, respondiendo a relaciones jurídicas distintas. Existen figuras afines al precedente administrativo que deben entenderse para poder comprender su implicación; la teoría de los actos propios sugiere la conexión entre hechos similares permite concluir que los sujetos afectados son los mismos. Así las cosas, un juez debe fallar en ciertos casos de manera predefinida (Barreto. & Pulido., 2016).

La práctica administrativa: se espera de los precedentes que sean actos sucesivos y reiterados pero un único precedente tiene plena función en la práctica administrativa. Así las cosas, no se necesitan actos reiterativos para hablar de precedente administrativo.

La regla de analogía: El precedente canaliza determinados principios generales del derecho en la actuación administrativa, usando el análisis para subsanar las lagunas existentes en el ordenamiento jurídico. (Garzón., 2017).

1.5.2.3 El precedente administrativo y su carácter vinculante.

La jurisprudencia niega el carácter vinculante del precedente administrativo, ya que la administración tiene la responsabilidad de retroalimentarse con sus propias decisiones cuando se cumplan las condiciones necesarias. Se cree que no es una fuente de derecho y por tal motivo no es de carácter normativo, así las cosas, carece de eficacia, no es una norma y no vincula. A su vez, como menciona Alfonsito, esta situación favorece la desorganización del sistema judicial, a tal medida que el juez puede decir que interpreta *ratio deciendi* de manera que no encuentra vinculante el precedente (Sánchez, 2015).

Por otra parte, si se analiza los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto, se podrá entender que es necesario volverlo un factor vinculante en la creación de derecho, y esto es debido a que no solamente se debe predicar la relación del derecho con el precedente judicial, sino que también, como dice Monroy, abarcar las autoridades administrativas (Monroy., p. 10, 2016).

Para poder relacionar el carácter vinculante del precedente administrativo deben existir una serie de requisitos como lo menciona Díez Luis en su texto sobre la doctrina del precedente administrativo:

- ***Identidad subjetiva:*** Para que se considere vinculante al precedente administrativo se necesita que tanto el precedente como la acción a juzgar procedan de la misma administración pública.
- ***Identidad objetiva:*** Los elementos objetivos de ambas actuaciones deben ser semejantes para que exista la identidad objetiva. Son estos elementos el objeto de la causa y la forma.
- ***El interés público como requisito negativo:*** Cuando exista una exigencia del interés público, no se puede obligar a seguir los precedentes a la administración y, por tanto, transgredir los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena fe legítimamente.
- ***La ilegalidad del precedente como requisito negativo:*** Al precedente ilegal se equipara con el precedente basado en el error, siendo este una variedad del precedente ilegal por lo que una actuación administrativa basada en un error no cumple con la finalidad que el ordenamiento le ha asignado puede ser equiparado el precedente basado en el error (Díez., 1982).

1.5.2.4 El precedente administrativo y el sometimiento de la administración a la ley y al derecho.

La técnica del precedente administrativo significa la posibilidad que adquieren los jueces de alcanzar la resolución de un supuesto actual, gracias a los elementos conseguidos por la administración de un caso anterior. Alude a los efectos “vinculantes” que posiblemente son

producidos por los actos administrativos para la propia administración más allá del caso concreto (Arboleda., 2011).

Tal como lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-539 de 2011:

Es deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de proteger y garantizar los derechos a los administrados. En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la Constitución es la norma de normas; (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 de la Constitución Política, (iii) que por tanto, al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces (C.C., Sala Plena, C-539, p-1, 2011).

1.5.2.5 La vinculación al principio de legalidad.

El principio de legalidad establece que en el proceso es debido aplicar a toda clase de actuación judicial y administrativa, dando por sentado que nadie podrá ser juzgado más que por las leyes preexistentes al acto se le imputa. Las autoridades administrativas estarían obligadas a aplicar la Constitución y la ley para tener en cuenta todo tipo de precedente judicial en todas sus

actuación y decisiones garantizando el debido proceso y el principio de legalidad (Garzón., 2017).

Se debe discutir si se rige el principio de legalidad estrictamente, o si en realidad compete a un sentido amplio de la jurisprudencia. El principio de legalidad posee dos bases: La supremacía legal que determina el sometimiento a las normas en la actuación administrativa; y la reserva de ley, que regula, entre otras cosas, la autorización legal de la administración. (Arboleda., 2011).

1.5.2.6 La potestad discrecional y reglada frente al precedente administrativo.

Retomando este aspecto puede indicarse en términos generales que la administración decide discrecionalmente cuando varias soluciones son jurídicamente posibles. La clasificación entre actividades regladas y discrecionales, se basa en el diferente grado de vinculación o libertad que deja la norma a la actividad administrativa (A.N.D.J.E., 2017).

Es necesaria siempre la interpretación previa de la legalidad para poder aplicar esa potestad. Como toda interpretación supone algún margen de discrecionalidad. Esta interpretación es dada por la administración evaluando las actuaciones basadas en los mismos criterios hermenéuticos como afirma Díez, dando lugar a un precedente que se puede considerar como interpretativo, de esta manera, la administración se verá obligada a interpretar la legalidad y, debido a esto, actuar en un mismo sentido (Díez., 1982).

1.5.2.7 El precedente administrativo como técnica de control judicial de la discrecionalidad administrativa.

La discrecionalidad administrativa es la potestad que posee la administración para determinar la decisión que debe basarse en el interés público para un caso concreto y en conjunto al precedente administrativo conforman dos instituciones del derecho administrativo, las cuales están muy relacionadas; así pues el precedente es un instrumento que tiene como propósito controlar la actuación de la administración, esto permite que se pueda regular la legalidad de la administración. (Londoño, 2014).

Otros autores consideran la discrecionalidad administrativa como el margen de libertad decisional que el ordenamiento jurídico confiere a la administración (Hernández, 2007).

1.6 Conclusiones

El precedente judicial ha permitido a la Corte Constitucional sistematizar el modo en el cual se generan sus sentencias, permitiéndole al juez basar sus decisiones en casos similares que la jurisprudencia previamente haya estudiado, estas decisiones deberán tener dentro de su análisis el estudio y comparación de los casos que se pretendan semejantes, para que solo siendo de casos comparables aplique esta figura judicial.

El uso del precedente judicial como norma que avala las decisiones de los jueces implica que aun con la existencia de la ley, esta puede llegar a ser rígida, y se requiere el análisis de su estudio para determinar si lo que en aquellas se falla para cada caso en particular tiene su fundamento en el debido proceso, de una manera justa, por ende, funciona como la fuente de

ampliación del derecho al hecho. Revelando a la ley como protagonista y a la jurisprudencia relevándola a un segundo plano.

Para distintos autores, no es posible considerar a los precedentes judiciales creados a partir de las sentencias como un creación del derecho, debido a que no se ha hecho nada más que adecuar lo escrito en la ley a la realidad en la que vivimos, de esta manera aunque se considere una fuente realmente no se está creando nada nuevo, lo que sucede es la interpretación de los conceptos abstractos presentes en las normas y vincularlos con procesos judiciales de la cotidianidad, usando el precedente como criterio auxiliar al fallo.

Capítulo II

Naturaleza jurídica del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

2.1 Introducción

La extensión jurisprudencial como mecanismo permite a los ciudadanos solicitar ante las autoridades administrativas se les aplique, ante una idéntica situación de hecho y de derecho, los mismos presupuestos jurídicos y se otorguen los mismos derechos que previamente ha cobijado a un tercero mediante una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado.

La naturaleza jurídica y las características del mecanismo de extensión de la jurisprudencia permiten comprender el alcance de la norma y su importancia. Reconocer lo principios del mecanismo judicial facilitará la conceptualización de este mecanismo, comprendiendo si realmente existe la nueva forma de crear el derecho está siendo verdaderamente efectiva en el respecto al debido proceso y la igualdad.

Las disposiciones preexistentes pueden modificar la conclusión de un caso y es su análisis por parte de la entidad, en sede administrativa, o de los magistrados en sede contencioso administrativa el que les permitirá definir si existe una relación de facto o jurídica válida para que sea vinculante.

Los principios que orientan el mecanismo de extensión de la jurisprudencia incluyen los principios igualdad, legalidad, el de autotutela administrativa y el principio el debido proceso son parte del estudio del presente capítulo y cumplen la función de orientar al lector sobre los fundamentos en los cuales está basada la jurisprudencia actualmente.

2.2 Características del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia

- Objeto descongestión judicial: el mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene como objeto la asistencia de los ciudadanos en materia administrativa, para mediar entre las partes sin requerir a un juez, ya que como está dispuesto en el mecanismo, este cumple el propósito de vincular las sentencias preexistentes facilitando el manejo de las disposiciones judiciales (L 1437, Art. 102, 2011).

Las autoridades administrativas están en la capacidad de reconocer los derechos de los ciudadanos. Esto significa la reducción del número de procesos judiciales, sin embargo, el Consejo de Estado debería intervenir poco para que esta reducción sea plausible, ya que si se hace la solicitud en los términos que exige el artículo 102 de CPACA y no existe una respuesta por parte de la entidad administrativa, es posible para el solicitante dirigir el escrito al Consejo de Estado en un término de treinta días. Sin embargo, previamente el solicitante deberá agotar la solicitud ante la entidad administrativa conforme lo dispone el artículo 269 de la citada ley. Aunque se esperaría evitar elevar la petición ante el juez de lo contencioso administrativo, pues de otra manera de igual forma se estaría ante la saturación del Sistema judicial, contrario a lo que le dio vida a la figura de extensión de la jurisprudencia (Consejo de Estado, Sala. C. Adm., No. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47.833) 2014).

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia, se creó con las siguiente finalidad:

- Aplicar el derecho consistente y uniformemente.
- Mediar en los procesos administrativos autónomamente toda vez que se pueda aplicar las medidas dispuestas en el mecanismo.

- Asegurar que en la función administrativa se actúa con celeridad eficacia e imparcialidad.
- Disminución de la congestión contencioso administrativa (Agencia Nacional de Defensoría Jurídica del Estado, 2017).

Siendo esto el Consejo de Estado expresó:

La extensión de jurisprudencia permite a las autoridades públicas tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver las reclamaciones de las que deben ocuparse; evita que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya han sido decididos a través de sentencias de unificación y reduce los niveles de congestión en la Administración de Justicia, bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal. (Consejo de Estado, Sala. C. Adm., No. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47.833), p-8, 2014).

Es necesario comprender que la creación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene como finalidad facilitar el manejo de los diversos casos existentes, basándose en el hecho de que existan similitudes de facto y jurídicas con respecto a sentencias previas, de esta manera se van creando sentencias unificadoras que hoy por hoy tienen la finalidad de crear justicia. El mecanismo permite facilitar ante la ley la igualdad de trato de las autoridades administrativas y judiciales (Benavide, p. 539, 2013)

2.3 Principios del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia

Son diversos los principios bajo los cuales se rige el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, entre ellos encontramos el principio de igualdad, el principio de legalidad, la posibilidad que poseen las administraciones de usar la autotutela administrativa, así como el derecho al debido proceso.

2.2.1.1 La igualdad.

En la carta política en el artículo 13 encontramos que bajo la Constitución política de 1991 todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, esto les otorgará los mismos beneficios, derechos y libertades sin ningún tipo de discriminación. (C.P. Art. 13, p-3, 1991).

Así las cosas, el CPACA considera la igualdad como principio, como pilar del estatuto procesal, permitiendo que en virtud del principio de igualdad las instituciones den el mismo tratamiento a todos los administrados, como advierte el numeral 2 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011 (Ley 1437., Art. 102., Art. 269., 2011).

El CPACA considera que al principio de igualdad como algo realmente importante, ya que la “igualdad de trato ante las autoridades”, brota de la idea abstracta de igualdad ante la ley. Así las cosas, todo deriva de la Constitución de 1991 quien garantiza que todos los ciudadanos reciban el mismo trato por parte de las autoridades (C.P., Art. 3, 1991). x

2.2.1.2 Principio de legalidad

La sujeción de los jueces a las leyes conforme la Constitución Política de 1991 garantiza el principio de legalidad, ya que estos están sometidos a ella (C.P., Art. 230, 1991).

La sujeción de los jueces históricamente se considera una conquista por parte del estado moderno, y lo que busca es materializar dicho principio para hacer que su aplicación sea efectiva (Agencia Nacional de Defensoria Juridica del Estado, 2017).

Por tanto, el concepto de “precedente judicial” y “sentencias de unificación” son dos categorías requeridas para el estudio del principio de igualdad, esto en la medida de que la consideración de las decisiones dictadas por las jurisdicciones es vinculante para aquel funcionario que desempeñe actividades judiciales (Garzón. M. J., 2017).

El principio de legalidad es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, como fuente del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición (C.C., C-710, 2001).

2.2.1.3 Principio de autotutela administrativa.

En el cual se le permite a la Administración ejecutar sus propias disposiciones sin tener que acudir a otra autoridad. El principio conocido como “autotutela administrativa” está plenamente justificada su aplicación en el mecanismo de extensión jurisprudencial. Este principio proviene de España de la Ley Reguladora de lo Contencioso Administrativo de 1956 que determina la prerrogativa que poseen la administración de realzar un pronunciamiento en los temas relacionados con sus competencias, mediante los actos administrativos legales, previo al control judicial que ejerce la jurisdicción Contencioso Administrativo. (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

Se recalca el motivo por el cual se crea esta normativa y es la posibilidad de que se evite la participación de los jueces en los casos en los que se permita evocar los fallos del Consejo de Estado que sean similares.

La autotutela ha sido catalogada en conservativa y declarativa, donde la conservativa protege una situación dada, mientras que la declarativa es esa “presunción de legalidad que la hace de cumplimiento necesario, sin necesidad de tener que obtener ninguna sentencia declarativa previa” (C.C., Sala de Rev., T-445., p- 10, 1994).

2.2.1.4 Principio del debido proceso.

El debido proceso es como menciona la Constitución, un derecho fundamental que permite al ciudadano limitar el poder público. Para esta meta la jurisprudencia definió el debido proceso como una agrupación de instancias o condiciones de ley que se deben completar toda vez que se deba realizar un proceso judicial o administrativo. Posee entonces un carácter rector

por parte de las autoridades en los escenarios que se presenten, sean administrativos o judiciales (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

Así pues, el debido proceso es un principio del Estado de Derecho con características como la erradicación de la arbitrariedad mediante el ejercicio regulado por los parámetros normativos preexistentes. Esto es cierto, conforme lo dictamina el artículo 29 de la Constitución ya que nadie podrá ser juzgado mas que por las leyes preexistentes al acto que se le imputa (C.P., Art. 29, 1991).

2.2.2 Aspectos sustanciales involucrados en el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia.

Su idea radica en facilitarle a los ciudadanos el reconocimiento de sus derechos, obviando la necesidad de realizar un proceso judicial Contencioso Administrativo. Por tanto, se espera que se aporte la solución a un gran número de disputas, previamente a la participación de un juez, esto facilitaría los tramites en materia de lo Contencioso Administrativo por la sencilla razón que los volvería menos numerosos (Morales Narly., 2014).

Posee un carácter mixto, inicialmente, se debe realizar el procedimiento en la entidad administrativa, esta posee un plazo máximo de treinta (30) días para responder conforme lo dispuso el artículo 102 del CPACA, si no ha emitido una respuesta la entidad, es posible para el solicitante realizar la petición a través del Consejo de Estado, quien ejerce como órgano rector de toda la jurisdicción administrativa (L. 1437, Art. 102, 2011).

El Consejo de Estado advierte que en virtud del artículo 102 de CPACA, si se presenta una solicitud de extensión de la jurisprudencia se suspenden los términos de caducidad del medio de control en Sede contencioso administrativa.

El Consejo de Estado definió el fenómeno procesal de la caducidad como una sanción consagrada por la ley toda vez que no haya ejercicio oportuno del derecho de acción. Esto significa que se desea impedir que existan situaciones que se proyecten en el tiempo sin que sean definidas judicialmente (Castro. & Peña, 2017).

El legislador puede establecer plazos razonables para que las personas que pretendan exigir el uso de esta figura, se presenten a la jurisdicción a resolver definitivamente este proceso mediante el procedimiento respectivo, pero que su solución este dada por un juez de la república con competencia para ello. (Meza Erika., 2017).

En el artículo 102 de CPACA el estado debe garantizar la extensión de los derechos concedidos mediante la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros extendiendo los efectos mediante el uso de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, esto es únicamente posible si se acredita los mismos supuestos jurídicos y facticos (L. 1437., Art. 102., 2011).

Los interesados para acceder a los beneficios de esta figura jurisprudencial deberán realizar la petición para reconocer el derecho, ante la autoridad competente, para esto la pretensión no debe haber caducado. Esta petición deberá contener:

- 1) Justificación evidenciando que el solicitante comparte la misma situación de hecho y derecho en relación con la persona a la cual se le concedió primeramente la petición.
- 2) Pruebas que el peticionario tenga en su poder.
- 3) Conocer la sentencia de unificación que pretende invocar a su favor (Armenta & Armenta, 2015).

2.2.3 La nueva figura de la extensión de la jurisprudencia unificada.

Para evaluar la figura se debe comprender las normas que la contienen, el CPACA quien reglamento la medida. El artículo 10 del CPACA definió el deber de las autoridades para aplicar la normatividad “de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos” (Ley 1437, Art. 10, p-3, 2011).

El artículo 102 incluye el procedimiento sobre el cual debe proceder el peticionario para que su derecho pueda ser reclamado. Así mismo, es responsabilidad de la administración el estudio detallado del caso para conocer si el demandante carece del derecho invocado. Esta disposición pretenden asegurar el entrelazamiento de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas (L. 1437, Art. 102, 2011).

En el artículo 269 se determina que de existir una negativa por parte de la entidad de realizar un fallo en el plazo que estipula el artículo 102 de la citada ley, el peticionario podrá dirigirse al Consejo de Estado a solicitar la evaluación de su caso (L 1437, Art. 269, 2011).

Así las cosas, el principio de igualdad ante la ley el que termina la posibilidad de que exista una igualdad de trato ante la ley para los casos que sean semejantes. Esto es de suma importancia ya que las autoridades que ejercen el poder, se limitan a lo que las normas disponen (Alvarado et al., 2012, p. 95).

El CPACA considera fundamental el principio de igualdad y de aquí nace la base del sistema basado en precedentes, debido a que es la implementación de estos precedentes lo que exige que haya igualdad en los casos correspondientes, para facilitar la decisión jurídica (Marín Diego., 2012).

2.2.4 Debates respecto a la extensión de la jurisprudencia.

Los debates que se generaron alrededor de las sentencias de unificación de la jurisprudencia se pueden dividir en tres: El normativo, el dogmático y el teórico. El debate es y siempre ha sido una fuente de derecho, por esta razón se deben considerar los que han sucedido alrededor de esta figura.

2.2.4.1 Debate dogmático.

La producción de debates a partir del mecanismo estudiado es un tema que se ha tocado por algunos autores que consideran que en relación al debate dogmático existen al menos tres debates de gran importancia; los primeros conferidos a evaluar los artículos 10, 102 y 269 del CPACA, al respecto Rojas no concuerda en que el conjunto de herramientas jurídicas posea una función tan simple y reconoce que la obligatoriedad de la norma por parte de los jueces debe ser laxa si la comparamos con el procedimiento puramente administrativo (Rojas, 2019).

Por otra parte, considera que la evaluación de la primera causal de negación de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, es necesaria y su reglamentación que esta dada por el inciso 9 del artículo 102 del CPACA, que señala que se puede hacer una negación de la solicitud por parte del Consejo de Estado si el ente administrativo justifica con pruebas que el demandante carece del derecho invocado. Esto para Rojas, es un punto de inflexión que permite concentrar a la ley en la negación del derecho que no debe permitirse dado que la ley requiere facilitar el trámite judicial y esta disposición solo provoca mayor congestión (Rojas, p.156, 2019)

Por otra parte, de ocurrir que existe un cambio en una sentencia de unificación usada como mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, las cuestiones que se plantean a partir de esta posibilidad extrapolan la necesidad de un análisis específico de la sentencia proferida por el Consejo de Estado con el fin de determinar si la nueva disposición influye en los casos unificados (Velandia Sánchez , 2014).

El afectado tiene la posibilidad en caso de que se le niegue el derecho a demandar por la vía ordinaria, esto recalca la importancia del mecanismo ya que los fallos proferidos tienen la función de evitar la congestión evitando la negación de las entidades administrativas para el reconocimiento de los derechos a los solicitantes (Ley 1437, Art. 269, 2011).

2.2.4.2 Debates normativos

Los cuestionamientos al mecanismo por parte de quienes consideraban como inconstitucional los artículos 10, 102 y 269 del CPACA, considerando que violaban el artículo 230 de la Constitución, considerando que existía una violación al sistema de fuentes que se encontraba establecido en estos. La Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo

10, debido a que gira alrededor del carácter preceptivo que posee el mecanismo como característica del principio de igualdad (Ley 1437, Art. 10, Art. 102, Art. 269, 2011).

Así las cosas, las características de los artículos 10, 102 y 269 en los procesos judiciales son importantes y debe usarse como prioridad las sentencias de unificación de la Corte Constitucional (Monroy., 2016)

2.2.4.3 Debate teórico.

En el debate teórico se comprende a la jurisprudencia de las altas cortes como aquellas con un rol protagónico en la legislación del país. Esta situación permite visualizar el poder social de los jueces, lo que conlleva a la presencia de críticas que por cuestión social pueden sufrir una exacerbación tal que afecten a sus protagonistas (Magaña., 2015).

El análisis sobre los temas teóricos se comprende desde distintas perspectivas: El debate teórico donde se indaga sobre el origen del derecho, la perspectiva política que está vinculada al juez y a su activismo judicial, la hermenéutica que permite al último juez de cerrar el entendimiento normativo siendo “libre”, la perspectiva analítica como actividad evaluadora de la sentencia de unificación (Aguilera & Aponte, 2017).

2.3 Conclusiones.

Los principios usados definidos por el CPACA como la igualdad, la legalidad, la autotutela administrativa, el principio del debido proceso ayudan a que esta ley cumpla los objetivos propuestos, esto es así porque la función de cada uno de estos principios es velar por garantías individuales a los ciudadanos, y su conjunto permiten ofrecer las garantías necesarias para que la citada ley facilite el descongestionamiento de los temas en lo contencioso administrativo.

El CPACA considera fundamental el principio de igualdad y de aquí nace la base del sistema basado en precedentes, debido a que es la implementación de estos lo que exige que haya cuando se presente una igualdad en los casos correspondientes, se pueda facilitar la decisión jurídica.

La Constitución política en virtud de los artículos 29 y 230 somete a los jueces a las leyes, por tanto, es una forma de garantizar la igualdad a las persona la existencia de la igualdad de una de las mayores conquistas del Estado, siendo la garantía que se ha ofrecido a través de los artículos 29 y 230 de la Constitución Política a los ciudadanos, y es el sometimiento a la ley por parte de los jueces, obligándolos a aplicar el mecanismo.

El mecanismo de autotutela permite en algunos casos agilizar el proceso de declaración de una sentencia conforme a disposiciones similares ya realizadas por el Consejo de Estado, que cumple el papel de unificador de todas estas normativas.

El principio del debido proceso brinda garantías a los ciudadanos en la medida de que busca eliminar la arbitrariedad mediante el ejercicio de funciones judiciales bajo los parámetros que se requieren para denominarlo una herramienta útil.

Los debates han nutrido a la normativa permitiendo abordar desde distintos puntos de vista como lo es el dogma, las normas o los dilemas teóricos que plantea esta nueva forma de edificar el derecho, gracias a estos es posible que las leyes abstractas puedan ser aplicadas a la cotidianidad.

Capítulo III

3. Aplicación del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia

3.1 Introducción

La aplicación del Mecanismo es de vital importancia para comprender si este representa un alivio a la carga actual que pesa sobre el sistema judicial en materia de procesos administrativos, esto en pro de evaluar si la legislación actual cumple su objeto y descongestiona el sistema. Se espera que las peticiones ante las entidades administrativas reduzcan el número de casos que se presentan ante los estrados judiciales de la jurisdicción contencioso administrativa, como es el Consejo de Estado. Por lo que aun así el Consejo de Estado se ve sometido a una alta congestión en número de casos donde se solicita se aplique los efectos de una sentencia de unificación de dicha corporación, es de intuir que las autoridades administrativas no actúan conforme al espíritu de la figura de la jurídica y por el contrario suman un proceso más a la rama judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, como se verá en el presente capítulo.

Para determinar realmente la importancia de la aplicación de la norma se analizó en el presente capítulo, el procedimiento regular del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, para así analizar las peticiones realizadas hasta la fecha y obtener un aporte significativo a la duda que nos llevo a emprender este proyecto.

3.2 Procedimiento para solicitar la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

3.2.1 Mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia como se ha reiterado previamente, tiene la función de evitar en los casos de igualdad en la situación fácticas y jurídicas que previamente

haya sido resuelta mediante un sentencia de unificación del Consejo de Estado, se requiera impetrar un medio de control ante la jurisdicción, que conlleva a congestionar los despachos judiciales (Fernández Arbeláez, 2015).

Dando la oportunidad a que administrativamente y sin necesidad de la intervención de un juez, se permita resolver los casos que cumplan una serie de requisitos, para que se pueda considerar la extensión de la jurisprudencia. El Objeto de este procedimiento es permitirles a los ciudadanos hacer exigencia de sus derechos, evitando iniciar un proceso judicial en lo contencioso administrativo (Armenta Fuentes & Armenta Calderón, 2015)

Aun así, la figura de extensión de la jurisprudencia posee un carácter mixto, es decir, puede solicitarse en dos etapas; la primera debe ocurrir en la administración, necesaria en todos los procesos, donde se sustente sin la presencia del juez y se aplique la figura antes mencionada. La segunda etapa ocurre en el Consejo de Estado y debe ser activada por el peticionario cuando no se ha logrado respuesta de su petición en sede administrativa y dicha petición fue negativa, el Consejo de Estado tendrá el deber de analizar la petición del interesado, brindándole garantías a todos los ciudadanos ya que, en presencia de un fallo de extensión de la jurisprudencia, el deber del juez es someterse a la ley conforme lo dispone el principio de legalidad (C. C., C-710 , p. 1, 2001).

3.2.2 Fase Administrativa.

Para poder hacer uso correcto de este mecanismo se debe presentar una solicitud que vaya directamente a la entidad administrativa en la que se explique cuál es el derecho vulnerado, dicha petición debe elevarse antes de haya operado la caducidad del medio de control que aplicaría en

caso de iniciarse un proceso en la jurisdicción administrativa, además, se debe anexar o mencionar la sentencia de unificación del Consejo de Estado cuyos efectos pretende el peticionario se aplique en su caso, en la búsqueda del reconocimiento de este derecho, debe justificar por qué considera que se encuentra en similares condiciones con los supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación invocada para el caso (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

Adicionalmente, el solicitante deberá allegar las pruebas que pretenda hacer valer en su caso y que tenga en su poder, dejando claro cuáles pruebas se encuentran bajo el amparo de la entidad y en caso de que el peticionario hubiese previamente solicitado un requerimiento similar ante la autoridad como el señalado en el artículo 10 del CPACA., deberá señalarlo igualmente en la petición para que así en caso de concederse la extensión de la jurisprudencia, también se resolvería la primera petición por parte de la entidad requerida (Aguilera & Aponte, 2017).

Cuando la entidad administrativa recibe la solicitud posee de treinta (30) días hábiles para responder a la petición. Así las cosas, se puede afirmar que la fase administrativa a la entidad le corresponde una intervención específica (L 1437, Art.102, 2011).

Las autoridades frente a las solicitudes de extensión de la jurisprudencia tienen la obligación, en virtud de lo anticipado por el artículo 102 del CPACA, deben realizar las siguientes acciones:

Primero, para resolver la solicitud la entidad cuenta con treinta (30) días hábiles, además se debe determinar que la solicitud por parte de la administración reúne los requisitos a los cuales hace referencia el artículo 102 del CPACA, de esta manera, se puede negar las peticiones de extensión de la jurisprudencia, cuandoquiera que las peticiones no estén amparadas en una sentencia de unificación bajo los parámetros de los artículos 270 y 271 de CPACA, donde se

haya dictado el reconocimiento de un derecho por parte del Consejo de Estado (Aguilera & Aponte, 2017).

Si se llega a incumplir alguno de los requisitos sobre los cuales el artículo 102 del CPACA hace referencia, es necesario por parte de las autoridades negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia y explicar de manera razonada del porqué del incumplimiento (Ley 1437, Art. 102, 269, 2011).

Es oportuno decir, que el decreto 1069 del 2015 reglamentó mediante el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5. que la responsabilidad de evaluar las pruebas y argumentos en cada caso, corresponde a la autoridad competente en virtud del artículo 102 de CPACA (Decreto 1069, Art. 2.2.3.2.1.5., 2015).

Posteriormente, se debe revisar si aun cuando se invocó una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado y, además se cumplió con los requisitos previstos en el artículo 102 de CPACA, se llegase a presentar que el caso no posee identidad fáctica o jurídica, se podrá acudir ante el Consejo de Estado donde se optara por el estudio detallado de los casos en donde es posible resolver las situaciones conforme lo dispuesto en la sentencia C-816 de 2011 (C.C., C-816, 2011).

La autoridad administrativa podrá negar la petición con fundamento en las consideraciones señaladas en los numerales 1, 2 y 3 del inciso 5 del Artículo 102, mismas causales por las cuales el Consejo de Estado podrá negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia. Dichas consideraciones son:

La autoridad está facultada para negar los efectos de la extensión de la jurisprudencia cuando observe que en el caso en estudio es necesario agotar una etapa probatoria, donde se pueda dar por probado que el solicitante no posee el derecho reclamado. De ser así, la entidad

deberá indicar cuáles son los medios de prueba idóneos, necesarios conducentes para demostrar el argumento de la entidad (Benavide, 2013).

De igual manera, la administración podrá fundamentar su negativa a extender los efectos de una sentencia de unificación a un tercero cuando encuentre que la circunstancias del peticiones no se ajustan a los supuestos fácticos y jurídicos observados en la sentencia de unificación del Consejo de Estado citada para el peticionario, de ser este el caso, la entidad deberá motivar su decisión en este sentido (Arboleda., 2011).

Adicionalmente, las entidades administrativas podrán negar la petición cuando bajo su consideración encuentre que las normas aplicadas no deben interpretarse tal como se hizo en la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado. Es de resaltar que dicho evento parece no estar conforme con la fuerza que ha adquirido los precedentes jurisprudenciales, pues es remoto que la oficina jurídica de una entidad interprete de manera aún más adecuada una norma jurídica frente a las interpretaciones que puedan hacer de la misma una alta Corte como es el Consejo de Estado (Castro. & Peña, 2017).

Sin embargo, el artículo 102 del C.P.A.C.A., es claro en señalar que en el evento de presentarse dicha situación, el Consejo de Estado se deberá manifestar sobre las consideraciones y argumentos que haya citado la Corporación que se desliga de la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, por lo que máxima corporación de lo Contencioso Administrativo podrá conservar su postura o modificarla dado el caso en que el solicitante dirija su petición ante el Consejo de Estado (Beltrán, 2018).

En el mismo artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 el legislador fue claro en negar la interposición de recursos contra así como la configuración del silencio administrativo, para la figura de extensión de la jurisprudencia (Arboleda., 2011).

Pero si contempló la opción para las solicitudes que sean negadas por no cumplir alguno de los requisitos, dándole la posibilidad al solicitante de acudir al Consejo de Estado para elevar la misma petición dentro de los 30 días que debió tomarse la decisión en la administración 102 de CPACA (Ley 1437, Art. 102, 269, 2011).

La figura 3 recoge el procedimiento llevado a cabo por el solicitante que desea recibir los beneficios de la sentencia de unificación de la extensión de la jurisprudencia.

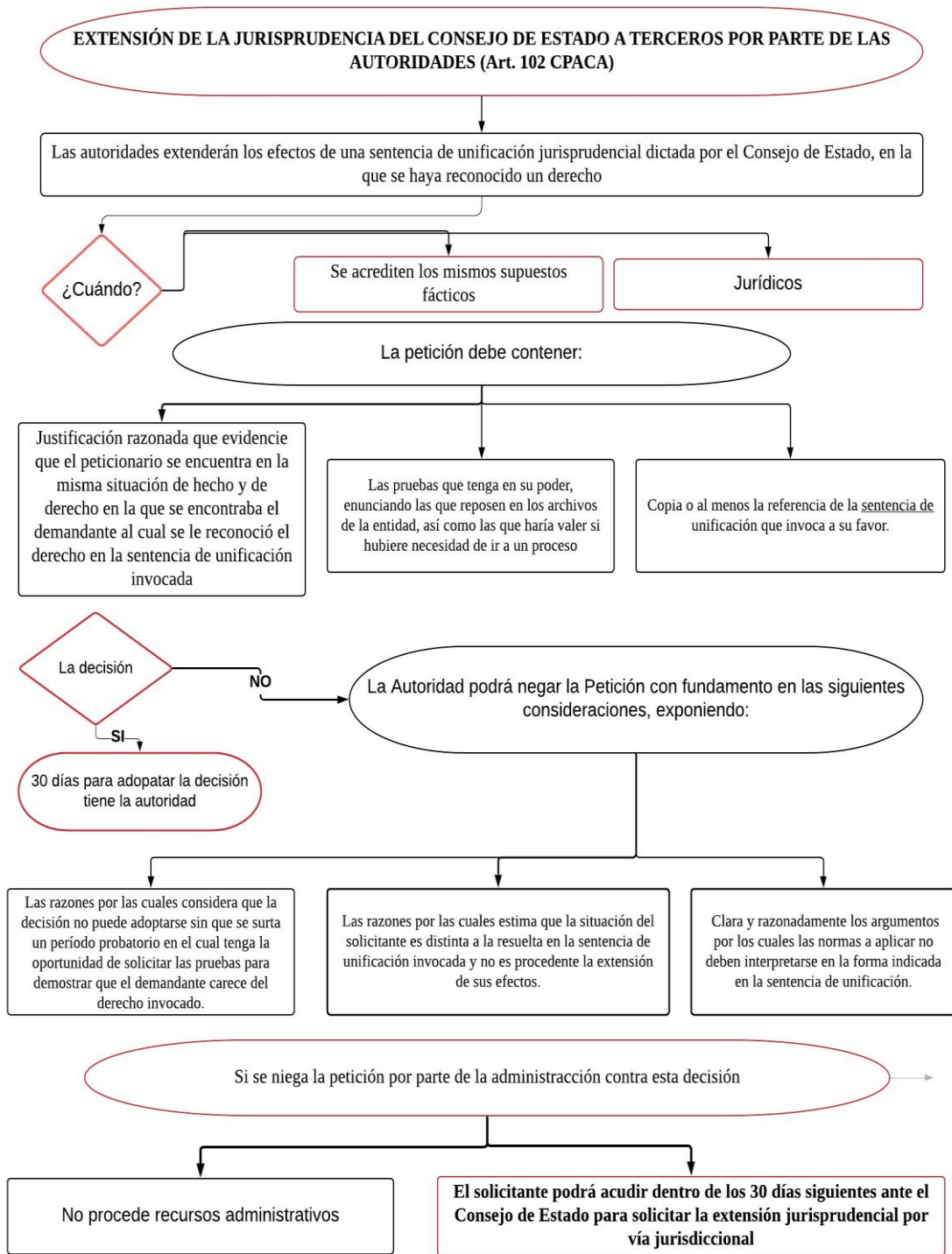


Figura 1. Procedimiento para solicitar el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. (Adaptado del artículo 102 del CPACA).

3.2.2 Fase Judicial.

Pasados los treinta días hábiles que menciona el artículo 102 del CPACA y de presentarse lo allí planteado sin que se presente una respuesta por parte del ente administrativo, el solicitante tiene la posibilidad de realizar la solicitud de restitución del derecho al Consejo de Estado mediante la presentación nuevamente de un escrito razonando las razones y las sentencias que desea unificar a su caso (L. 1437, Art. 269, 2011).

El Consejo de Estado por su parte a partir de este punto debe evaluar si la solicitud cumple con los requisitos previstos para admitir este tipo de solicitudes, cuando este ente compruebe que la solicitud en los términos del artículo 102 del CPACA está completa, y de resolver que se debe hacer una sentencia de unificación jurisprudencial, informa a la entidad administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las cuales contarán con treinta (30) días hábiles para exponer pruebas que puedan indicando abiertamente, ya sea por pruebas o por argumentos, que se opone a dicha decisión por las razones descritas en el artículo 102 del citado Código (Beltrán, 2018).

Posteriormente, cumplido el término de traslado el Consejo de Estado celebrará audiencia dentro de máximo 15 días hábiles desde la fecha de la notificación de la misma a las partes, es decir, entidad administrativa, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y peticionario. En esta audiencia las partes expondrán sus alegatos y el Consejo de Estado decidirá conforme a su valoración si se extienden o no los efectos de la sentencia citada.

Es válido afirmar que el Consejo de Estado en ciertos casos puede negar el mecanismo al no encontrar una relación de similitud fáctica o jurídica a la que hace mención el artículo 102 del

CPACA. Así las cosas, en caso de no extenderse al peticionario los efectos de una sentencia de unificación, el interesado puede promover el medio de control que considere puede hacer uso del canal de demanda establecido por la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar nuevamente se le reconozca un derecho (L., 1437, Art. 269, 2011).

En la fase judicial, es necesario que el ente administrativo realice de manera reiterada la exposición de los argumentos que considere pertinentes con el fin de convencer al Consejo de Estado de encontrar improcedente la petición y, por ende, generar una declaración que cierre el fallo (Agencia Nacional de Defensoría Jurídica del Estado, 2017).

Por su parte, de presentarse que el Consejo de Estado considera procedente la aplicación de esta figura reconociendo el derecho exigido por el solicitante, se concederán los efectos en los mismos términos consignados en la sentencia de unificación. Cuando se reconozca un derecho de carácter patrimonial, el interesado deberá promover el incidente ante la autoridad judicial que tiene la potestad para otorgar dicho derecho patrimonial, dicho incidente deberá presentarse por el peticionario dentro de los treinta días al de la fecha en que el Consejo de Estado extendió los efectos de la sentencia de unificación. En este trámite debe participar la entidad administrativa quien tiene la posibilidad de verificar que la liquidación no genere una pérdida sin justificación de patrimonio público (Marín Diego., 2012).

Por otra parte, el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, igualmente aclarará que en caso de que el medio de control aplicado en el caso de la solicitud fuese el de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando el Consejo de Estado no conceda la petición al interesado el despacho dirigirá la misma a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo.

Sin embargo si la pretensión no es fuese de nulidad y restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado se reactivará el término de caducidad para iniciar la demanda en el medio de control pertinente para el caso.

Es de resaltar, que en sede jurisdiccional el interesado conocerá la decisión de la misma en el término de prácticamente 45 días hábiles, que adicionalmente cuanta con una audiencia donde puede allegar pruebas, que no debe agotar el requisito de procedibilidad, como es la conciliación ante el procurador administrativo, sin embargo, en caso de recibir una negativa no se aplicará los recursos de Ley (Armenta Fuentes & Armenta Calderón, 2015).

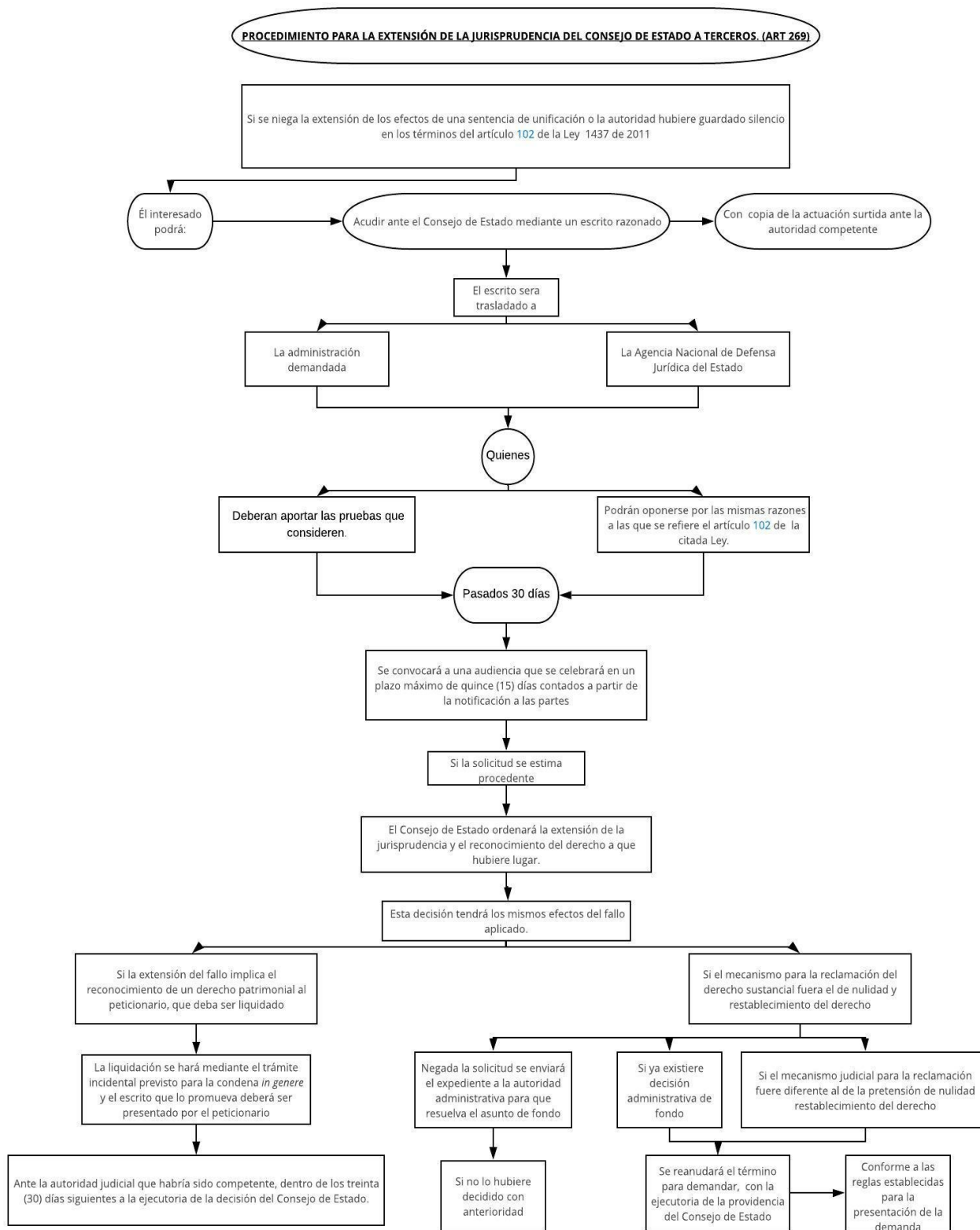


Figura 2. Procedimiento para exigir la extensión de la jurisprudencia a terceros. (Adaptado del artículo 269 de CPACA)

3.3 Requisitos definidos por el Consejo de Estado para solicitar el mecanismo de extensión jurisprudencial

Para solicitar este mecanismo la Sección Cuarta y la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en autos del 15 de enero y 29 de mayo de 2014, respectivamente definieron de manera clara el cumplimiento de ciertos requisitos para la admisión de las peticiones de extensión de la jurisprudencia ante dicha corporación. Para esta solicitud se debe cumplir con los requisitos generales para los derechos de petición. Además, se debe tener en cuenta que el proceso de extensión jurisprudencial conforme lo estipulado por el inciso 2 del artículo 102 de CPACA, presenta los siguientes requisitos para el cumplir el debido proceso:

- Que respecto a la pretensión no haya operado la caducidad.
- Que previamente se haya dirigido la petición a la autoridad administrativa competente.
- Allegar copia de la petición presentada ante la entidad administrativa, donde se especifique la igualdad de fáctica y jurídica que argumenta el peticionario en su caso frente a la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado.
- Que la solicitud se haya elevado ante el Consejo de Estado dentro del término de los treinta días siguientes a la fecha en que la entidad resolvió la solicitud o no la contestó.
- Acreditar el derecho de postulación definido en el artículo 160 del CPACA.

- Anexar las pruebas en posesión del peticionario que pueden servir para el posible proceso judicial.
- Presentar una copia o citar la sentencia de unificación que se quiere invocar en donde se haya reconocido un derecho.
- Que se realice la petición en los términos marcados en la ley (C.E., S.C.A., S. 4º, No. 11001-03-27-000-2013-00017-00(20093), p. 7, 2014).

En el caso de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaro improcedente la solicitud realizada por los miembros de la Unión Temporal de Cali – SI CALI., considerando que no cumplía con lo estipulado en el artículo 269 de CPACA por parte de los solicitantes toda vez que no habían agotado el trámite correspondiente con la entidad administrativa. En caso de no haberse procedido de esta manera, la petición será rechazada automáticamente por no cumplir con lo dispuesto en el inciso 12º del artículo 102 y en el inciso primero del artículo 269 del CPACA (C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, no. 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833), p. 10 , 2014).

El Consejo de Estado aclaró que la providencia citada por los solicitantes perseguía el pronunciamiento sobre la pertinencia, o no, de la respuesta dada por la autoridad al respecto ante una solicitud de extensión de la jurisprudencia, por lo que el Consejo de Estado no podría pronunciarse directamente respecto a una petición que no hubiese agotado el trámite ante la administración, lo que significa que previamente se haya elevado la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante la administración, pues en caso de acudir el peticionario directamente ante el Consejo de Estado, dicho proceder estaría en contra del fin en el que se fundamentó la institución jurídica de la extensión de la jurisprudencia para ser incorporada al ordenamiento jurídico, como es la descongestión judicial y adicionalmente se estaría ante la vulneración del derecho

fundamental al debido proceso (C.E., Sala Cont. Admon., S. 3º, Sb. A, No. 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833) , p. 8, 2014).

Es importante recordar que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-588 de 2012 definió que solo las sentencias proferidas por el Consejo de Estado tienen el carácter de extensibilidad, es decir, que se puede extender su alcance a situaciones similares, y las proferidas por otros entes judiciales solo poseen el valor de ser precedentes judiciales para la jurisdicción contencioso administrativa (C.C., C-588, 2012).

Por su parte la Sección 4 en sentencia C.E., S.C.A., S. 4º, No. 11001-03-27-000-2013-00017-00(20093), p. 7, 2014), manifestó que la petición se debe fundamentar en una sentencia de unificación, que no basta que dicha solicitud se cite una sentencia dictada por la Sala Plena del Consejo de Estado o por una de las secciones de la mismo, sino que deberá cumplir dicha sentencia con lo previsto en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011

Aun así, aunque las sentencias de la Corte Constitucional no activen el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, según el CPACA, deben tenerse en cuenta ya que si estos precedentes constitucionales interpretan normas constitucionales se deben observar de manera preferente (C.C., C-634, 2011).

3.4 Aplicación del mecanismo de Extensión de la jurisprudencia

De acuerdo con el informe de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2014), el 10 de septiembre de 2012 se radicó la primera solicitud de extensión de la jurisprudencia, en donde el solicitante que se presentó en calidad de pensionado de la Policía

Nacional, recibiera un reajuste en la asignación al monto de su retiro, teniendo en cuenta que según su consideración se encontraba en igualdad de facto, presentando los mismos supuestos a los decretados en la sentencia de unificación del 2007 dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado (C.E., S. C. S. C., p.457, 2014). Por lo que la Sección a la cual le correspondió el estudio de la solicitud accedió a extender los efectos de la sentencia invocada en la petición, bajo las siguientes consideraciones:

“La línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado, además de reconocer lo anterior, ha manifestado que el reajuste pensional aplicando el IPC, debe hacerse hasta el 31 de diciembre de 2004, porque el Decreto 4433 de 2004, que reglamentó la Ley 923 de 2004, retomó el sistema de oscilación dispuesto en el Decreto 1211 de 1990 (C.E., S. C. S. C., p.458, 2014).

Es de resaltar que, siendo la primera solicitud presentada ante el Consejo de Estado, la misma aplicó el procedimiento señalado en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 y evidencia la efectividad de este mecanismo en virtud de los principios de igualdad, celeridad, acceso a la justicia que deben reinar en la justicia y la administración.

Así mismo, en providencias donde se ha resuelto el mecanismo de Extensión de la jurisprudencia la Sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo ha aprovechado para varias su tesis, frente a estos mismos pronunciamientos. Como se observará a continuación:

La Sección segunda, subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, con ponencia del Magistrado Gabriel Valbuena Hernández, se pronunció en los siguientes términos respecto de la petición del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, donde el peticionario solicitaba se le aplicará los efectos de la sentencia de unificadora 0122 de

2009, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado y, que como efecto de ello, se reajustara la reliquidación de su pensión de jubilación, la liquidación dada contara con todos los factores salariales devengados por él en el último año de servicios (C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, no. 11001-03-25-000-2013-01341-00(3413-13), p. 4, 2016).

Previo a pronunciarse el Consejo de Estado evaluó que la petición cumpliera con los requisitos señalados en el artículo 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, encontrando con ello, que la petición cumplía con los presupuestos fácticos y jurídicos previamente definidos en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), en la cual el Consejo de Estado definió los factores salariales a tener en cuenta en la liquidación de la pensión de jubilación. Esta medida vincula a los servidores públicos amparados por la ley 33 de 1985 y el derecho al reajuste pensional, que debe incluir “los factores salariales devengados en el último año de servicios con exclusión de la indemnización por vacaciones y la bonificación por recreación, que no se consideran factores salariales.” (C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, no 5000-23-25-000-2006-07509-01 (0112), p. 24, 2009)

Por lo que la Sala Accedió a la petición de la extensión de los efectos de la sentencia de unificación previamente citada, al encontrar que el peticionario se encontraba en los mismos supuestos fácticos y jurídicos toda vez que el beneficiario:

- Se había desempeñado como empleado público por un término no menor a 20 años.
- Poseía el estatus de pensionado.
- Tenía 40 años o más al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993.

Como supuestos jurídicos, la Sala en mención observó que el peticionario se hallaba en la siguiente situación jurídica:

- Se sometía al régimen transicional consagrado en la Ley 100 de 1993.
- Se encontraba sin vinculación a algún régimen excepcional o especial.

Por tal razón, la Sala con el fin de aplicación a los principios de igualdad, favorabilidad, progresividad (o no regresividad) en materia laboral, hizo un cambio en el precedente jurisprudencial adoptado en la sentencia de unificación de 4 de agosto de 2010, en la cual se definieron exclusivamente los factores que debían componer el ingreso base de liquidación, más no el promedio del tiempo para el cálculo del mismo, aduciendo que dicho cálculo no procedente resolverlo dentro de una solicitud de extensión de la jurisprudencia, como si se hizo en la providencia aquí citada, donde se determinaron y aplicaron todos los aspectos inherentes al reconocimiento y goce efectivo del derecho pensional (C.E., Sala Cont. Admon., S. 2º, Sb A., No. 11001-03-25-000-2013-01341-00(3413-13), p. 34, 2016).

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia cumple el fin de facilitar las decisiones judiciales en casos que sean relativamente similares. Para que se de este mecanismo el solicitante debe tener presente que el procedimiento correcto para interponer la petición es un requisito indispensable y si dado el caso no se hace la solicitud bajo los términos que la ley exige, no se podrá proceder en dicho caso (Sala. C. Adm., No. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47.833), 2014)

3.5 Estadísticas de los procesos realizados hasta el 2014 en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia

De acuerdo con Álvaro Namén, autor del capítulo 5 del informe sobre las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia publicado por el Consejo de Estado, desde el momento en la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 el 2 de Julio de 2012, hasta mayo de 2014 se habían presentado Dos Mil Cincuenta y Nueve (2059)

solicitudes ante el Consejo de Estado alegando el uso de esta figura judicial (Consejo de Estado, 2014).

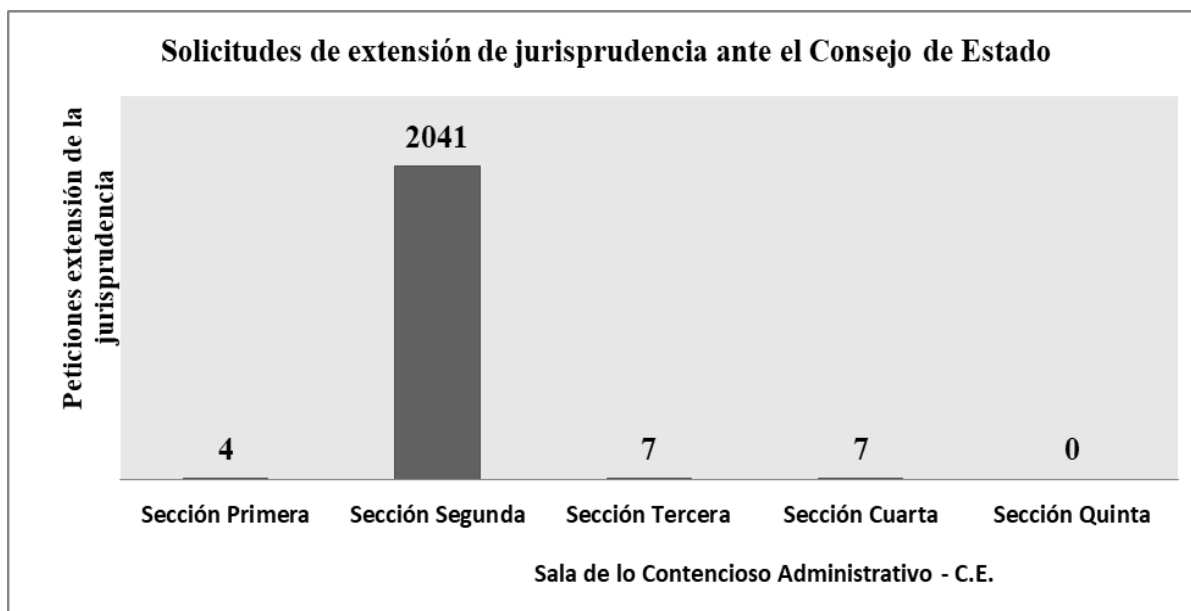


Figura 3. Efectividad del Mecanismo de Extensión a la Jurisprudencia. Adaptado de Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. Tomado de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>

Los datos ofrecidos por la figura 5, frente al uso del mecanismo por parte de los interesados, indica que en al menos 2000 casos el mecanismo cumplió su función de descongestión judicial, aunque se puede concluir que en muchas de estas sentencias no había necesidad de dirigirse al Consejo de Estado, también es cierto que las sentencias de unificación requieren un proceso de análisis sumamente corto en comparación con un proceso judicial regular.

Por ende, estos casos que el Consejo de Estado ha tratado, nos permiten observar que en al menos estos casos, se hizo uso de esta figura con el claro objeto de facilitar la decisión que afectaría a las partes.

Por tanto, la figura tiene el potencial para ser una respuesta ágil y eficaz en las controversias suscitadas por la administración y los particulares, ya sea en la fase administrativa o la judicial, los resultados del uso del mecanismo demuestran la eficacia de este mismo para descongestionar las salas penales. Es de resaltar que la Sección Segunda fue responsable de más del 99% de los casos, y que por el contrario las otras secciones han recibido un número menor de casos, es así que la Sección Quinta no había recibido ninguno para mayo de 2014 (Consejo de Estado, 2014).

3.6 Conclusiones

La solicitud presentada al Consejo de Estado debe estar siempre precedida por una previa solicitud hecha a la entidad administrativa ante la cual se desea extender el recurso de extensión de la jurisprudencia, en el caso de que la entidad se niegue a dar un veredicto se podrá acceder al recurso a través del Consejo de Estado. Esta solicitud deberá estar hecha con fundamento a los artículos 102 y 269 del CPACA y se considerará procedente si los casos evaluados comparten factores jurídicos, normativos o dogmáticos.

Actualmente solo las sentencias decretadas por el Consejo de Estado pueden tener el carácter de sentencia unificadora, las sentencias realizadas por otros entes judiciales como la Corte Constitucional no se pueden tomar como base para extender el derecho, sin embargo, ésta

corte determino que para extender la jurisprudencia a terceros es importante considerar de manera preferente las decisiones de la Corte Constitucional.

La aplicación del Mecanismo en mención ha permitido solventar en cierta medida la congestión judicial que afecta al sistema. Las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado desde el momento de la aplicación del CPACA son por lo menos dos mil (2000) casos, bajo los cuales el Consejo de Estado decreto sentencia. La principal sección del Consejo de Estado

4. Conclusiones

El objeto del Mecanismo de Extensión de la jurisprudencia es reducir el trámite y facilitar las sentencias proferidas por el Consejo de Estado basado en las sentencias preexistentes de este mismo ente, así las cosas, los casos que compartan supuestos facticos y jurídicos, serán considerados por la ley como iguales, por lo tanto las resoluciones realizadas para el primer fallo aplicarían para todos aquellos casos en los cuales se compartiera sucesos y que hayan sido solicitados bajo los términos del artículo 102 de CPACA.

El mecanismo posee gran eficacia debido a que la administración puede solucionar disputas con base en resoluciones previas dispuestas por el Consejo de Estado, evitando en ciertos casos que se presente una disputa judicial gracias a la discusión que se resolvió bajo los términos de la sentencia de unificación jurisprudencial.

El uso del precedente judicial como norma que avala las decisiones de los jueces implica que aun con la existencia de la ley, esta puede llegar a ser rígida, y se necesita el análisis de su estudio para determinar si lo que en ella se escribe para cada caso en particular se comporta de una manera justa, por ende, funciona como la fuente de ampliación del derecho al hecho. Revelando a la ley como protagonista y a la jurisprudencia relevándola a un segundo plano.

El CPACA considera fundamental el principio de igualdad y de aquí nace la base del sistema basado en precedentes, debido a que es la implementación de estos lo que exige que haya cuando se presente una igualdad en los casos correspondientes, se pueda facilitar la decisión jurídica.

Una de las mayores conquistas del Estado moderno ha sido la garantía que se le ha ofrecido a través de los artículos 29 y 230 de la Constitución Política a los ciudadanos para que los jueces se encuentren sometidos a la ley.

El mecanismo de autotutela permite en algunos casos agilizar el proceso de declaración de una sentencia en base a disposiciones similares ya realizadas por el Consejo de Estado, que cumple el papel de unificador de todas estas normativas.

El debido proceso es una herramienta útil para el mecanismo de extensión de la jurisprudencia cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad.

Los debates han nutrido a la normativa permitiendo abordar desde distintos puntos de vista como lo es el dogma, las normas o los dilemas teóricos que plantea esta nueva forma de edificar el derecho, gracias a estos es posible que las leyes abstractas puedan ser aplicadas a la cotidianidad.

La solicitud hecha al Consejo de Estado debe estar siempre precedida por una previa solicitud hecha a la entidad administrativa ante la cual se desea extender el recurso de extensión de la jurisprudencia, en el caso de que la entidad se niegue a dar un veredicto se podrá acceder al recurso a través del Consejo de Estado. Esta solicitud deberá estar hecha en base a los artículos 102 y 269 del CPACA y se considerara procedente si los casos evaluados comparten factores jurídicos, normativos o dogmáticos.

5. Recomendaciones

Aunque el mecanismo de extensión de la jurisprudencia ha favorecido la descongestión judicial, especialmente en aquellas solicitudes elevadas al Consejo de Estado, ya que como observó el mayor número de casos obedece a asuntos de seguridad social o laborales, es importante remarcar la obligatoriedad por parte del ente administrativo de valorar correctamente las solicitudes que se le presentan en virtud del artículo 102 de CPACA, ya que evadir la respuesta a casos que evoquen correctamente la sentencia de unificación retrasa el objetivo inicial de la ley de descongestionar el sistema, por ende se requiere que exista un acuerdo que haga imperioso que las entidades reamente apliquen el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, para así evitar la saturación del Sistema judicial en su jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque tal como se está presentando actualmente se desvirtúa el espíritu del mecanismo que es evitar la descongestión judicial y por el contrario se satura aún más el Consejo de Estado.

6. Referencias

- Armenta Fuentes, J. M., & Armenta Calderón, J. C. (2015). Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Comentado (Tercera Edición ed.). Bogotá: Ediciones Nueva jurídica.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2017). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. Recuperado de 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
- Agr. (2012). Guía metodológica del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Bogotá, D.C.
- Aguirre moreno, j. A. (2015). Repositorio universidad libre. Recuperado el 15 de junio de 2019, de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/9306/EXTENSI%C3%93N%20Y%20UNIFICACION%20DE%20LA%20JURISPRUDENCIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arboleda., E. (2011). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, D.C.: Legis.
- Alvarado, V., Álvarez, L., Andrade, H., Arenas, G. Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código: una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011. Banco de la Republica-Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Armenta, J. M, Armenta, J. (2015). Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ley 1437 de 2011. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.
- Barreto., M., & Pulido., O. (2016). La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia. Revistas Jurídicas.
- Benavides, J. L. (2013). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Comentado y Concordado. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bernal Pulido, C. (2008). *El Precedente en Colombia*. Derecho del Estado. Bogotá.

Betancourth, D. R. (2011). *Extensión de las Sentencias de Unificación de la Jurisprudencia*. En L. F. Víctor Hernando Alvarado Ardila, *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código* (págs. 91-116). Bogotá: Nomos Impresores.

Blanco, G. (2013). *Sistemas de Fuentes en el Ordenamiento Jurídico Colombiano*. Segunda edición. Grupo editorial Ibáñez.

Castro., & Peña. (2017). *La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano*. *Verba Iuris*, 111-125.

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956

Congreso de la República. (2011). *Código General del Proceso*. Recuperado de: https://leyes.co/codigo_general_del_proceso/614.htm

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo (21 de febrero de 2011). *Sentencia 2012-00311*. Consejero Ponente: Susana Buitrago Valencia

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (26 de febrero de 2014). *CE SIII 25804 DE 2014*. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero

Consejo de Estado. (2014). *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*. Bogotá, D.C.

CONSEJO DE ESTADO. (2014). *SAL. CON. ADM. RAD. 47833*.

CONSEJO DE ESTADO. (2014). *Sala. C. Adm., No. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47.833)*.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. S. 4°. (15 de Enero de 2014).

Relatoria Consejo de Estado. Recuperado el 01 de Julio de 2019, de

[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/139/S4/11001-03-27-000-2013-00017-00\(20093\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/139/S4/11001-03-27-000-2013-00017-00(20093).pdf)

Consejo de Estado, Salade Consulta y Servicio Civil. (2014). p. 334.

Constitución política de Colombia. (1991) Artículo 13, 209. Segunda edición. Legis

Corte Constitucional. (1 noviembre de 2011) Sentencia C-816/11. [MP Mauricio González Cuervo]

Corte Constitucional. (12 de octubre de 1994). Sentencia T-445/994. [MP Alejandro Martínez Caballero]

Corte Constitucional. (29 de enero de 2014). Sentencia C-034/14. [MP María Victoria Calle Correa]

Corte Constitucional. (4 de octubre de 2017). Sentencia SU611/17. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez]

Garzón, J. (2014). El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito – Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 de enero 18 de 2011). Ediciones doctrina y ley Ltda.

Martínez, J. C. (2014). El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). Decreto 1069 de 2015. Recuperado de: https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DUR/Decreto_%C3%9Anico_MJD_Integrado_05-12-2017.pdf

Palacio, J. A. (2017). Derecho procesal administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Perdomo, E. j. (2011). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Legis.

Senado de la República, Ley 1437 de 2011, Secretaría del Senado.

Tapiero Nini. (2015). Una Mirada al Ejercicio de la Solicitud de Extensión de la Jurisprudencia. *Justicia*, 152-168.