

EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.

Por: Carlos Iván Payares Tapia - Antonio Carlos Cabeza Gallo ⁶

RESUMEN.

La extensión de la jurisprudencia y las sentencias de unificación integran el conjunto de las innovaciones que la Ley 1437 de 2011, en sus artículos 10 y 102, incorporó en el ordenamiento jurídico patrio. Con ellas el legislador procuró que a los precedentes judicial se le dé una correcta aplicación. Son, en consecuencia, figuras para agilizar los procesos que se adelantan ante los jueces de la República y el desenvolvimiento de la administración pública, en aras de salvaguardar los derechos de los administrados con fundamento en los principios constitucionales y legales del debido proceso, igualdad, legalidad, buena fe, economía procesal y eficacia.

El nuevo mecanismo de extensión de la Jurisprudencia no solo apareja que las decisiones del Consejo de Estado se tornan vinculantes, sino que implica para los jueces el deber de aplicar con uniformidad las normas cuya interpretación ha sido fijada por el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Con esto se espera que la descongestión de los despachos judiciales se haga realidad, se acentúe la seguridad Jurídica y fortalezca la confianza en la jurisdicción.

Tal deber comprende también a los funcionarios administrativos, de manera que a ellos les corresponde extender los efectos de una sentencia de unificación a los administrados que lo soliciten, a condición de que acrediten los mismos supuestos facticos y jurídicos que sirvieron de base a los consejeros de estado para adoptarla.

PALABRAS CLAVES: Extensión de la jurisprudencia, sentencias de unificación, igualdad, seguridad jurídica.

⁶ *Carlos Iván Payares Tapia*, Abogado, Esp. En Derecho Administrativo y Docencia Universitaria, carlos.payares@unisucree.edu.co – *Antonio Carlos cabeza Gallo* - Abogado Especialista en Derecho Administrativo – Docente Universitario - ancar-22@hotmail.com

ABSTRACT

The extension of the jurisprudence, and the judgments of Unification Jurisprudential articles 10 and 102 are two new legal figures that incorporated the Law 1437 of 2011, in order to give a correct application to the judicial precedent in contentious administrative matters and thus advance in the procedures in the administration of justice and in the same development of the public administration, in order to safeguard the rights of the administered ones based on the constitutional and legal principles of due process, equality, legality, good faith, procedural economy and efficiency.

The novelty of the mechanism of extension of the Jurisprudence, has immersed the duty of uniform application of rules and jurisprudence as a binding element, which seeks to achieve in part judicial decongestion, legal security and strengthen the strength and the binding nature of the desiones Judicial of the Council of State,

There is a clear duty to give a uniform application to unification judgments, and extend those effects to third parties who request it before the administration with prior accreditation of the same factual and legal assumptions.

INTRODUCCION

Entre las novedades que en materias administrativa y contenciosa administrativa introdujo la Ley 1437 de 2011 en el ordenamiento jurídico patrio se cuentan la extensión de los efectos de las jurisprudencias de unificación que profiera el Consejo de Estado y las sentencias de unificación. Con estas figuras se procura: i) lograr una correcta interpretación de las normas a través de la aplicación de precedente judicial, ii) contrarrestar la congestión de los despachos judiciales, iii) agilizar los trámites que se adelantan ante las autoridades administrativas. Además, y, iv) salvaguardar los derechos de los administrados con fundamento en los principios constitucionales y legales del debido proceso, legalidad, buena fe, economía procesal y eficacia.

La ley 1437 de 2011, o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, desarrolla en su capítulo II, artículo 10, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de aquellas situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos y que conciernan a los administrados que lo soliciten. Además, es menester indicar que tanto en el Título VII, capítulo I, artículo 269, se reglamentó lo concerniente a la extensión y unificación jurisprudencial, como al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (artículo 256), del que solo mencionaremos apartes por no ser objeto principal de este estudio.

Con la entronización de estos instrumentos se dotó a los administrados de una herramienta que les permita, sin tener que acudir ante la autoridad jurisdiccional, obtener el reconocimiento, respeto y satisfacción sus derechos dada la vinculatoriedad de la *ratio decidendi* de las sentencias de Unificación del Consejo de Estado. No obstante, es mandatorio precisar que la prosperidad de tales solicitudes debe ajustarse a estos requisitos: i) hallarse en una situación fáctica similar a la que demostró el demandante favorecido con la sentencia de unificación; y, ii) que para resolver la situación sea indispensable aplicar la misma normatividad que se tuvo en cuenta para desatar el litigio. En últimas, que se trate de un caso particular y análogo.

De esta manera los administrados cuentan con una prerrogativa para exigir de las autoridades la efectividad de sus derechos sin tener que acudir ante un juez.

A través del presente artículo de investigación se analizarán los orígenes, los lineamientos estructurales de la unificación y extensión jurisprudencial, su incorporación en nuestro ordenamiento jurídico, las ventajas y posibles desventajas que se puedan derivar de su aplicación. A la par de hacer una mirada crítica y constructiva del mecanismo como una relación interdependiente entre la administración pública y el máximo órgano de lo contencioso administrativo, que en ultimas es este el que tomará una decisión ante la negativa de la administración de actuar y evitar que el ciudadano ejerza el medio de control idóneo.

La implementación de estos mecanismos

Antes se aclaró que la extensión de la jurisprudencia de unificación beneficiará tanto a los administrados que estén en condiciones de merecer el reconocimiento de derechos dada la similitud que su caso tiene con el que antes se resolvió por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo y que sirve de base para su petición, como a la jurisdicción y a la administración, todo porque la creación de estos mecanismo mermará la congestión de los despachos judiciales y acelerará los procesos administrativos.

Para que la jurisprudencia de unificación se aplique en sede administrativa, al administrado ajeno a la litis debe poner en consideración de la administración la situación fáctica y jurídica en que se halla inmerso, que, no está de más decir, debe coincidir con los supuestos facticos y jurídicos que se tuvieron en cuenta para proferir la sentencia unificada. El artículo 102 en su inciso 1° señala, de forma concreta y clara, que “Las Autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos facticos y Jurídicos”. Esto se deberá entender e interpretar en conjunto con lo planteado por las sentencias de la corte Constitucional C-816 de 2011, que condiciono el deber de observar y tener en cuenta preferentemente las interpretaciones de la Corte Constitucional en lo referente a las normas constitucionales aplicables al asunto en mención.

Podemos señalar que este mecanismo de extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros comienza por instaurar la fuerza vinculante que tanto la Jurisprudencia como la doctrina enfatizan en el *precedente judicial*. Queda de cierto modo instituido formalmente un tipo especial de procedimiento en sede

administrativa, que buscaría hacer efectivo la aplicación uniforme de los derechos de las personas que acuden a ella.

Con esta aplicación uniforme e igualitaria, lo que se quiere es disminuir en gran medida la gran cantidad de asuntos y procesos que se repiten tanto en temas como pretensiones, y que llegan a la sede judicial el funcionamiento razonable de la actividad de los juzgados; y que son asuntos que ya presenta una línea clara de decisiones en el Consejo de Estado de una forma unificada, que ha sido tenida pacífica y regularmente aceptada por la alta corporación de lo contencioso administrativo, Vemos que se busca en gran medida perseguir de forma unánime darle celeridad a los temas y asuntos que debe resolver la administración, al ser de conocimiento claro y que se presentan con gran sistematicidad, Más aun creemos firmemente que la extensión de la jurisprudencia, las sentencias de unificación y el recurso extraordinario de Unificación en cierta medida, reflejan fielmente la protección de los derechos de los administrados por contar con un instrumento para que se resuelvan sus peticiones de una forma rápida y en derecho.

Esto deja ver como se realizaron esfuerzos para buscar la tan anhelada estabilidad jurídica especialmente en la aplicación del precedente judicial, en caso particular del área del derecho administrativo fueron el decreto 528 de 1964, la ley 11 de 1975 y la ley 448 de 1998, las que dieron piso a la aplicación de las decisiones judiciales en el aparato jurisdiccional, para dotar al ciudadano de seguridad e igualdad de trato en sus asuntos; por los lados de la administración Pública con la ley 1395 de 2010 se trató que las autoridades fueran consecuentes con las decisiones reiterativas de los despachos judiciales, pero que no se lograron los fines perseguidos para tratar de resolver los asuntos y peticiones que el ciudadano reclamaba.

Con la expedición de la sentencia C-113/1993- , podemos inferir que se empieza a establecer la llegada de la teoría del Precedente, con el estudio del decreto 2067 de 199, al indicar los efectos de las sentencias directamente relacionados con las partes intervinientes. Juntos a esta decisión se sucedieron un sin número de providencias como fueron las C- 083/1995 M.P Carlos Gaviria Díaz, que fueron formando la teoría del Precedente de carácter vinculante.

Como lo establece (Bernal 2005) se abre paso la necesidad de llenar vacíos en la ley mediante la propia Constitución, caracterizada por tener elementos que

amplían su campo de acción, como los valores y principios; Vemos como la fortaleza que toma la decisión de la corte constitucional arrastra una interpretación que a nuestro modo de ver es una guía que el operador Jurídico debe tener en cuenta al momento de tomar la decisión del caso bajo estudio.

Por otra parte, los preceptos de los artículos 10 y 102 de la ley 1437 de 2011 buscan aplicar de una manera pacífica las sentencias de Unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, con lo cual creemos que se reconoce la importancia jurídica de tales decisiones. Que lo que se quiere es cerrar discusiones sobre problemas jurídicos que señalen una mejor seguridad Jurídica y eficiente aplicación de justicia.

Al respecto (Arboleda 2014) manifiesta que en cierta circunstancia si se llegase a separar de la decisión tomada en las sentencias de unificación, las autoridades podrían llegar a desconocer la norma jurídica. Un punto central y que nos aclara el grado de vinculatoriedad lo encontramos en (Ospina 2013) en lo referido por la Corte Constitucional al considerar que es un elemento vinculante más no obligatorio pues para entender la vinculatoriedad al momento de decidir se deben tener en cuenta las normas obligatorias. Al fin de cuentas podemos afirmar que lo Obligatorio es la Interpretación contenida en la jurisprudencia bajo análisis. Es de recordar que la Corte Constitucional estableció que esta vinculatoriedad de las sentencias de unificación también se extiende a las jurisprudencias de las demás cortes, y que se deberán observar preferentemente las emitidas por ella, como guardiana de la carta política.

Con el avance en el estudio de la figura de la extensión de la jurisprudencia a terceros, podemos llegar descubrir su inmenso potencial, en la búsqueda de una aplicación uniforme del derecho, del principio de igualdad y seguridad jurídica, que lograr una mayor eficiencia con caras a ciudadano que en últimas es el beneficiario de la actividad judicial.

El papel importante y de primera línea en el advenimiento del precedente jurisprudencial, como una fuerza creadora de fuente del derecho. (Montaña 2014). Creando en ultimas normas de aplicación y respeto, comprendiendo que las normas no pueden por más que el operador y el intérprete pretenda aplicarla en su sentido más amplio al caso, buscar una aplicación más especial acorde a las condiciones de tiempo modo y lugar.

Esto ha transcurrido de una forma impactante en nuestro ordenamiento jurídico que se puede llegar a plantear como lo señala (Martínez 2011), que el Derecho administrativo en cuanto a la aplicación del precedente llegase a parecerse al *Common Law*, por cuanto y tanto en la labor de resolver problemas jurídicos similares, se trabajan y aplican reglas jurisprudenciales extraídas de la jurisdicción contenciosa.

1.0 Procedimientos de unificación y extensión jurisprudencial.

Una de las novedades que trajo el nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es la unificación y extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuyo articulado fue sometido al control de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en las Sentencias C-634 y C-816, ambas del año 2011, reiterando las reglas establecidas en la Sentencia C-539 de 2011, ya que a juicio del máximo órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional, *“el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar en la norma que las autoridades administrativas deben tener en cuenta a la hora de adoptar una decisión, no solo las sentencias de unificación que adopte el consejo de estado sino también la jurisprudencia de la corte constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, teniendo en cuenta el principio de supremacía de la constitución y los efectos de la cosa juzgada constitucional, prevaleciendo siempre el precedente de la corte constitucional sobre todo en materia de derechos fundamentales”*.

La extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia, se encuentran contenidas en los artículos 10, 102 del Título V, 256 al 268 del Capítulo II y entre los artículos 269 al 271 del título VII Capítulo I de la ley 1437 de 2011; se puede decir que su principal diferencia consiste en que la extensión de la jurisprudencia se presenta en sede administrativa adelantada ante su respectiva autoridad pública competente mientras que la unificación de la jurisprudencia es un recurso extraordinario que se adelanta ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es decir, en sede judicial.

Según el artículo 257 de la mentada ley, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia *“procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena*

o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los montos vigentes” establecidos en el mismo artículo, *“al momento de la interposición del recurso”* ; a su vez el artículo 258 *Ibíd*em, establece que *“Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”*. Para que proceda el recurso de unificación de jurisprudencia es necesario que se haya dictado sentencia ya sea de única o segunda instancia, siempre y cuando dicha sentencia haya causado un perjuicio a cualquiera de las partes, por la inaplicación de una sentencia de unificación en el fallo.

Por otro lado, el artículo 102 de la plurimentada ley, nos plantea que la solicitud de extensión de la jurisprudencia se incoa para obtener el reconocimiento de un derecho de conformidad con lo establecido en una sentencia de unificación. Ante esto se le impuso al solicitante la carga de demostrar que su caso armoniza o coincide con los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la situación resuelta en la sentencia de unificación sobre la que se estructura la petición.

A pesar de que la extensión de la jurisprudencia se da en sede administrativa y el recurso extraordinario de unificación en sede judicial, ambas figuras buscan el mismo objetivo, el cual consiste, en la aplicación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en pro de darle una correcta aplicación al precedente jurisprudencial en materia contenciosa administrativa, lo cual debe ser aplicado desde la misma actuación administrativa.

Como vemos el cambio de paradigma se acentúa al dejar de ser precaria la jurisprudencia e irse consolidando como una verdadera fuente de derecho, nuestro artículo 230 de la C.P, al asentarse sobre un paradigma de *Civil Law*, otorga facultad preponderante a los poderes legislativo y ejecutivo como actores que elaboran y aplican la ley, dejando al poder judicial su interpretación. (Quinche 2016).

Se ratifica así la convicción de que en el ejercicio jurisdiccional se conocen con anterioridad las normas que se aplicarán para la solución del caso en concreto. Por ello no se estaría creando derecho, pues solo la ley imperaría y la jurisprudencia, la equidad y los principios serían criterio auxiliar.

Esta figura de extensión de jurisprudencia, con su carácter netamente jurídico se perfila como una herramienta clave de descongestión judicial, que ayude en forma clara a detener la congestión que día a día crece en la rama judicial, Como lo señala (Bernal 2016), el mecanismo logro dotar de eficacia y agilidad al sistema, comenzando por el pleno reconocimiento del precedente Jurisprudencial del Consejo de Estado, en lo atinente a sus sentencia de Unificación, pero que a raíz de la Sentencia C-816 de 2011 se tendrán en cuenta también las sentencia de la Corte Constitucional, por lo tanto consideramos que la aplicación del precedente es materia incluyente y vinculante para la administración o las autoridades, teniendo el deber de respetarlo, acatarlo y en los posible ante eventuales solicitudes aplicarlo.

En gran medida señalamos que con la llegada del nuevo Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, lo que se pretendió es de reforzar la constitucionalización del Derecho administrativo, y en especial el trámite de sus procesos tanto en sede administrativa como en sede judicial, llamando para tal fin la aplicación de forma perentoria los principios de celeridad, economía, igualdad y buena fe, otorgándole un poder claro al ciudadano para lograr tener una justicia pronto, expedita y bajo signos de igualdad en sus justas proporciones.

Al respecto (Martínez 2017) señala lo siguiente: el legislador se encontraba en mora con relación al ciudadano facilitándole una figura que le permitiera acceder de una forma rápida y clara a la administración de justicia, junto a las autoridades, bajo el entendido que recibirá un trato igualitario, dándole la importancia y el respeto al precedente judicial en este caso, con la obligación de extender estos efectos a terceros que lo soliciten.

Entonces de este modo la Extensión de la Jurisprudencia es la garantía que puede llegar a tener el administrado en la aplicación inmediata de los principios del derecho y de los derechos fundamentales, contexto este último que es de cabal importancia si pretendemos convivir en una sociedad más justa e igualitaria, que busque llagar a materializar los postulados de la justicia.

Tal cuestión la sostiene (Santofimio 2017) al señalar que en el artículo 3° de la ley 1437 de 2011, se materializa “*el principio jurídico de la Buena administración, entendido como un postulado normativo que ordena, en la mayor medida posible de acuerdo a las condiciones fácticas y jurídicas, que la administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella*”.

No debemos perder la atención en que son prometedores los beneficios que tiene potencialmente la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia, ya que es la herramienta que materializa derechos, y sobre todo puede llegar a ser un forma de buscar el reconocimiento de derechos como la seguridad social, en el campo administrativo, puntualmente el reconocimiento de pensiones junto con su reliquidación, el pago de prestaciones sociales, la declaratoria del contrato realidad entre otros temas que rondan la justicia administrativa; y que reafirma el Precedente en este caso sentencias de Unificación del Consejo de estado, según la máxima corte de la jurisdicción administrativa con respecto a la interpretación que le deben dar las autoridades a los efectos de las sentencias se dijo lo siguiente “ *tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional*” (Consejo de Estado, Radicado 11001-, 2013, pág. 20).

1.1 Petición y Requisitos formales.

La ley 1437 de 2011 deja establecido en su artículo 102 que, por medio de una petición, de carácter y configuración especial, puede un ciudadano acudir ante la autoridad legalmente competente para solicitar que se le reconozca el derecho que cree tener de acuerdo con lo definido por la *ratio decidendi* de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. La prosperidad de tal petición dependerá de que no haya operado el fenómeno de la caducidad del medio de control respectivo y que exista similitud entre los hechos y fundamentos de derecho expuestos en la petición con los que sirvieron de base al Consejo de Estado para su pronunciamiento. Esto obliga a quien aspire a tal beneficio a: i) alegar de una forma clara, concisa y, sobre todo, razonada, los motivos y fundamentos jurídicos que cree se deben aplicar a su caso en concreto; ii) allegar con la petición las pruebas que tiene bajo su poder y/o señalar las que la administración tiene en sus archivos; iii) mencionar las demás pruebas que aduciría en el futuro proceso judicial; y, iv) anexar la copia de la sentencia de unificación o, por lo menos, identificarla en su referencia.

A lo anterior debe agregarse que, si con anterioridad el peticionario hubiera efectuado una petición con idéntico propósito, pero sin haber invocado la aplicación de la sentencia de unificación, el interesado está obligado a informarlo para que, como lo

dispone el inciso tercero del artículo 102 de la ley 1437, al resolverse la solicitud de extensión se entienda resuelta la primera solicitud.

1.2 Trámite y Decisión.

Luego de que se radique la petición de extensión, surge para la administración el deber de solicitarle a la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado que emita concepto sobre la viabilidad o no de ella. Tras recibir el oficio o comunicación, la ANDJE cuenta con diez días para informar sobre la intención de rendir el concepto solicitado. Si su respuesta indica que se inclina por emitirlo, tal documento se debe producir dentro de los 20 que siguen a su asentimiento, tal como lo estatuye el artículo 614 del Código General del Proceso.

Como en el inciso quinto del artículo 102 de la Ley 1437 se estableció un plazo de treinta días para que la entidad, órgano u organismo del Estado resuelva la solicitud de extensión de la sentencia de unificación y a partir del surgimiento de la obligación de pedir concepto a la ANDJE, surge la inquietud de precisar el momento desde el cuál se contará ese término. En nuestro entender, se presentará una dualidad de fechas, dependiendo de si la ANDJE manifiesta desinterés por el asunto o si, por el contrario, emite su concepto. Entonces, si no hay pronunciamiento por el sí, el plazo para resolver se iniciará el día siguiente a la recepción del oficio o mensaje en que se exprese tal parecer. En cambio, cuando se emita el concepto, el término dará inicio el día siguiente al que este se recibió.

Después de que se agoten los pasos anteriormente descritos debe proceder la administración a adoptar la decisión que en derecho corresponda, con atención de la verificación de los supuestos facticos y jurídicos analizados expresamente en la sentencia unificada del consejo de estado que es objeto de solicitud, acompañado de las leyes y reglamentos aplicables al caso, llegando a procedencia o no del cumplimiento de todos los supuestos.

Estudiando el inciso 5° del mismo artículo consideramos que la administración puede pronunciarse en algunos de estos tres sentidos: i) abrir, por razones probatorias, un periodo para el recaudo y la práctica de pruebas necesarias para demostrar la carencia del derecho por parte del solicitante de la extensión; ii) entender que las razones fácticas y jurídicas alegadas no son similares o análogas a las circunstancias analizó la sentencia cuya extensión se depreca; y, iii) no

compartir la interpretación que el peticionario hace de la situación. En los tres eventos se advierte la negación de la aspiración del solicitante. Sin embargo, en los dos primeros la administración no desconoce el precedente, contrario a lo que ocurre en el tercer evento.

1.0 Control y trámite Judicial.

El pronunciamiento negativo que haga la autoridad administrativa respecto de una solicitud de extensión de los efectos de una sentencia de unificación no constituye el cierre de la discusión, en tanto que el solicitante, conforme lo habilita el artículo 269 de la ley 1437 (modificado por el artículo 77 de la Ley 2080 de 2021), puede prolongar la controversia. Para ello es menester que, dentro de los treinta días siguientes a la notificación o comunicación de la decisión y por conducto de apoderado, presente ante el Consejo de Estado escrito razonado en el que evidencie que, en lo atinente a hechos y derechos, su situación es similar a la de la persona a la que se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación que invocó en la petición.

Así las cosas, es esta corporación la que determinará si la administración acertó o erró al negar la petición de extensión de los efectos de una sentencia de unificación. En el caso de que el máximo tribunal concluyere que la administración se equivocó, ordenará no solo la aplicación de los efectos negados, sino también el reconocimiento de los derechos a que hubiere lugar. Esto comporta que la decisión contiene los mismos efectos del fallo extendido y que a partir de ese momento el acto administrativo proferido por la autoridad se sustrae de control de legalidad a través de los medios judiciales de impugnación, conforme lo prevé la ley.

El procedimiento que se seguirá es el regulado por los incisos segundo a octavo del pluricitado artículo 269. En primer lugar, se establecen que a la solicitud se anexará copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y se manifestará, bajo la gravedad del juramento, que no ha acudido ante un juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para pedir que se le reconozca el derecho que pretende. Además, se exige que no hubiere operado la caducidad del medio de control precedente o la prescripción del derecho que se reclama.

Luego de admitida la solicitud por ajustarse a los requisitos ya mencionados, se dará traslado a la entidad ante la cual se solicitó a extensión y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta días, dentro de los cuales aportarán las pruebas que estimen pertinentes y solo podrán oponerse a la extensión alegando una o varias de las causales contenidas en el artículo 102 de la Ley 1437.

Finalizado el término del traslado y sin que se requiera auto que lo disponga, tanto el solicitante como las entidades públicas podrán presentar memorial que contenga sus alegatos de conclusión. La decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes.

Lo anterior pone de presente que no es necesario celebrar audiencia de alegatos, salvo cuando a juicio del Consejo de Estado resulte pertinente (inciso octavo del artículo 269 de la Ley 1437, modificado por el 77 de la Ley 2080 de 2021). Si así ocurriere, dentro de ella se adoptará la decisión a que haya lugar. Otra innovación que merece destacarse es que, si se llegare a disponer que se lleve a cabo la audiencia de alegatos, el consejero ponente podrá ordenar la presencia del funcionario de la entidad que tenga la competencia para decidir el asunto, quedando este obligado a asistir so pena de incurrir en falta grave.

2.0. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

El artículo 10 de la Ley 1437 impone a las autoridades administrativas que al resolver los asuntos de su competencia apliquen las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para ello seguirán el trámite que establece artículo 102 ibídem cuyo texto establece que ellas “*deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos*”.

Las precitadas normas revisten gran importancia teniendo en cuenta que las autoridades administrativas no solo están sujetas a la constitución y a la ley, sino también a los precedentes jurisprudenciales proferidos por los órganos de cierre, especialmente, por la Corte Constitucional, y su desconocimiento implicaría la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una flagrante transgresión de la

carta política y de la ley, de manera que podría dar lugar a responsabilidades penales, administrativas o disciplinarias por parte de las mencionadas autoridades y a la interposición de acciones judiciales, entre ellas la de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.

La Corte Constitucional a través de varios pronunciamientos ratificó el valor de fuerza vinculante que poseen los fallos de las altas cortes. En efecto, en la sentencia C-816 de 2011 se razonó que *“las autoridades al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.”*

De igual manera cabe memorar que la sentencia C-634 de 2011 se menciona *“el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se funda en el respeto del debido proceso y el principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); en el hecho que el contenido y alcance normativo de la constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; en que el desconocimiento del precedente y con ello el principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6 y 90 C.P.); y en que las decisiones y actuaciones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley(Art. 13 C.P.).*

En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto, similar o análogo dicha interpretación”. “inclusive en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes”.

De lo transcrito fluye que para que la administración aplique el ordenamiento jurídico no basta con acudir a los textos formales, sino que habrá de consultar la interpretación que sobre el caso particular del que se ocupa hayan realizado las altas cortes. Con tal proceder se busca que las autoridades logren la igualdad entre los ciudadanos encuadrando su gestión dentro de la razonabilidad y seguridad

jurídica que se desprende de los juicios de valor emitidos por los diferentes tribunales de cierre de las distintas jurisdicciones.

En tal sentido el Consejo Estado en sala de lo Contencioso administrativo, Radicado (1101 03 25 000 2013 0064500, 2013) C.P Gustavo Gómez Aranguren, expresó que tal mecanismo de extensión busca en lo posible proteger y maximizar el grado de protección de los Ciudadanos, enfatizando los derechos a la Seguridad Jurídica, acceso a la administración de justicia, tener derecho a la buena fe por parte de los ciudadanos en sus peticiones, direccionar a los jueces en una aplicación uniforme de la ley, con cierto grado de interpretación uniforme de las normas estudiadas, dándole así al ciudadano una estabilidad que siente en el ejercicio de sus derechos.

2.1 Efectos sobre la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros en sede judicial

Antes vimos que cuando la autoridad administrativa niegue total o parcial la petición de extensión o guarde silencio sobre ella, la parte interesada podrá acudir ante el Consejo de Estado para que sea esta corporación la que decida en uno u otro sentido. También señalamos el procedimiento a seguir y los plazos para concurrir y resolver. No obstante, consideramos que esa información deviene irrelevante e incompleta sino abordamos lo atinente a los efectos que produce la decisión que la corporación adopte.

Así, si los jueces arriban a la conclusión de que la petición de extensión debe resolverse en sentido favorable a quien la hizo, la providencia ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que haya lugar. Pero si, por el contrario, se estimare que no hay concordancia entre los supuestos fácticos y jurídicos invocados por el peticionario con los que permitieron estructurar la sentencia de unificación, la decisión, aparte de denegar las súplicas, dispondrá que se envíe el expediente administrativo a la autoridad administrativa para que sea ella la que resuelva el asunto de fondo, salvo que antes se hubiera decidido.

También puede suceder que existiere decisión administrativa y que el medio de control fuera distinto al de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta precisión tiene trascendencia para efectos de establecer en qué momento se reanuda el término para demandar. Este interrogante lo despeja al estatuir que ello acontecerá a partir de la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Insistimos entonces en que lo anterior se convierte en una pauta insoslayable para la aplicación directa del principio de igualdad incluido en el numeral 2 del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme al cual las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento y por consiguiente en la concreción procesal del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.

Así las cosas, la aplicación de extensión de jurisprudencia es la oportunidad con la que cuentan los particulares, inclusive el Estado mismo, para que a través de una actuación administrativa se analice, estudie y decida si procede extender los efectos de una sentencia de unificación por estar en un plano de igualdad los supuestos fácticos y jurídicos que quedaron expuestos en ella, con los que a consideración de la autoridad administrativa presenta el interesado.

2.3 Sentencias de unificación jurisprudencial.

Importancia señalar que desde 1991 la jurisdicción constitucional reivindicó la relevancia jurídica del precedente judicial, fundando estas premisas en los principios y derechos constitucionales.

Con la ley 1437 de 2011, se da transcendencia al precedente jurisprudencial en materia contencioso administrativa, ya que incluso las autoridades administrativas competentes para reconocer derechos a los administrados, al momento de tomar una decisión a favor o en contra, deben abreviar en las sentencias de unificación jurisprudencial tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional, cuando estas interpreten normas constitucionales.

Lo anterior se evidencia de lo previsto en los artículos 10 y 102 de la mencionada ley, que posibilita que la administración extienda las sentencias de unificación jurisprudencial que hayan sido dictadas por el Consejo de Estado.

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 270, modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, estatuye que las sentencias de unificación son las que profiere el Consejo de Estado en consideración a la importancia jurídica del asunto o su transcendencia económica o social. También cuando haya necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial. Para ello el máximo tribunal, conforme lo prevé el artículo

271 ibídem, podrá asumir el conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria, ora porque lo haga de oficio, ora por remisión que hagan sus secciones o subsecciones o los tribunales administrativos. También procede abocar el conocimiento cuando medie solicitud de parte, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público.

1. Aquellas relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la ley 1285 de 2009, que hacen referencia a las sentencias dictadas por Tribunales Administrativos en asuntos que correspondan acciones populares o de grupo y que son objeto de revisión por el Consejo de Estado.

Es oportuno advertir, de acuerdo a Vargas (2012) que: *“la Ley 1437 no definió lo que se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial pues se limitó a enunciar cuales sentencias tienen ese carácter (...)”*. Sin embargo, el mismo autor señala la finalidad de las aducidas sentencias, en el sentido de que éstas *“(...) tienen por finalidad garantizar la aplicación de la constitución, la Ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”*.

Sin embargo, de acuerdo con la norma referida, ellas son:

- 1.- importancia jurídica del asunto
- 2.- trascendencia económica o social del asunto
- 3.- las que se profieran por la necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación
- 4.- las proferidas al decidir los recursos extraordinarios
- 5.- las relativas mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Una vez determinadas cuáles son las sentencias de unificación y cuál es su finalidad, se abordará el trámite que habrá de surtir para que se dicte una sentencia de unificación. Para ello inicialmente se precisará que de acuerdo con el artículo 271, modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, que la competencia para abocar el conocimiento de los asuntos susceptibles de que se dicte sentencia de unificación jurisprudencial le corresponde tanto a la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, como a las secciones en que ella se divide. Tal labor puede

originarse, como se dejó sentado al empezar el capítulo, por propia iniciativa, es decir, de oficio o por remisión que hagan sus secciones o subsecciones o los tribunales administrativos. Sin embargo, es del caso señalar que no todos los asuntos que conozca un tribunal administrativo pueden ser remitidos al Consejo de Estado para que se profiera sentencia de unificación, dado que la Ley 2080 de 2021, los limitó a los que sean de única o segunda instancia.

De igual manera hay que señalar que la factibilidad de iniciar el trámite de sentencia de unificación cuando medie solicitud de parte, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. En estos casos es inevitable que quien pida que se surta indique la importancia o trascendencia económica y social, que determina la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Pero las exigencias no paran ahí, toda vez que a la ANDJE se le contrae a que previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso y a que, como ocurre también con las personas, la solicitud se presente antes de que se hubiere registrado ponencia de fallo.

El legislador al hacer la ley atinente al tema elevó las decisiones del Consejo de Estado a una categoría especial. Al respecto la honorable Corte Constitucional, en sentencia C-588 de 2012, estableció lo siguiente: (...).*el legislador al limitar las sentencias de Unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (art 13 C.P), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (art 29 y 83 CP).(...*

Como vemos la Corte Constitucional deja con bases jurídica este tipo de decisiones del Consejo de Estado y limita a los ciudadanos a ser estas y solo estas la que debe invocar para dar inicio al trámite a se refieren los artículos 102 y 269 de la ley 1437, que consideramos como un procedimiento *sui generis*.

Por otra parte el Consejo de Estado en sentencia con radicado número: 11001-03-27-000-2012-00028-00(19445), consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, dejó sentado que estas sentencias dejan un derrotero mediante el cual se

puedan encaminar las decisiones, y revisten una gran importancia en la medida en que se está sentando un mismo criterio que se debería tener en cuenta por las demás autoridades judiciales, junto con las autoridades administrativas, donde se estén resolviendo derechos fundamentales de las personas.

CONCLUSIONES

Entre las novedades que introdujo la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), destaca el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Con él se propuso el legislador que: i) los efectos de la *ratio decidendi* de las sentencias de unificación jurisprudencial que profiera el Consejo de Estado cuenten con fuerza vinculante tanto para los jueces como para los funcionarios administrativos; y, ii) se solucionen de igual manera los asuntos en los que haya identidad total entre los fundamentos de derecho y de hecho que expone el peticionario con los que valoró y consideró el Consejo de Estado al proferir el fallo de unificación.

Como consecuencia de lo anterior, las personas naturales o jurídicas, de naturaleza pública o privada, pueden presentar una petición -que en nuestro entender constituye un derecho de petición especial- para que su caso se resuelva de conformidad con los considerandos y parte resolutive de la sentencia de unificación que se hubiere invocado como precedente. Con ello no solo se propende por la agilización de la concesión de los derechos cuyo reconocimiento no admite discusión, sino por lograr la descongestión de los despachos judiciales al evitar que se presenten demandas sobre temas resueltos a través de una sentencia de unificación.

La entronización de este mecanismo causa prima facie la sensación de que se ampliaron las fuentes primarias del Derecho que consagra la Constitución Política, como si a la Constitución y a la Ley se le sumara la jurisprudencia de unificación. No obstante, promover que estamos ante una fuente de derecho nueva es desconocer que ni el legislador ni las altas cortes pueden sustituir a su arbitrio la Constitución Política y que a través de las sentencias de unificación, el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, cumplen la tarea de decantar el pensamiento jurídico tras efectuar la valoración de un asunto e interpretar el conjunto de normas aplicables para su resolución, con miras a obtener la materialización de la igualdad jurídica. Por ello es inevitable continuar teniendo a las jurisprudencias como criterios auxiliares, al lado de los principios generales del derecho y la equidad.

Con la creación de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación el legislador pretendió garantizarle a las personas, naturales o jurídicas, sus derechos de fundamentales al promover que las autoridades resuelvan las situaciones jurídicas que les compete sin apartarse de los límites del debido proceso y privilegiando la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad, sobre todo cuando los precedentes son uniformes y reiterativos. A tal efecto se añade que la aplicación de este instrumento apareja una contribución para lograr la descongestión de los estrados judiciales, pues los conflictos que se resuelvan en sede administrativa no llegarán a la jurisdicción

Si bien a los entes, órganos y organismos del Estado se les permite denegar las peticiones de extensión de los efectos de una sentencia de unificación, a los administrados se les dota de la posibilidad de manifestar su inconformidad para que sea el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sea la que dirima el desacuerdo. Esta alternativa revela un control de legalidad más célere, que armoniza con el propósito de la figura analizada. Así, de no ratificarse la negativa de la administración, el reconocimiento y la efectividad de los derechos no depende de que se trámite un proceso judicial.

Con el afianzamiento de la figura el legislador pretendió conferirle fuerza vinculante al precedente para acentuar la confianza legítima del ciudadano en el ejercicio de sus derechos constitucionales y legales, sin dejar de lado la necesidad de crear un trámite especial, que se inicia a través de una petición que se apoya en una sentencia de Unificación del máximo tribunal de lo contencioso y que puede prolongarse para que sea el Consejo de Estado el que precise de qué lado está la razón.

Así las cosas, la figura de extensión de la jurisprudencia se convierte en instrumento para que la administración, en lo de su competencia, opere como dispensador de derechos de los particulares a partir de una interpretación certera de las normas jurídicas y la aplicación irrestricta de los precedentes. Dicho de otra manera, la administración colaboraría con mayor eficacia con los demás poderes públicos, como, en últimas, lo ordena nuestra carta política.

La consecución de los propósitos arriba enlistados derivará en la humanización de las relaciones que se presenten entre las autoridades y los ciudadanos, fin último de nuestra Constitución Política, en tanto que asistiríamos a un escenario en el que prevalece el interés general, se sirve a la comunidad, se aplican efectivamente los principios de la función administrativa, como son, entre otros, la celeridad, igualdad y eficacia

BIBLIOGRAFIA

1. VARGAS, A. (2012) Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011. Consejo de Estado, Banco de la República, 2012.
2. Bernal, C. (2005). El derecho de los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
3. Enrique Arboleda Perdomo, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Bogotá: Legis, 2014, p. 163.
4. Andrés Ospina, “Comentario al artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Comentado y concordado, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, José Luis Benavides (coord.), 2013, pp. 79-80.
5. Manuel Fernando Quinche Ramírez, El precedente judicial y sus reglas, Bogotá: Universidad del Rosario, 2016, p. 7.
6. 100 años de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Alberto Montaña Plata y Andrés Fernando Ospina Garzón (eds.), 2014, p. 246.
7. Betty Martínez Cárdenas, “Nueva perspectiva del sistema de derecho continental en Colombia”, Ius et Praxis, año 17, n. ° 2, 2011, pp. 25-52. Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v17n2/art03.pdf>.
8. Fanny Marcela Celis Bernal (2016), “Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011.
9. Juan Carlos Garzón Martínez (2017), “La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa”.
10. Parra Vargas, F. A. (27 de 03 de 2015). La Extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas, de conformidad con el artículo 102 de la ley 1437 2011: Un análisis respecto del debido proceso ante un posible traslado de la función judicial a la administración. Obtenido de Universidad del Rosario: www.unirosario.edu.co
11. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. (2017) Compendio de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia. P.147
Constitución Política de Colombia de 1991.
12. Ley Estatutaria 1285 de 2009.

13. Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.
14. Ley 1395 de 2010
15. Decreto 528 de 1964,
16. Ley 11 de 1975
17. Ley 448 de 1998

18. Sentencia C-816 de 2011, Corte Constitucional
19. Sentencia C-634 de 2011, Corte Constitucional.
20. Sentencia C-539 de 2011, Corte Constitucional.
21. Sentencia T- 588 de 2012, Corte Constitucional.
22. Sentencia T- 762/201, Corte Constitucional.
23. Sentencia C-083/1995 M.P Carlos Gaviria Díaz,

24. Consejo Estado en sala de lo Contencioso administrativo, Radicado (1101 03 25 000 2013 0064500, 2013) C.P Gustavo Gómez Aranguren.
25. Consejo de Estado, auto de del 26 de marzo de 2015, Exp. 42523.

26. Consejo de Estado, Radicado 11001-, 2013, pág. 20.

27. Sentencia con radicado número: 11001-03-27-000-2012-00028-00(19445), consejero ponente magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

¹ laurensimanca@hotmail.com - emierzu@gmail.com - jairopintob@gmail.com (líder del Semillero de Derecho Procesal y docente derecho Privado)