

### **Información Importante**

La Universidad Santo Tomás, informa que el autor ha autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea de la Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento, para todos los usos que tengan **finalidad académica**, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le dé crédito al trabajo de grado y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, la Universidad Santo Tomás informa que “los derechos morales sobre documento son propiedad de los autores, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.”

**Bibliotecas Bucaramanga**  
**Universidad Santo Tomás**

**La extensión de la jurisprudencia: deber funcional y novedades**

**Lady Andrea Blanco Pimiento**

Proyecto de Investigación Como Requisito para Optar por el Título de Abogado

**Asesor**

**Ileana Boada Harker**

**Abogada**

**Universidad Santo Tomás, Bucaramanga**

**División de Ciencias Jurídicas y políticas**

**Facultad de Derecho**

2015

**TABLA DE CONTENIDO**

INTRODUCCIÓN	4
PREGUNTA INVESTIGATIVA	6
1. OBJETIVOS	6
2.1 Objetivo General	
2.2 Objetivos Específicos	6
2. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA	7
3.1 Antecedentes normativos en Colombia sobre el precedente judicial.	8
3. LA APLICACIÓN DEL PRECEDENTE Y DE LAS SENTENCIAS	8
DE UNIFICACIÓN COMO DEBER FUNCIONAL	9
4. La extensión de la jurisprudencia, artículos 10, 102 y 269:	10
4.1 Diferencia entre deber y facultad.	11
4.2 Facultad.	11
4.3 Deber.	12
4.4. El deber en concreto de la aplicación de la extensión de la jurisprudencia y Su razón de ser.	13
4.4.1. Principio de igualdad.	14
4.2.2. Seguridad jurídica.	14
5. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN	18
5.1. Qué son y para qué sirven las sentencias de Unificación	19
5.2. ¿Cuáles sentencias de unificación pueden ser usadas para aplicar el Mecanismo de extensión de jurisprudencia?	20
6. DIFERENCIA ENTRE PRECEDENTE JUDICIAL Y SENTENCIAS	
DE UNIFICACIÓN.	23
6.1. Acatamiento del precedente y de las sentencias de unificación	25
7. CONSECUENCIA DE LA INOBSERVANCIA DEL PRECEDENTE Y DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	28
7.1 Responsabilidad del servidor público / autoridad administrativa	28

<i>La Extensión de la Jurisprudencia</i>	3
7.2. Responsabilidad disciplinaria del servidor	29
7.3 Clasificación clásica del derecho de petición	34
7.4. La extensión de la jurisprudencia como nueva forma de derecho de petición	36
7.5 Responsabilidad de la autoridad por guardar silencio antela solicitud	37
De extensión de jurisprudencia	38
7.6. Cuando se da respuesta negativa a la solicitud de extensión de jurisprudencia	39
7.7 Artículo 269 del nuevo código, solicitud de extensión ante el consejo de estado:	40
8. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	42
9. REFERENCIAS	44

## INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico colombiano es de estabilidad continental, aplicando de manera clara y contundente el principio de legalidad en las actuaciones en sede judicial y administrativa, en el que el imperio de la ley constituye la directriz y paradigma de todo el actuar del organigrama y estructura del Estado. Pero tampoco ha de desconocerse que el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia, ha sido criticado por parte de teóricos y pragmáticos, pues a lo largo de la historia jurídica nacional, con la aparición del activismo judicial, y los pequeños pasos dados por éste tanto en la ley como en la jurisprudencia, ha habido cambios significativos en la apreciación del valor que tiene la jurisprudencia, pasos que se explicarán brevemente con posterioridad, pero que a todas luces no se podrá evitar la realidad de las cosas, al negar que actualmente la jurisprudencia de los altos tribunales es vinculante en nuestro sistema jurídico. Es así que la Corte Constitucional sin duda alguna, ha sido quien más ha propugnado por la obligatoriedad del precedente judicial, y ha dotado de herramientas a los altos tribunales de todas las jurisdicciones para aplicar con suficiencia los postulados interpretativos de la normatividad, que se plasman en las decisiones judiciales de éstos. Si damos una mirada a la jurisdicción Contencioso Administrativa, con anterioridad la sabia Corte Constitucional en diversos pronunciamientos tales como son las sentencias: C-836 de 2001, T-439 DE 2000 Y SU 1122 DE 2001, donde se respaldó y ordenó a las autoridades en sede administrativa aplicar los pronunciamientos del máximo tribunal de dicha jurisdicción, recordando la limitada interpretación y objeción que pueden realizar ante sus sentencias, y exhortando a aplicarlas sin dilación. Por ende, no ha sido tranquila la discusión sobre la obligatoriedad del precedente, pues como dice (Perdomo, 2012), que se niegan a aceptar la jurisprudencia como nueva fuente de derecho; pero también existen otros (Medina, 2006), que plantean una transformación en el sistema de fuentes de derecho en el sistema Jurídico Colombiano y es así, que tal discusión se mentará más adelante, lo que importa es resaltar que con la aparición de la Ley 1437 del 2011, se estableció una positivización de la aplicación del precedente judicial o al menos de los

efectos de las sentencias, y por ello se procederá a analizar todos los efectos históricos y jurídicos en el sistema jurídico colombiano, de la nueva figura que creó la ley líneas arriba mencionada, la cual se denominó “Extensión de la Jurisprudencia”.

### **RESUMEN**

Se planteará desde diferentes perspectivas la reciente figura del derecho administrativo denominada “Extensión de la Jurisprudencia”. En un primer plano se planteará un contexto histórico en dónde se estipularán los logros del activismo judicial en cuanto a la obligatoriedad del precedente, hasta llegar al resultado de la extensión de la jurisprudencia y la introducción de una nueva forma del derecho de petición. Posteriormente se analizará la aplicación del principio de igualdad y seguridad jurídica en el desarrollo y aplicación del precedente constitucional y contencioso administrativo y en la nueva institución de la extensión de la jurisprudencia, en el ejercicio por parte de las autoridades en sede judicial y administrativa como deber funcional al momento de adoptar decisiones de su competencia y sus respectivas sanciones de omitir deliberadamente el tener en cuenta el precedente y las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional.

### **ABSTRACT**

Arises from different perspectives recent figure of administrative law called "Extension of the Court". In the foreground a historical context will arise where the achievements of judicial activism regarding the mandatory precedent stipulated, until the result of the extension of jurisprudence and the introduction of a new form of right of petition. Then the principle of equality and legal certainty in the development and application of constitutional precedent and administrative litigation and the new institution of the extension of the law will be discussed in the exercise by the authorities in judicial and administrative headquarters and duty functional when making decisions within their competence and their respective penalties for deliberately omitted to consider the precedent and case law judgments unification of the State Council, and the Constitutional Court.

## **LA EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA: DERECHO DE PETICION Y EL SISTEMA JURIDICO COLOMBIANO**

### **1. PREGUNTA INVESTIGATIVA:**

¿La extensión de la jurisprudencia generó modificación al derecho de petición y al sistema jurídico colombiano para conocer sus efectos en el deber de aplicación por las autoridades administrativas?

### **2. OBJETIVOS:**

#### **2.1 Objetivo General:**

Determinar los efectos y consecuencias de la jurisprudencia que generó modificación al derecho de petición y al sistema jurídico colombiano para conocer sus efectos en el deber de aplicación por las autoridades administrativas

#### **2.2 Objetivos Específicos:**

2.2.1 Revisar la evolución y desarrollo histórico de la institución denominada Extensión de Jurisprudencia hasta llegar a la Ley 1437 de 2011 en el sistema de control administrativo y judicial, como en materia del derecho de petición.

2.2.2 Revisar la normatividad, jurisprudencia y doctrina correspondiente a la institución Extensión de Jurisprudencia, en el ordenamiento jurídico colombiano y en el derecho de petición.

2.2.3 Analizar los efectos de la inaplicación de la extensión de la jurisprudencia desde el punto de vista disciplinario, como deber funcional.

### **3. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA**

El Código de procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 2011) trajo consigo cambios importantes para el sistema jurídico nacional, aunque conservando casi todas las instituciones que el anterior código de lo Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) traía en su cuerpo normativo; pero uno de los más relevantes, sin duda alguna fue el de la nueva institución de la Extensión de la Jurisprudencia, la cual tiene como argumento propender para que la administración tome seriamente la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, (Betancourth, 2011) y su marco teórico lo constituye lo que se ha denominado el sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa (Zambrano, 2011).

Es así que la extensión de la jurisprudencia, tiene como respaldo creador “la situación social y cultura jurídica que cambia rápidamente”, la cual hasta el siglo XX tuvo la concepción arraigada de que la ley era esencialmente la fuente formal de derechos y era la que preponderantemente le daría solución a toda la problemática que se llegase a presentar (Rincón, 2012), pero al momento de aplicar o intentar dar solución a tales acontecimientos, fue necesaria la creación del derecho por parte de los jueces, como lo plantea el Profesor Rodolfo Vigo, al momento de interpretar las disposiciones normativas y aplicarlas a cada caso concreto.

En cuanto a los antecedentes del precedente como tal, es indudable que al ser nuestro Derecho de raigambre Romano-Germánico, el imperio de la jurisprudencia cubre todas las esferas, pero también es cierto que con el paso del tiempo y la necesidad de acudir a la doctrina y jurisprudencia foránea, el sistema español en un principio y luego el francés, como el inglés, tuvieron cierta influencia en las formas y diseños que adoptaría posteriormente nuestro sistema jurídico. Este derrotero comenzó hace aproximadamente dos siglos, pero la acogida no fue la misma que en los países donde tuvo origen, fue una acogida “a lo Colombiano”, pues por ejemplo con el modelo de doctrina constitucional que se tomó del modelo español, siendo allí vinculante para los jueces tal precedente, acá en Colombia se le brindó la facultad de apartarse a los jueces de inferior jerarquía, sin ningún constreñimiento podían aplicar su voluntad. Ya luego con el advenimiento de ciertas



normas, como la ley 169 de 1896, la Corte Suprema de Justicia, quien fue la que más dificultades mantuvo con la aplicación del precedente, se quejó de su rigurosidad, puesto que limitaba el margen decisional y la supuesta imposibilidad de cambiar el precedente, es por eso que a lo largo de la historia jurídica del precedente en nuestro sistema, *observaremos fallos diversos, desde los que otorgan el carácter de vinculante, como los que le dan término medio, como los que niegan la obligatoriedad del mismo, para terminar, ya en los últimos años, afirmando la obligatoriedad del mismo.* (Medina, 2006)

Todo lo anterior es importante, pero tratándose de una figura del contencioso administrativo, extendernos en los anales del precedente en materias ordinarias estaría de más, por ello se establecerá la línea normativa en materia contenciosa, los primeros pasos de las sentencias de unificación y de la posterior figura de la extensión de las mismas.

El trasegar para llegar al actual producto, no fue nada fácil, demos una breve mirada a las disposiciones normativas más importantes, pues los apartes de jurisprudencia serán mencionadas a lo largo del desarrollo del trabajo.

### **3.1 Antecedentes normativos en Colombia sobre el precedente judicial.**

Los antecedentes normativos serán tomados de dos autores (Rincón, 2012) y (Medina, 2006) del análisis que le hacen a la normatividad, los cuales establecen con mucha especialidad todos los anales normativos del precedente judicial a saber:

#### **A) Ley 169 de 1896: Sobre reformas judiciales:**

**Artículo 1º.-** Con el fin principal de unificar la jurisprudencia y de enmendar los agravios inferidos a las partes, se concede recurso de casación para ante la Corte Suprema de Justicia contra las sentencia definitivas de segunda instancia dictadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial.

**Artículo 4º.-** Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituye doctrina probable y los jueces podrán aplicarla en casos análogos lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones administrativas.

En el contencioso administrativo, el ordenamiento registra algunos antecedentes que han venido fijando cierto valor al precedente, aunque no con la fuerza vinculante que hoy le ha dado la Ley 1437 de 2011, así:

**B) Ley 11 de 1975: Por la cual se aclaran y adicionan los artículos 22 y 24 del Decreto-Ley, 528 de 1964 y el artículo 4o de la Ley 50 de 1967 y se modifica el 25 de la Ley 167 de 1941, sobre funcionamiento del Consejo de Estado:**

**Artículo 2º.-** Habrá recurso de súplica ante la Sala Plena de lo Contencioso respecto del auto interlocutorio o de la sentencia dictados por una de las secciones en los que, sin la previa aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a alguna jurisprudencia.

En el escrito en que se proponga el recurso se indicará precisamente la providencia en donde conste la jurisprudencia que se reputa contrariada. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del auto o del fallo.

**C) Decreto 2304 de 1989: por el cual se introducen algunas modificaciones al código contencioso administrativo:**

*Artículo 130.- Recursos Extraordinarios y Asuntos Remitidos por las Secciones. Habrá recurso de súplica ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, excluidos los Consejeros de la Sala que profirió la decisión, contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las Secciones, cuando, sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación.*

**D) Ley 446 de 1998: Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia:**

**Artículo 194.-** Del recurso extraordinario de súplica. El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina.

**E) Ley 954 del 2005: por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia:**

**Artículo 2o.-** Recurso extraordinario de súplica. Derógase el artículo 194, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, del Código Contencioso Administrativo.

**F) Ley 1395 del 2010: Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial:**

**Artículo 114.-** Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.” (Expresiones subrayadas demandadas).

**G) Ley 1437 de 2011: El Estatuto de Procedimiento Administrativo:**

La ley 1437 del 2011, es el último antecedente en materia contencioso administrativa, puesto que esta normatividad trajo consigo, la novedosa figura de la extensión y unificación de la jurisprudencia debe ser aplicada por la administración a través de la vía oficiosa (art. 10), con ocasión de una petición especial (art. 102) o por orden judicial (art. 269).

Éste último antecedente normativo es el más importante en toda la historia del derecho administrativo en tratándose de la obligatoriedad del precedente y más de las sentencias de unificación, pues aunque existe copiosa jurisprudencia que estipula la vinculación del mismo y de las mismas para todas las autoridades del orden nacional, es un hito para un sistema romano-germánico como el nuestro que exista una disposición que estipule taxativamente tal obligación, y más que designe una sanción para aquellas autoridades que de manera arbitraria y deliberada decidan apartarse sin argumentos de tales sub-reglas.

#### 4. LA APLICACIÓN DEL PRECEDENTE Y DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN COMO DEBER FUNCIONAL

Cuando se procede a tocar el sistema de garantías y derechos de la Constitución de 1991, todas *las codificaciones posteriores deberán leerse en ese contexto de paradigmas y principios encaminados a la protección de los derechos de rango fundamental* (Betancourth, 2011), debido a que un Estado Social de Derecho es antropo-centrista, en referencia a que la administración gira en torno a la persona y en donde se propugna que sea directamente *la administración proteja de manera directa los bienes jurídicos tutelados de las personas sin que haya una intervención de un juez de la república.* (Cetina, 2011)

Es por eso que la extensión y unificación de la jurisprudencia hace parte de ese sistema de garantías para la protección de los derechos en sede administrativa y enlaza con toda la parte dogmática de la Constitución, en especial con los principios de efectividad de los derechos de las personas (art. 2 C.N), de igualdad (art. 13 C.N), de buena fe (art. 83 C.N), y también con metas estatales como la colaboración con la justicia (arts. 95 C.N y 113 C.N) y la eficiencia y eficacia de la administración (art. 209 C.N).

Ahora, pasando a la figura de la Extensión de Jurisprudencia, es importante decir, que el artículo 10 del Código Administrativo y de Procedimiento Administrativo, debe ser leída sistemáticamente con los artículos 102, el 269 y el 270 de la misma normativa. Puesto que tales artículos son los que hacen referencia y desarrollan la figura novedosa.

##### **4.1 La extensión de la jurisprudencia, artículos 10, 102 y 269:**

**4.1.1 Diferencia entre deber y facultad.** Ahora bien, antes de entrar en el análisis de los supuestos normativos que rigen la figura Extensión de la Jurisprudencia, es importante resaltar que existe un deber y no una facultad de las autoridades en sede judicial y administrativa, para aplicar tal disposición, toda vez que lo que se establece es un imperativo de obligatoria observancia. En relación a éste punto, el honorable Consejo de Estado ha reiterado, con firmeza y reproche a aquellas autoridades que no han aplicado los postulados interpretativos de sus sentencias, intentado sacarle quite a sus fallos, pues esto implica un desconocimiento de la fuerza vinculante que impone el Artículo 10 del CPACA

Tendiendo en cuenta lo anterior es menester a la hora de estudiar la responsabilidad por acción u omisión en el ejercicio de funciones, tener claridad entre facultad y deber.

**4.1.2 Facultad.** La palabra facultad deviene del latín *facultas*, la facultad es el poder, el derecho, la aptitud o la capacidad para hacer algo. (Tomado de la página web <http://definicion.de/facultad/>). Tornándose así importante en la medida que una facultad es sencillamente una capacidad o potencialidad no vinculante que tiene para desarrollar una entidad una determinada acción.

Es por eso que la Honorable Corte Constitucional estableció en relación con la obligatoriedad del precedente y la voluntad facultativa de las autoridades lo siguiente:

“El artículo 1º de la Constitución establece que nuestro país es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria”. Esta forma de organización implica la unidad del ordenamiento jurídico, que se vería desdibujada si se acepta que la autonomía judicial implica la facultad de interpretar el ordenamiento sin tener en cuenta la interpretación que haga la cabeza de la respectiva jurisdicción. La consagración constitucional de una estructura jurisdiccional que, aun cuando desconcentrada, es funcionalmente jerárquica, implica que, si bien los jueces tienen competencias específicas asignadas, dentro de la jerarquía habrá –en principio- un juez superior encargado de conocer las decisiones de los inferiores”. (Corte Constitucional, 2001, 13)

De lo anterior se extrae inferencia, que si bien los jueces de la república tienen discrecionalidad judicial, ésta facultad se encuentra limitada a los pronunciamientos que sus superiores hayan realizado, en la medida que Colombia establece dentro de los lineamientos superiores la unidad de república que implica un bloque decisional por parte de la rama judicial, estando facultados los jueces para deliberar, pero en un espectro que salvaguarde los mandatos establecidos en los precedentes.

**4.1.3 Deber.** La palabra deber viene del latín *debere* y este de *dehibere*, formado del prefijo *de-* (alejamiento, privación) y el verbo *habere* (tener). Entonces entendemos por deber, como tener algo de otro, tener algo prestado. Y vemos que el artículo 10 del legajo de procedimiento administrativo reza “...*Las autoridades...al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.*” Por ello, el término deber que trae la disposición normativa implica una obligación por parte de las autoridades en sede administrativa de respetar y acatar lo que haya establecido el Consejo

de Estado dentro de sus sentencias de unificación, sean anteriores, concomitantes o posteriores a la Ley 1437 del 2011.

En cuanto al margen de libertad interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado la Honorable Corte Constitucional, que éstas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la ley, y que 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. De esta manera, una vez establecida la interpretación de la ley y de la Constitución por los máximos Tribunales con competencias constitucionales y legales para ello, el operador administrativo se encuentra en la obligación de seguir y aplicar el precedente judicial, obligación que se torna absolutamente estricta cuando se trata de decisiones de control abstracto de constitucionalidad con efectos *erga omnes*. (Corte Constitucional, 2011, pag. 33)

Acerca del tema de la interpretación normativa que las autoridades en sede administrativa deben tener en cuenta a la hora de tomar determinadas decisiones, ha reiterado la honorable Corte Constitucional lo siguiente:

“Bajo estas consideraciones, debe admitirse que los funcionarios públicos se enfrentan a un marco interpretativo dentro del cual están, *prima facie*, en libertad de seleccionar la opción hermenéutica (sentido normativo) que consideren ajustada al texto positivo, tanto Constitucional como legal. El carácter *prima facie* de la autonomía interpretativa del funcionario, se deriva de la existencia de funciones institucionales para fijar los sentidos admisibles de un texto legal o constitucional. Así, en el ámbito del derecho común, corresponde a la casación la tarea de unificar la interpretación de los textos legales; función que, de igual manera, se ejerce en el ámbito del derecho público por parte del Consejo de Estado”. Así mismo, la interpretación que de la Constitución hace la Corte Constitucional o las restricciones a las interpretaciones admisibles de las normas legales que impone en sede de control. Habiéndose institucionalizado una determinada interpretación de un texto, **el aplicador está en la obligación de seguir las orientaciones de las autoridades**

**judiciales**, aunque goce de la facultad –restringida– de apartarse de dichas interpretaciones, salvedad hecha de las decisiones de exequibilidad que son imperativas en ciertos casos (C.P. art. 243). (Corte Constitucional , 2001, 16)

Y como se observa, ya con anterioridad, se había estipulado y reiterado con anterioridad, sin que existiera la Ley 1437 de 2011, que las autoridades tenían tal deber.

Ahora bien, pese a que se mencionó tal vinculación de deber, por parte de las autoridades administrativas en cuanto al precedente sentado por el Consejo de Estado, no fue sino hasta la sentencia C -539 del 2011, cuando se hizo alusión directa a éste tema, estudiando la constitucionalidad del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010. (Cetina, 2011)

#### **4.2. El deber en concreto de la aplicación de la extensión de la jurisprudencia y su razón de ser**

El artículo 10 de la relativamente “nueva” Ley 1437 del 2011, consagró dentro de su contenido el deber de aplicar de manera uniforme la ley y la jurisprudencia, así:

**Artículo 10.-** Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

**4.2.1. Principio de igualdad.** El anterior Artículo contiene *prima facie* dos preceptos, **el primero de ellos** ordena la aplicación igualitaria de las normas superiores, legales y demás, a aquellas personas que se encuentren en una misma situación de hecho y de derecho. Una aplicación en su acepción más básica del principio de igualdad (Betancourth, 2011) y del Artículo 3, numeral 2 del nuevo Código Contencioso, puesto que también debe tenerse en cuenta que los presupuestos son claros al establecer la igualdad en cuanto a situación fáctica y jurídica, ya que puede encontrarse una persona en la misma situación de hecho, pero no en la misma situación de derecho, como ocurre en los regímenes pensionales o tributarios. (Perdomo, 2012)

A lo cual la Honorable Corte Constitucional reiteró en su jurisprudencia, al establecer que los jueces de la república y las autoridades administrativas deben dar cumplimiento a los

principios rectores de la carta política en el momento de sentar sus interpretaciones, teniendo siempre en cuenta el principio de igualdad:

“Según lo establecen expresamente el preámbulo y los artículos 1º y 2º de la Carta Política, dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de los jueces –como sucede con todas las autoridades públicas- están las de propugnar por la promoción y protección de la dignidad de la persona, y por el respeto de la vida, la justicia, la libertad y la igualdad”.

“La igualdad, además de ser un principio vinculante para toda la actividad estatal, está consagrado en el artículo 13 de la Carta como derecho fundamental de las personas. Este derecho comprende dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Sin embargo, estas dos garantías operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad y en la interpretación en la aplicación de la ley.” (Corte Constitucional, 2001, 19)

Y es lo más lógico, toda vez que es algo que se espera por parte de las autoridades, que guarden armonía en la toma de decisiones, puesto que casos análogos deben ser fallados de la misma manera, cumpliendo con los presupuestos fácticos y jurídicos, lo cual es la reflexión de un sistema de república unitaria, pues se espera que rigiéndose un país, por una misma normatividad, las consecuencias jurídicas de la aplicación de las mismas, a sujetos en mismas condiciones, sea sencillamente la misma.

Y También respecto del principio de igualdad, en la misma sentencia, la Corte Constitucional establece un sesgo para la autonomía de los jueces, la cual estará supeditada a éste principio constitucional:

“El fundamento constitucional de la fuerza normativa de la doctrina elaborada por la Corte Suprema se encuentra en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones judiciales se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. Las dos garantías constitucionales de igualdad ante la ley –entendida ésta



como el conjunto del ordenamiento jurídico- y de igualdad de trato por parte de las autoridades, tomada desde la perspectiva del principio de igualdad –como objetivo y límite de la actividad estatal-, suponen que la igualdad de trato frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones desiguales obliga especialmente a los jueces”.

Si se aceptara la plena autonomía de los jueces para interpretar y aplicar la ley a partir –únicamente- de su entendimiento individual del texto, se estaría reduciendo la garantía de la igualdad ante la ley a una mera igualdad formal, ignorando del todo que la Constitución consagra –además- las garantías de la igualdad de trato y protección por parte de todas las autoridades del Estado, incluidos los jueces. Por el contrario, una interpretación de la autonomía judicial que resulte armónica con la igualdad frente a la ley y con la igualdad de trato por parte de las autoridades, la concibe como una prerrogativa constitucional que les permite a los jueces realizar la igualdad material mediante la ponderación de un amplio espectro de elementos tanto fácticos como jurídicos. (Corte Constitucional, 2001, 24)

Es clara entonces la Corte, al enfatizar que uno de los límites de la autonomía de las autoridades, o mejor, del Estado, es el principio de igualdad, el cual tiene que ir de la mano con la seguridad jurídica y la confianza legítima.

**4.2.2. Seguridad jurídica.** Siendo el Derecho el instrumento de ordenación social, el cual se avoca por organizar o al menos pretender hacerlo, en referencia con las relaciones humanas, brindado estabilidad. Todas las comunidades políticas que tengan como fin establecer un orden desde el Derecho, requieren para tal fin que sus asociados poseas un mínimo de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad. En una organización social con un bagaje tan complejo como lo es el Estado de la contemporaneidad, el cual se caracteriza por un aumento en la pluralidad e intensidad de la actividad social, el nivel de certeza que es menester respecto de la protección social de determinadas conductas es mayor. En Colombia, nuestra organización estatal, con sus instituciones políticas, blindan la protección a todas las personas, imponiendo de las autoridades no la facultad, sino la obligación de garantizar la efectividad de los derechos y deberes, por medio del derecho, pues es el que brinda el orden social. No obstante, en un Estado actual, con el epíteto de Estado Social de Derecho, la génesis del Derecho es

compartida, la constante de la ley en el espectro territorial y en el tiempo, no son suficientes. Es necesaria también que la ESTABILIDAD, sea una garantía jurídica, con la que los asociados puedan contar y que se extienda consecutivamente a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Así y sólo así, se podrá asegurar la vigencia de un orden justo. (Corte Constitucional, 2001)

Y por ende, la Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos blindó al sistema jurídico, en compañía de apariciones normativas, en las que se dio solución a tal inestabilidad en sede judicial y posteriormente de cara a las autoridades administrativas:

“En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.” (Corte Constitucional , 1993, 11)

Siendo así, en últimas los dos argumentos más grandes que le dan razón de ser a la aplicación obligatoria, al acatamiento y respeto, del precedente judicial, y en este caso a las sentencias de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, puesto que las autoridades deben darle confianza a sus asociados, los cuales esperarán que en casos iguales se falle igual, toda vez que si no sucede, sencillamente la zozobra los cobijará y no permitirá que exista bienestar en la psique de los asociados.

Y en segundo lugar, se recuerda la existencia de un órgano supremo en ésta jurisdicción, como lo es el Consejo de Estado, el cual es el encargado de emanar sentencias de unificación, las cuales deben aplicarse, de cara a no agotar la jurisdicción y no generar un alto costo en la seguridad jurídica. (Cetina, 2011)

Pero pese a ser algo redundante ésta norma, en cuanto a recordar a las autoridades que deben aplicar las normas con el mismo rasero, teniendo en cuenta las decisiones judiciales de los tribunales de cierre, no es del todo inútil, en la medida que en la realidad jurídica, las autoridades no dan una aplicación adecuada y eficaz a los mandatos de los altos tribunales, sino que esperan a que un juez de la república en un litigio les ordene realizar lo

que sin necesidad de acudir al mismo, ya conocía el resultado, siendo así un debilitamiento del Estado de Derecho. (Betancourth, 2011)

Es por todo lo anterior, se hace necesario explicar claramente en que consisten las sentencias de unificación, las cuales, como se explicó anteriormente, serán aquellas que serán vinculantes para las autoridades, sin perjuicio de las sentencias emanadas que no son de unificación, las cuales también tendrán que tener en cuenta a la hora de tomar sus determinaciones las autoridades. (Cetina, 2011)

### **5. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN**

Es importante dejar muy claro que las sentencias de unificación, ni la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado nacen con la aparición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), ni depende de manera absoluta de ella, pues tal función le es reconocida como máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo directamente por la Constitución Política de 1991 en su artículo 237-1, que reza lo siguiente:

**Artículo.- 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

Y la ley, como ya lo vimos, le otorgó ésta función, la cual ya se incluía en la Constitución Política, pero no la ley, sino con anterioridad ya la Corte Constitucional había señalado lo siguiente:

“Nótese que la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores. Así, de la condición de “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”, de “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de

unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional. Y de tal deber de unificación jurisprudencial emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. En otras palabras, el valor o fuerza vinculante, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción. (Corte Constitucional, 2011, 32)

### **5.1. Qué son y para qué sirven las sentencias de Unificación**

La ley enunció cuáles sentencias tienen el carácter de “UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL”, que al tenor del artículo 270, son: Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por:

- ✓ Importancia jurídica
- ✓ Trascendencia social o económica
- ✓ Necesidad de unificar jurisprudencia
- ✓ Las proferidas al decidir recursos extraordinarios
- ✓ Las relativas al mecanismo de revisión eventual

Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los tribunales, según el caso.

Como antes se señaló, la Ley 1437 de 2011, no definió lo que se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial pues se limitó a enunciar cuáles sentencias tienen ese carácter.

Para el mecanismo de revisión eventual, sí lo hizo en los siguientes términos:

La finalidad de la revisión eventual, es la de unificar la jurisprudencia, en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo y en consecuencia, lograr la aplicación de la Ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.

Armonizando los preceptos a que hemos venido haciendo referencia, podemos afirmar que las sentencias de unificación jurisprudencial 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.

Para dar respuesta al cuestionamiento ¿para qué sirven?, le damos respuesta de manera simultánea a otro cuestionamiento ¿cómo se logra la unidad dentro de un ordenamiento jurídico? Es de éste modo como la Corte Constitucional procedió a explicar para qué servían las sentencias de unificación. Estipuló que las mismas tienen la función de unificar el ordenamiento jurídico, estipulándolo así:

Pues bien, ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico? La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia. En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia. (Corte Constitucional, 1993, 11)

## **5.2. ¿Cuáles sentencias de unificación pueden ser usadas para aplicar el mecanismo de extensión de jurisprudencia?**

Se ha dicho con anterioridad que está en cabeza del Consejo de Estado la función unificadora de jurisprudencia, por ser el tribunal de cierre, pero no se ha dejado claro cuales sentencias de unificación (sus efectos) pueden ser extendidas por éste mecanismo, toda vez que pareciera que antes de ésta ley el precedente sentado por el Consejo de Estado no fuese vinculante para las autoridades en sede administrativa.

Para ello a continuación se establecerá el refuerzo de la obligatoriedad del precedente y las características que debe reunir la sentencia de unificación para ser susceptible de ser extendida a solicitud de parte ante una autoridad administrativa a través de varios mecanismos de activación judicial y administrativa, sencillamente cuando cumplan con el siguiente requisito:

“Reconozca derechos permiten que tales personas soliciten la extensión de sus efectos a casos con los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación, pues así lo sostiene el artículo 102 de la Ley 1437 del 2011 y si la

administración niega la petición o guarda silencio, faculta la ley al ciudadano para acudir directamente al Consejo de Estado con el fin de solicitarla, como lo estipula el artículo 269 de la Ley 1437 del 2011.” (Consejo de Estado, 2013)

Además, el Consejo de Estado ha dejado muy claro que no sólo las sentencias de unificación que se hayan emitido con posterioridad a la ley 1437 del 2011, son las que tienen la posibilidad de ser extendidas a petición de parte, sino que también las pretéritas a tal normatividad, toda vez que tienen el carácter de unificación y por lo tanto también pueden ser extendidas. Es por ello que para el Consejo de Estado es descabellado el argumento de ciertas autoridades al negarse a extender jurisprudencia, cuando aseveran que no lo hacen puesto que las sentencias de unificación que son objeto de extensión son anteriores a la Ley 1437 del 2011, puesto que carece de fundamento legal, ya que a todas luces el Artículo 270 del nuevo código se estipula claramente que son sentencias de unificación “las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado”.

Es por eso que se establecen dos preceptos claros en los artículos 10, 102 y 269 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a las obligaciones de las autoridades en sede administrativa, uno de ellos es el deber de actuar oficiosamente en la aplicación del precedente constitucional y del Consejo de Estado, como también de las sentencias de unificación del mismo. Pero también es cierto que en las sentencias donde se reconocen derechos, si se requiere por parte de un ciudadano la extensión de sus efectos, debe éste solicitarla por ser un caso concreto, debiendo acreditar que se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica, puesto que la administración desconoce sus vicisitudes. Por ello se estableció la herramienta de la extensión de la jurisprudencia en el artículo 102 del nuevo, para que los ciudadanos elevaran petición especial ante las autoridades y que éstas aplicaran a tal caso los efectos de la sentencia de unificación que reconoció tal derecho, dotando de una herramienta administrativa al ciudadano y además, si la autoridad no respondiese podrá acudir a la jurisdicción en un miniproceso, donde el Consejo de Estado ordenaría la extensión de los efectos, por ello, en principio no existiría sanción disciplinaria, puesto que la normatividad trazó el derrotero a seguir por parte del asociado que considere ser merecedor de la extensión de la jurisprudencia, en el artículo 269 del nuevo código. Así lo estipuló la honorable Corte Constitucional:

“Adicionalmente, en lo relacionado con el alcance del precepto, la Sala advierte que tiene un carácter de deber general de la administración pública, esto es, que sirve de principio rector para su funcionamiento. En efecto, el precepto hace parte del título sobre disposiciones generales y, entre ellas, los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones de la administración. Esta naturaleza legal de la disposición es importante, puesto que ese carácter general distingue al precepto de otros, que son desarrollos específicos dentro de la misma normatividad, del deber de considerar la jurisprudencia de los fallos de unificación del Consejo de Estado. Sobre el particular, el artículo 102 regula el procedimiento administrativo para que las personas soliciten a las autoridades que extiendan los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, en aquellos casos que el interesado acredite que cumple los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y la pretensión judicial no haya caducado. A su vez, el artículo 269 señala el procedimiento jurisdiccional para que, en los casos que la administración niegue la extensión de los efectos de la sentencias de unificación, o la autoridad guarde silencio al respecto, el interesado pueda obtener el reconocimiento de esa extensión por parte de decisión del Consejo de Estado”.

A partir de estas disposiciones, la Sala observa que el legislador ha optado por vincular a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación del Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados. Para ello, impone un deber general de observancia de las decisiones de unificación por parte de las autoridades administrativas, contenido en la norma demandada, y crea herramientas específicas para la extensión de los efectos de esas sentencias. Estos instrumentos están circunscritos a aquellos fallos que reconocen derechos, y comprenden tanto un trámite administrativo como la revisión judicial del acto que niega la extensión de efectos o cuando se está ante el silencio administrativo sobre ese particular. *Con todo, debe también resaltarse que la instancia administrativa y judicial de extensión de efectos difiere del deber general de observancia de la jurisprudencia, en tanto aquella no es oficiosa.* Ello debido a que en los términos del artículo 102 de la Ley 1437/11, corresponde al

interesado realizar la petición de extensión de efectos de la sentencia, cumplimentando los requisitos previstos en esa disposición.

10. Conforme lo expuesto, la regla de derecho objeto de análisis de constitucionalidad en el presente proceso consiste en un deber general para las autoridades administrativas de observar, en el ejercicio de sus competencias, las decisiones de unificación proferidas por el Consejo de Estado, cuando deban aplicar normas constitucionales, legales y reglamentarios, cuyo alcance en casos concretos haya sido fijado por dichas decisiones judiciales y, a su vez, la autoridad deba resolver un asunto que guarde identidad de presupuestos fácticos y jurídicos. (Corte Constitucional, 2011, 25 - 26)

De la atenta lectura de todo lo anterior, se puede ver entonces la oficiosidad y la solicitud de la aplicación de efectos de una sentencia, pero también se deja muy claro, que lo que se aplica en la extensión de la jurisprudencia, son los efectos de una sentencia de unificación, puesto que quien solicita la extensión es un tercero, y la sentencia tendrá efectos inter partes, *por ello no solicitará que se le aplique la sentencia sino los efectos de la misma*, como se explicará más adelante.

## **6. DIFERENCIA ENTRE PRECEDENTE JUDICIAL Y SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.**

La normatividad colombiana, como se vio líneas arriba, trazó una línea normativa sobre el precedente judicial, en la que en resumidas cuentas, sentaría precedente tres decisiones uniformes sobre un mismo tema, y la honorable Corte Constitucional ha establecido paralelamente una larga, variante pero consolidada línea jurisprudencial sobre la obligatoriedad del precedente jurisprudencial. Ahora bien, con la llegada de la nueva figura de Extensión de Jurisprudencia, es válido el cuestionamiento acerca de la coexistencia de las dos figuras, apreciar su compatibilidad o si una deroga la otra.

Como ya se explicó con anterioridad, actualmente el precedente tiene fuerza vinculante, y que además es compatible tal afirmación en un sistema jurídico legislado como el nuestro. En comparación con las sentencias de unificación que se aplicarán en la extensión de jurisprudencia, tenemos que ambos conceptos, tanto el precedente como las sentencias de unificación, lo que buscan es producir un grado de sujeción de los operadores jurídicos y de las autoridades administrativas a las sentencias de los tribunales de cierre, puesto que el artículo 230 superior en palabras de la honorable Corte Constitucional lo que



busca es por medio de la jurisprudencia introducir al mundo jurídico el resultado de la interpretación de las disposiciones normativas que hacen los jueces de las altas cortes, las cuales dentro de su contenido especifican la mejor forma de aplicación de las mismas, formando parte así del imperio de la ley, y como consecuencia resulta vinculante para el juez y autoridad administrativa. (Segura, 2012)

En cuanto a las sentencias del máximo tribunal constitucional, no cabe duda que con una sola sentencia es suficiente para que exista precedente judicial, pero en cuanto a las demás jurisdicciones, a excepción de la Contencioso Administrativa, no existe una norma clara y eficiente que unifique el criterio de lo que se entiende por precedente judicial, puesto que ahora la ley 1395 de 2010 trajo consigo una disposición que establece que para hablar de precedente en materia de pensiones, verbigracia, se necesitan cinco o más casos análogos para constituir precedente jurisprudencial. (Segura, 2012)

Ahora, en cuanto a la jurisdicción Contencioso Administrativa, es importante aclarar que la normatividad es clara cuando dice que son las sentencias de unificación las que deben de tener en cuenta las autoridades en sede administrativa y judicial al tomar sus decisiones, pero el hecho de que no exista una sentencia de unificación sobre una temática en específico, no le da un espectro ilimitado a la autoridad para que decida, porque su margen decisional estará limitado a los pronunciamientos que el Consejo de Estado ya haya realizado sobre el mismo tema y para apartarse tendrá que realizar un ejercicio argumentativo que supere los umbrales de la decisión adoptada por el máximo tribunal de lo contencioso, (Consejo de Estado, 2013). Lo anterior sin perjuicio de lo que estipuló la (Corte Constitucional, 2011, 12), cuando analizó la constitucionalidad de la Ley 1437 del 2011, “en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.”

Por todo lo anterior, se concluye que la unificación de la jurisprudencia, se diferencia del precedente jurisprudencial en que al primero cuenta con una normatividad clara y concisa cuya aplicación procesal es inexorable, del cual carece materialmente el

precedente judicial per se, sin perjuicio de su espectro vinculante emanado hacia las autoridades a la hora de tomar sus decisiones. (Segura, 2012)

### **6.1. Acatamiento del precedente y de las sentencias de unificación**

Ahora bien, la Constitución, la jurisprudencia y la ley le otorgó al Consejo de Estado la facultad de unificar jurisprudencia, la cual no es facultativa en el momento de toma de decisiones por parte de las autoridades administrativas, sino que en el momento de aplicar la ley, constitución o reglas de derecho, tendrán de manera vinculante, que decidir en concordancia con lo que haya estipulado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para resolver tales conflictos.

Lo anterior, para evitar que los asociados tengan la necesidad de poner en movimiento el aparato jurisdiccional, todo porque una autoridad administrativa le negó lo que con anterioridad, ya había reconocido el máximo tribunal contencioso o la Corte Constitucional. Es por eso que la Ley 1437 del 2010, ordena cierta oficiosidad por parte de las autoridades administrativas, las cuales al menos deberían hacer un sondeo sobre:

(i) el conocimiento y obtención de “las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas” (parte final del art. 10), lo que a su turno supone (ii) un monitoreo constante de la producción de tales sentencias de unificación; (iii) un análisis de las mismas sentencias se impone igualmente como trabajo previo para ser aplicadas a los casos que la autoridad administrativa tenga a su cargo y (iv) la aplicación decidida –como parte de la política de la entidad- de la jurisprudencia de unificación a todos los asuntos de su competencia, pues solo así es posible acometer los fines de la norma. (Betancourth, 2011, 4).

Esta oficiosidad, que se traduce en un procedimiento interno, se establece sin perjuicio del proceso que se establece en el artículo 102 de la Ley 1437 del 2011, puesto que se diferencia de éste en la medida que la sentencia que el peticionario solicita sea extendida, reconoce un Derecho, y asimismo lo reiteró la Honorable Corte Constitucional, cuando estudió la constitucionalidad de los artículos que versan sobre la extensión de la jurisprudencia en el nuevo código:

A partir de estas disposiciones, la Sala observa que el legislador ha optado por vincular a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación del

Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados. Para ello, impone un deber general de observancia de las decisiones de unificación por parte de las autoridades administrativas, contenido en la norma demandada, y crea herramientas específicas para la extensión de los efectos de esas sentencias. Estos instrumentos están circunscritos a aquellos fallos que reconocen derechos, y comprenden tanto un trámite administrativo como la revisión judicial del acto que niega la extensión de efectos o cuando se está ante el silencio administrativo sobre ese particular. Con todo, debe también resaltarse que la instancia administrativa y judicial de extensión de efectos difiere del deber general de observancia de la jurisprudencia, en tanto aquella no es oficiosa. Ello debido a que en los términos del artículo 102 de la Ley 1437/11, corresponde al interesado realizar la petición de extensión de efectos de la sentencia, cumplimentando los requisitos previstos en esa disposición.

Conforme lo expuesto, la regla de derecho objeto de análisis de constitucionalidad en el presente proceso consiste en un deber general para las autoridades administrativas de observar, en el ejercicio de sus competencias, las decisiones de unificación proferidas por el Consejo de Estado, cuando deban aplicar normas constitucionales, legales y reglamentarios, cuyo alcance en casos concretos haya sido fijado por dichas decisiones judiciales y, a su vez, la autoridad deba resolver un asunto que guarde identidad de presupuestos fácticos y jurídicos. (Corte Constitucional, 2011, 28 - 29)

Como consecuencia de lo anterior es importante analizar la responsabilidad de la autoridad administrativa que no tenga en cuenta el precedente y las sentencias de unificación del Consejo de Estado a la hora de aplicar la Constitución y las leyes a un determinado caso, puesto que dentro de los deberes de todas las autoridades administrativas, como servidores públicos que son, se encuentra respetar las leyes.

## **7. CONSECUENCIA DE LA INOBSERVANCIA DEL PRECEDENTE Y DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Así, esbozado el tema de la nueva figura de la extensión de la jurisprudencia, es a todas luces un reto por parte de la administración, en la medida que se busca con la misma que la jurisprudencia del Consejo de Estado sea tomada en serio, en especial por los servidores públicos, que son sujetos pasivos del control estatal y el poder de vigilancia que ostenta el Estado. Asimismo, es indudable que no se espera que los pronunciamientos del tribunal de cierre constitucional y contencioso no sean atacados por vías institucionales, con el propósito de que el precedente sea transformado o adicionado por nuevos y mejores argumentos, que se escaparon de una u otra manera, pero que contribuirán al mejoramiento de la sentencia.

Pero, entratándose de servidores públicos en sede administrativa, o mejor, de autoridades administrativas, tal ámbito de interpretación u objeción acerca de las sentencias que sentaron precedente o que son unificadoras, es limitado, puesto que las autoridades administrativas están obligadas a lo siguiente, como lo estableció el máximo tribunal de cierre de lo contencioso, en uno de sus conceptos:

- (i) a observar las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en las que se han interpretado las normas aplicables al caso concreto.
- (ii) El deber de observar las interpretaciones hechas por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, forma parte del debido proceso y del principio de legalidad al que se encuentran sujetas las autoridades administrativas, por tanto, su inobservancia afecta directamente la validez de las decisiones administrativas.
- (iii) El deber de motivación adecuada de los actos administrativos conlleva para las autoridades administrativas la obligación de considerar expresamente no sólo la normatividad aplicable al caso concreto, sino también la jurisprudencia de los órganos de cierre en que dichas normas se han interpretado.

(iv) Este punto es importante, puesto que las autoridades administrativas no pueden invocar el principio de autonomía judicial del artículo 230 superior, supuestamente para defender una prerrogativa de hermenéutica jurídica de las normas, por tanto la vinculación a las sentencias de los órganos de cierre, en éste caso Corte Constitucional y Consejo de Estado, es a todas luces más estricta de lo que lo es en sede judicial para las operadores jurídicos y así lo estableció la Corte Constitucional:

*“De otra parte, ha señalado esta Corte que las autoridades administrativas se encuentran siempre obligadas a respetar y aplicar el precedente judicial para los casos análogos o similares, ya que para **estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia**, válido para los jueces, quienes pueden eventualmente apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada.”* (Sentencia C -539, 2011)

(v) Lo anterior, da paso al siguiente numeral, toda vez que a los jueces de la república la constitución les otorga autonomía para apartarse del precedente, con una carga argumentativa fuerte, pero a las autoridades administrativas les ordena cumplirlas, puesto que éstas sólo se pueden apartar si es ingente lo inconstitucional de la decisión. (Sentencia C -539, 2011)

(vi) En los casos en que aun no exista una sentencia de unificación o precedente, las autoridades administrativas deberán decidir bajo los lineamientos que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional hayan trazado para dar resolución a tales casos.

(Consejo de Estado, 2013, 11 – 14)

Todo lo anterior, no requiere mayor explicación, excepto de aquello que deviene al establecerse que si una decisión administrativa no respeta el precedente, expone la decisión administrativa a su demanda y anulación judicial. En otras palabras, expedir un acto administrativo en sentido contrario a un precedente claro e inequívoco, establecido o no en una sentencia de unificación, sin carga argumentativa que lo justifique, es como emitir a sabiendas, un acto nulo.

### **7.1 Responsabilidad del servidor público / autoridad administrativa**

En caso afirmativo, cuando una autoridad administrativa emitió el Acto Administrativo en contravía de la sentencia de unificación o del precedente claro y establecido, sin argumentos que lo justificaran, la Administración probablemente será condenada por el juez a restablecer los derechos vulnerados y resarcir el daño causado, como lo estipula el Artículo 90 superior, con grave afectación al patrimonio estatal y sin perjuicio de la acción de repetición que degenera el actuar del servidor público. (Consejo de Estado, 2013)

En tales eventos o cuando las entidades administrativas tomen decisiones administrativas o resuelvan solicitudes de conciliación sin tener en cuenta las sentencias proferidas por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, se erigen como agentes conflictivos llamados a congestionar los despachos judiciales, obrando en contra de los fines del Estado Social de Derecho. (Consejo de Estado, 2013)

## **7.2. Responsabilidad disciplinaria del servidor**

Aunado a lo anterior, contrarían principios tales como el de economía, eficiencia, eficacia, igualdad, responsabilidad administrativa, los cuales se encuentran estipulados en el artículo 209 superior y 3° de la Ley 1437 del 2011., infringiendo así las obligaciones que tienen los funcionarios administrativos de hacer efectivos los derechos ciudadanos, lo cual constituye falta disciplinaria, en concordancia con el artículo 31 de la Ley 1437 del 2011 que reza:

*“Artículo 31.- Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y **el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.**”*

Y no sólo ésta disposición será quebrantada, sino también los artículos 34-1 y 2 de la Ley 734 del 2002, en el que se estipulan los deberes de los servidores públicos, siendo en éste caso conculcados los siguientes:

**“Artículo 34.- Deberes.** Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las

convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Y es por todo lo anterior, por el respeto de los derechos de las personas, que son el eje central de un Estado Social de Derecho, que se establece la responsabilidad de un servidor que no cumple con aquello que se espera, que sirva a las personas para que éstas logren la consecución de aquello que por justicia y derecho les corresponde. Por ello no solo la Ley, sino también la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional han estipulado que deviene en responsabilidad personal el servidor público que omita deliberadamente un precedente o sentencia de unificación, así:

el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que *puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.* (Corte Constitucional, 2011)

Es claro, que puede verse in curso de un proceso disciplinario el servidor público que incumpla con su deber funcional, e incluso, dependiendo de la gravedad del asunto y con base en el poder de super-vigilancia, podrá conocer directamente el Procurador General de la Nación, si se cumplen los requisitos del Numeral 1, del Artículo 278 superior, que estipula lo siguiente:

**Artículo 278.-** El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la

Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

Visto todo lo anterior, es importante hacer una aclaración final, y es que las sentencias que no reúnen las características de ser sentencias de unificación, las cuales como se ha visto a lo largo del presente trabajo, pueden ser extendidas si reconocen derechos, no quiere decir esto que las demás sentencias hayan perdido el valor de precedente y que por lo tanto la administración quede en total libertad decisional, pues ya con anterioridad se ha señalado que no es así, y lo ratifica la Corte Constitucional:

“Ahora bien, en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado.” (Corte Constitucional, 2012, 19)

A lo cual también será llamada a responder la entidad o autoridad administrativa que haya omitido el deber de tener en cuenta tales precedentes a la hora de la toma de sus decisiones

Visto lo anterior, es importante proceder a estudiar el artículo 102 de la Ley 1437 del 2011, en la medida que es necesario para la comprensión de ésta figura, puesto que tal trámite sólo y sólo, se dará para las sentencias que reconozcan derechos, como se explicó con anterioridad.



**Artículo 102 del nuevo código:**

“**Artículo 102.- Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.** Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.
3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de

solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.” ( Ley 1437, 2011, 191)

De la anterior norma transcrita, se entiende de forma diáfana la obligación por parte de todas las autoridades, de extender a terceros los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado ,siempre que acrediten en su petición que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica, cosa que se ha venido repitiendo a lo largo de éste

trabajo, pero lo que se debe tener en cuenta, como en todos los derechos de petición, es el deber de responder es al que están circunscritas las autoridades, más no el de responder favorablemente, puesto que sólo será así si se logra acreditar los requisitos establecidos. (Perdomo, 2012)

Es claro también, que lo que se extenderá son los efectos de las sentencias y no la sentencia *per se*, se vuelve a hacer ésta aclaración en la medida que en las sentencias lo que se discute es una pretensión subjetiva cuyos efectos serán *inter partes*, puesto que aquellas que estén en la misma situación y no fueron parte dentro del proceso, necesariamente tendrán que iniciar éste proceso administrativo y en últimas el judicial ante el honorable Consejo de Estado, para que los efectos de tal sentencia le sean aplicados a su caso particular como si hubiese sido parte dentro de esa sentencia de unificación que reconoció tal derecho, no exigiendo la normatividad que sea la autoridad que resultó condenada en la sentencia de unificación la misma a la que se le solicita la extensión de sus efectos, pero de ser así, debe dejarse claro en la solicitud, dándole a entender a tal entidad que prácticamente pudo haberse acumulado su demanda con la que terminó siendo una sentencia de unificación.

Para analizar mejor ésta petición es necesario hacer un estudio de la misma, observar sus características, comprender si es una petición normal, si tiene diferentes términos, o si ésta figura tiene formas disímiles a las peticiones convencionales, para ello echemos un vistazo.

### **7.3 Clasificación clásica del derecho de petición**

Con la aparición de la Constitución de 1991 el Derecho de Petición se consagró como fundamental, puesto que su utilidad tiene un valor muy grande es el medio por el cual los asociados pueden acudir ante la administración para la solución de problemas, para trámites, como mecanismo efectivo de la democracia y para casi todas las actividades diarias. Es por ello que tiene protección especial por medio de la acción de tutela puesto que su núcleo esencial consiste en “...la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.” (Corte Constitucional , 2011, 18) Pudiendo protegerse de manera inmediata si se busca salvaguardar un derecho fundamental.

La definición de lo que es un Derecho de Petición, es bastante sencilla, puesto que el mismo artículo 13 del nuevo código nos lo define como *“toda actuación que inicie cualquier persona ante alguna autoridad para obtener pronta resolución”* (Perdomo, 2012)

La clasificación clásica del Derecho de Petición que traía el Decreto 01 de 1984, no cambió con la aparición de la Ley 1437 del 2011, sino que se mantuvo así (Rojas, 1998):

- Quejas: cuando se pone en conocimiento de las autoridades conductas irregulares de empleados oficiales o de particulares a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público.
- Reclamos: cuando dan a las autoridades noticias de la suspensión injustificada o de la presentación deficiente de un servicio público.
- Manifestaciones: cuando hacen llegar a las autoridades la opinión del peticionario sobre una materia sometida a actuación administrativa.
- Peticiones de informaciones: cuando se formulan a las autoridades para que éstas, den a conocer cómo han actuado en un caso concreto y permitan el examen de documentos públicos que tienen en su poder.
- Consultas: cuando se presentan a las autoridades para que manifiesten su parecer sobre materias relacionadas con sus atribuciones.

Los términos para dar respuesta, características, fenómenos que operan de no ser contestadas algunas de éstas peticiones, y demás se encuentran establecidos en los artículos 13 al 33 de la ley 1437 del 2011. Tales artículos fueron demandados por inconstitucionales, toda vez que su expedición fue el de una ley ordinaria, debiendo haber cursado trámite de ley estatutaria por ser un derecho fundamental, teniendo plazo el legislativo hasta el 2014 para expedir tal normatividad, como quiera que la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable, pero con efectos diferidos, todo el articulado del Derecho de Petición que se encontraba en el nuevo código. (Corte Constitucional , 2011, 22)

Pero como no es nuestra labor examinar tal Derecho Fundamental, sino la institución novedosa de la Extensión de la Jurisprudencia, procederemos a analizar una nueva forma de derecho de petición, que se genera cuando se solicita la extensión de la jurisprudencia.

#### 7.4. La extensión de la jurisprudencia como nueva forma de derecho de petición

En relación con la petición de extensión de los efectos de una sentencia de unificación, tenemos que está regulado por el artículo 102 de la Ley 1437 del 2011, como quiera que tal extensión no se realiza de oficio, como si se realiza de oficio la aplicación del precedente y de las sentencias de unificación, puesto que la norma es clara al establecer como presupuesto de hecho una petición por parte de un tercero que requiera que se le extiendan los efectos de una sentencia de unificación que reconozca derechos, puesto que él se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho.

Y no es una petición cualquiera; que cumpla con las características y término de una de las formas ya existentes y/o reguladas por el capítulo del Derecho de Petición que trae el nuevo código, aunque es interesante que el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 establezca que tal petición “*contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes*”. Con tal expresión podemos entender que si bien la petición de extensión de jurisprudencia no es un derecho de petición tradicional, si debe cumplir con las formas generales de todo derecho de petición, los cuales se establecen en el Artículo 16 de la Ley 1437 del 2011, así:

**“Artículo 16.- Contenido de las peticiones.** Toda petición deberá contener, por lo menos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.” (Ley 1437, 2011, 8)

Tales requisitos, son los mínimos si se espera que se atienda a una petición y se le dé respuesta adecuadamente, aunque no son óbice para que la autoridad no reciba, tramite y de respuesta a la petición. (Perdomo, 2012)

Se deja claro que además de cumplir con los requisitos generales de un derecho de petición, el solicitante debe:

- Acreditar que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho que el demandante al que se le reconoció el Derecho en la sentencia de unificación.
- Aportar las pruebas que tenga en su poder o que referencie se encuentren en los archivos de la entidad, puesto que puede ser negada la petición si hay lugar a práctica de las mismas.
- Anexar copia de la sentencia de unificación o al menos incluir su referencia. (Perdomo, 2012)

Ahora bien, puede suceder que el peticionario haya radicado una solicitud de extensión de efectos, pero no haya argumentado bien, podrá entonces interponer otra en la que exponga sus justificaciones y argumentos, informando a la autoridad que ya había interpuesto otra, y la autoridad dará respuesta a la segunda, entendiéndose resuelta la primera.

En cuanto a la procedencia, es indispensable que la pretensión no haya caducado, puesto que tal institución no puede revivir derechos prescritos. (Perdomo, 2012).

Ahora en cuanto al trámite, es muy distinto al de cualquier otro tipo de Derecho de Petición, *pues es una nueva forma de Derecho de Petición*, puesto que una vez presentada, la autoridad competente contará con treinta (30) días para decidir de plano, pues no existe ningún otro escalón o trámite anterior, toda vez que no es un proceso administrativo sujeto a decreto o práctica de pruebas ni alegaciones posteriores, y además, algo muy importante es que no proceden recursos contra la decisión que resuelva la petición. (Perdomo, 2012)

Una vez dado el trámite, pueden suceder tres cosas:

- Que se resuelva positivamente, pudiendo ser demandada en lesividad según la normatividad vigente.
- Que la autoridad guarde silencio.
- Que se responda negativamente.

### **7.5 Responsabilidad de la autoridad por guardar silencio antela solicitud de extensión de jurisprudencia**

Como vimos anteriormente, puede suceder que la autoridad guarde silencio ante la solicitud de extensión de jurisprudencia. Se explicó la responsabilidad de una autoridad cuando no

acata de oficio el precedente constitucional y contencioso a la hora de tomar determinada decisión, pero no se da en éste caso puesto que tal cumplimiento no se presenta a la hora de la extensión de la jurisprudencia, ya que se requiere como presupuesto una solicitud, no existiendo ninguna oficiosidad.

Ahora bien, si bien es cierto la petición de extensión de efectos de una sentencia de unificación, no es un Derecho de Petición tradicional, sino uno nuevo; a nuestro parecer no le otorga la posibilidad a la autoridad de arrogarse la facultad de guardar silencio sin consecuencias, puesto que el Artículo 102 de la Ley 1437 del 2011, sólo contiene el paso a seguir si se llega a presentar tal situación al mentar: “*o la autoridad guarda silencio*”.

Es por eso que si la Autoridad Administrativa guarda silencio ante la solicitud de Extensión de Jurisprudencia, incurrirá en falta disciplinaria, puesto que así lo establece el Artículo 31 de la Ley 1437 del 2011:

**“Artículo 31.- Falta disciplinaria.** La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.” (Ley 1437, 2011, 14)

Se puede deducir que ignorar la solicitud de Extensión de Efectos, no es otra cosa que desatender a las peticiones y además a los treinta (30) días que establece la normatividad, amén del desconocimiento de los derechos del tercero que está elevando la petición a la autoridad. Por ello es que a nuestro parecer, la autoridad que omita dar respuesta en los términos de ley a la solicitud de Extensión de efectos de una sentencia de unificación a un tercero, incurre en falta gravísima que traerá como consecuencia los mismos efectos que ya se expusieron con anterioridad cuando se explicó la responsabilidad del servidor público al no tener en cuenta el precedente constitucional, contencioso y las sentencias de unificación a la hora de la toma de decisiones administrativas.

Pero es tan diferente ésta nueva forma de Derecho de Petición, que no da lugar a la Acción de Tutela si la autoridad decide deliberadamente no dar respuesta a la petición, lo que procederá entonces es un proceso judicial sumario en el que no será la autoridad quien decidirá si se extienden o no los efectos de una sentencia de unificación, sino que será el

mismo Consejo de Estado. Tal proceso se dará en el mismo evento que si fuere negada la petición de Extensión, como veremos adelante.

### **7.6. Cuando se da respuesta negativa a la solicitud de extensión de jurisprudencia**

El artículo en mención, es decir el 102, establece la facultad que tiene la Administración para dar respuesta negativa a la solicitud de extensión de jurisprudencia, sólo esgrimiendo los siguientes argumentos y en las siguientes situaciones (Pianeta, 2012):

- Sosteniendo fundadamente que no puede adoptar la decisión sin adelantar un periodo probatorio en el que tenga la oportunidad de aportar y valorar las pruebas requeridas para constatar que el demandante carece del derecho que invoca, con la obligación de enunciar cuáles son tales pruebas y explicando lo determinantes que ellas resultan para resolver la situación planteada.
- Explicando razonadamente los motivos por los cuales estima que el solicitante no se encuentra en la misma situación resuelta en la sentencia de unificación invocada y que por lo tanto no es procedente la extensión de sus efectos.
- Exponiendo claramente los argumentos con base en los cuales concluye que las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma a que se refiere la sentencia de unificación correspondiente, lo que quiere decir que se manifiesta en desacuerdo con la providencia que se trate.

Si se cumple con cualquiera de los dos requisitos, es decir, si la autoridad omite dar respuesta o sencillamente negó la solicitud con los argumentos válidos, el interesado tiene la facultad y el Derecho de acudir ante el máximo tribunal contencioso administrativo para que sea quien decida su caso, como lo establece el artículo 269 de la Ley 1437 del 2011.

### **7.7 Artículo 269 del nuevo código, solicitud de extensión ante el consejo de estado:**

Artículo 269.- Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Inciso modificado por el art. 616, Ley 1564 de 2012. Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que



considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda. (Ley 1437 de 2011, 210)

Como ya se explicó anteriormente la autoridades solo pueden negar la petición si cumplen con alguno de los tres supuestos, requerir pruebas para decidir de fondo, ser una situación distinta la del peticionario o no compartir la interpretación estipulada en la sentencia de unificación, y en tal caso deberá la administración solicitar se modifique el proveído del Consejo de Estado. (Perdomo, 2012)

Con la existencia de cualquiera de los tres supuestos, se da pie para el inicio a solicitud del peticionario de un proceso muy expedito, con el que no se busca otra cosa que la uniformidad a la hora de la toma de decisiones, con todos los principios y paradigmas

que esto implica. Siendo las características de dicho proceso su especialidad, y la legitimación en la causa. En cuanto a la primera, sencillamente, hace referencia a lo sumario y peculiar del proceso, puesto que el Consejo de Estado decidirá si extiende los efectos de la sentencia, examinando si el peticionario tiene derecho al mismo. Y en cuanto a la legitimación, tenemos que es limitada, pues la única persona que puede poner en movimiento éste proceso es la que haya solicitado a la autoridad competente la extensión de la jurisprudencia y obtenido un silencio administrativo negativo o una negativa, la cual puede ser parcial o total, dejando claro que la resolución de ésta solicitud no hace tránsito a cosa juzgada. (Perdomo, 2012)

Ahora, en cuanto al trámite, es muy simple y sus estadios son los siguientes, la petición ante el Consejo de Estado, el traslado a la autoridad, alegatos y fallo, sin dejar de lado el incidente de regulación de la sentencia.

En cuanto a la solicitud, es importante aclarar que no es una demanda contra el acto o contra el silencio de la autoridad administrativa, sino de un *escrito razonado*, siendo el término para presentarla treinta (30) días. Debiendo acompañarse *la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente*. (Perdomo, 2012)

Ahora, en cuanto al traslado, se tiene que después de efectuado el reparto en el Consejo de Estado, se fijará en lista para que la autoridad competente se manifieste el por qué no extendió los efectos de la sentencia de unificación, no siendo sus argumentos ilimitados sino fijados a las tres causales que ya se explicaron con suficiencia, y podrá aportar las pruebas que considere necesarias.

Ya para finalizar, se tiene que vencido el término del traslado, se citará a audiencia de alegatos y fallo dentro de los quince días siguientes a la notificación por estado del auto que ordenó la realización de la misma, adoptándose las siguientes reglas:

- La realizará la sección o subsección del Consejo de Estado competente para decidir, pues en ella se deberá resolver la petición.
- Se escuchará a las partes en sus alegatos, para lo cual deberá aplicarse el orden establecido por el artículo 182 del Código. Igualmente, se puede interrogar a los intervinientes sobre lo planteado en los alegatos, de conformidad con éste mismo artículo.

- Se deberá adoptar la sentencia en la que se ordena o se niega la extensión de los efectos de la sentencia de unificación al peticionario, haciendo tránsito a cosa juzgada, debiendo la autoridad emitir los actos de ejecución del fallo. (Perdomo, 2012, 278):

Para terminar, si fue negativo el resultado de éste proceso y la autoridad administrativa, una vez oficiada, diere respuesta negativa a la extensión, negando el Derecho, el peticionario podrá demandar, empezando a correr los términos que se suspendieron con la presentación de ésta solicitud.

## **8. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN**

- Como aporte el camino que sorteo el precedente judicial y las sentencias de unificación para convertirse en vinculantes para las autoridades en sede administrativa y judicial.
- Existe una oficiosidad por parte de las autoridades administrativas a la hora de aplicar el precedente constitucional y contencioso administrativo, pero tal oficiosidad no se aplica a la hora de extender los efectos de una sentencia de unificación a un caso concreto, puesto que la Ley 1437 del 2011, establece en el Artículo 102, como presupuesto de hecho para la extensión de los efectos de la misma, una petición por parte del tercero.
- Es por la anterior conclusión, que se extrae derivación que habrá responsabilidad penal y disciplinaria para el servidor público que omita deliberadamente, sin justificación o argumento alguno el precedente constitucional y contencioso administrativo, el cual debió aplicar de oficio, a la hora de tomar una determinada decisión en un caso concreto. Pero por otro lado sólo habrá responsabilidad disciplinaria para aquella autoridad que se abstenga de responder en los términos de ley la solicitud de extensión de jurisprudencia, la cual no se aplica de oficio.
- No a todas las sentencias de unificación se le puede extender sus efectos cuando se solicite por medio de la institución de Extensión de Jurisprudencia, lo serán sólo aquellas en que se reconozcan derechos. Asimismo, no importa si fueron proferido con anterioridad o con posterioridad a la Ley 1437 del 2011, lo que importa es que sean sentencias de unificación.

- El precedente Judicial se diferencia de las Sentencias de Unificación, el que el precedente no tiene una normatividad clara respecto de su estructuración procesal, mientras que las sentencias de unificación cuentan con la Ley 1437 del 2011.

## **9. REFERENCIAS**

- Betancourth, D. (2011). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia" en Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Bogotá: Editorial Consejo de Estado y Contraloría General de la República,
- Cetina, W. (2011). Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo CPACA. Ley 1437 del 2011. Bogotá: Editorial Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo. Ley 1437. Artículos 10, 13, 16, 31, 102, 269. Enero 18 de 2011. Colombia.
- Constitución Política de Colombia. Artículos 13, 209. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Expediente. 11001-03-06-000-2013-00502-00. Magistrado Ponente. Dr. William Zambrano Cetina. Concepto de diciembre 10 de 2013.
- Diccionario de la lengua española. (2012). (DRAE), Versión Electrónica, Edición 22.
- Medina, D. (2006). El Derecho de los Jueces. Bogotá: Editorial Legis.
- Perdomo, E. (2012). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Segunda Edición Actualizada. Bogotá: Editorial Legis.

Pianeta, R. (2012). *El Proceso Especial Para La Extensión de la Jurisprudencia*. Bogotá. Editorial Universidad Libre.

Rincón, A. (2012). Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código*. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. Bogotá.

Rojas, T. (1998). *El derecho de petición en la jurisprudencia constitucional*, Tesis de Grado. Bogotá: Editorial Universidad Externado.

UniversidaLibre.[www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol11/da4.pdf](http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol11/da4.pdf). Recuperado el 01 de Octubre de 2014. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-588. Magistrado Ponente. Mauricio Gonzalez Cuervo. 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-104. Magistrado Ponente. Alejandro Martinez Caballero. 1993. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-539. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva. 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-634. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva. 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-816. Magistrado Ponente. Mauricio Gonzales Cuervo. 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-818. Magistrado Ponente. Ignacio Pretelt Chaljub. 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-836. Magistrado Ponente. Rodrigo Escobar Gil. 2011.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia S-U 1122. Magistrado Ponente. Eduardo Montealegre Lynett. 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-439. Magistrado Ponente. Alejandro Martínez Caballero. 2000.

Diccionario Etimológico. (2014). [www.etimologías.dechile.net](http://www.etimologías.dechile.net). Recuperado el 02 de Noviembre de 2014.