

**LA IMPORTANCIA DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA  
JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA JURISDICCION  
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

HERNANDO PORRAS MUÑOZ<sup>1</sup>

**INTRODUCCIÓN**

Con la promulgación de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el legislador tomo la iniciativa de introducir cambios significativos en materia contenciosa administrativa, a fin de dinamizar y hacer más ágil y eficiente tal jurisdicción, conforme a los principios constitucionales que se introdujeron a partir de la Constitución Política de 1991, sobre la base del Estado Social de Derecho, cuyo eje central se funda en el reconocimiento, garantía y protección de los derechos de la ciudadanía

En tal sentido, se pretende actualizar el procedimiento administrativo que se surte ante las autoridades administrativas, al igual que en lo correspondiente a la jurisdicción contencioso administrativa, en la búsqueda de introducir nuevas herramientas que permitan a las autoridades, el ejercicio diligente de sus funciones mediante la protección de los derechos de los ciudadanos, evitando así la congestión del aparato judicial con asuntos que pueden ser resuelto en sede administrativa, estando facultados para ello.

De conformidad con lo expuesto, se introduce el mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, que permitirá a los ciudadanos exigir la protección de sus derechos con fundamento en el precedente judicial, para lo cual se exige a la administración el deber de aplicación inmediata, cuando la petición guarde similitud de hechos y derechos reconocidos por la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. Candidato a Magister en Derecho Administrativo. Universidad Santo Tomás – Seccional Tunja. Correo electrónico [hernando.porras@usantoto.edu.co](mailto:hernando.porras@usantoto.edu.co).

Por su parte, al Consejo de Estado, en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, se le ha confiado la función de unificación jurisprudencial, en procura de salvaguardar principios tales como la confianza legítima, igualdad, seguridad jurídica y legalidad, pilares del orden económico y social justo que integran el ordenamiento jurídico colombiano.

Sin embargo, a pesar de lo relevante que resulta este mecanismo en la práctica, se requiere profundizar y dilucidar sobre su alcance, al igual que sobre las ventajas y retos que enfrenta la implementación de esta figura, que sin lugar a dudas trae consigo un impacto positivo, para la realización de los derechos ciudadanos, el efectivo ejercicio de las funciones administrativas y la reducción de la congestión judicial, evitando resolver asuntos sobre los cuales ya existe un precedente judicial, amparado en sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

## **OBJETIVOS**

### Objetivo General:

Determinar los aportes del mecanismo de extensión jurisprudencia del Consejo de Estado a la jurisdicción contenciosa administrativa.

### Objetivos Específicos:

- Identificar el marco jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado.
- Establecer el alcance de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado según la ley y la jurisprudencia constitucional.
- Analizar la relevancia del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a la luz de los principios constitucionales y de la función pública.

## SUMARIO

- I. Alcance y efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado.
  - I.I. La solicitud de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado ante las autoridades.
  - I.II. La solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado.
- II. Las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.
  - II.I El marco jurídico de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.
  - II.II El papel de la jurisprudencia constitucional en la definición de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.
- III. La relevancia del mecanismo de extensión de jurisprudencia en la jurisdicción contenciosa administrativa.
  - III.I El principio de seguridad jurídica y el derecho a la igualdad.
  - III.II La eficacia de la función administrativa y la congestión judicial.

## **I. ALCANCE Y EFECTOS DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, se integra a la legislación nacional el mecanismo de extensión de jurisprudencia, con el objeto de permitir a la ciudadanía el acceso a la justicia, por intermedio de las autoridades y la jurisdicción contenciosa administrativa, amparados bajo los principios de eficiencia e igualdad, a través de un procedimiento sumario ante las autoridades administrativas, para que en virtud de las denominadas sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, en las que se haya reconocido un derecho, se aplique y resuelva de forma semejante la situación particular y concreta, siempre y cuando sea análogo el contexto fáctico y jurídico alegado por el peticionario. (Ley 1437, 2011, art. 102).

A su turno, el Consejo de Estado ha manifestado que:

A través del referido mecanismo se busca que las personas puedan acceder de manera directa, pronta y eficaz ante la Administración Pública para que sea ésta la que, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, redundará en menor litigiosidad y descongestión judicial. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P. 47833, 2014).

En tal sentido, con el presente mecanismo se pretende lograr que las autoridades, a solicitud de la parte interesada, puedan resolver en sede administrativa la situación jurídica planteada, mediante el reconocimiento del derecho pretendido, de existir lugar a ello, lo cual permitirá garantizar directamente los derechos del ciudadano, por encontrarse en igual condición conforme a lo anteriormente expuesto, haciéndolo acreedor de recibir el mismo trato jurídico y material otorgado en su momento por el Consejo de Estado.

A partir de lo mencionado, resulta necesario identificar las diferentes etapas en que se encuentra clasificado el mecanismo de extensión de jurisprudencia, por lo que, en el presente apartado, se abordará la etapa administrativa, acorde a lo establecido en el artículo 102 del

CPACA, modificado recientemente por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, y en el posterior apartado la etapa judicial, según lo señala el artículo 269 ibidem.

## **II LA SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO ANTE LAS AUTORIDADES.**

En primer lugar, la denominada etapa administrativa, se encuentra consagrada en el artículo 102 del CPACA, señalando el deber que tienen las autoridades, de aplicar los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, cuando en esta se encuentre reconocido un derecho, y que quien sea el peticionario, logre acreditar encontrarse en idénticas condiciones fácticas y jurídicas a las allí analizadas.

Con base en tal definición, es necesario identificar algunas de las principales características del mecanismo objeto de estudio, encontrando en primer lugar el mandato imperativo del legislador, para que la administración, de forma obligatoria mas no facultativa, extienda los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, siempre y cuando la solicitud cumpla los requisitos establecidos.

En tal sentido, resulta necesario traer a colación lo establecido en el artículo 10 ibidem, que señala el deber de las autoridades en la aplicación uniforme de la Constitución, la legislación y la jurisprudencia, cuando se trate de resolver asuntos en que tengan competencia, ante peticiones que comparten supuestos facticos y jurídicos, en cuya labor, se debe tener presente la interpretación y aplicación dada en la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, en que se haya apoyado la solicitud. (Ley 1437, 2011, art. 10).

Por tanto, es un mandato legal para las autoridades la extensión de la jurisprudencia frente a situaciones fácticas y jurídicas semejantes, garantizando así el derecho a la igualdad del peticionario, como los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, tanto por parte de la ley como de las autoridades, al recibir el mismo trato mediante el reconocimiento de su derecho, que quien resulto favorecido dentro de la sentencia de unificación invocada.

Por otra parte, es necesario mencionar otra de las características de este mecanismo, con el cual se busca optimizar la resolución directa de controversias que se presenten entre el Estado

y los particulares, generando efectos positivos para mitigar la congestión judicial dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa, garantizando además principios como el de celeridad y economía procesal, al evitar que el ciudadano acuda a la acción contenciosa correspondiente, en la búsqueda de ver satisfechas sus pretensiones como resultado de un proceso judicial, a sabiendas de que existe un precedente judicial de unificación jurisprudencial semejante a su caso particular.

Finalmente, respecto de las condiciones exigidas para la presentación de la solicitud de extensión de jurisprudencia, se han establecido ciertos requisitos adicionales en procura de garantizar su ejercicio responsable, teniendo en cuenta, además, que no haya operado el fenómeno de la caducidad de la eventual acción judicial que aplique, y los cuales deberán ser verificados por la autoridad competente a fin de proceder al correspondiente estudio, según se describe a continuación:

1. El peticionario deberá presentar justificación razonada, que evidencie encontrarse en igual situación fáctica y jurídica a la narrada en la sentencia de unificación allegada. Siendo necesario mencionar que un requisito indispensable en la presente solicitud es la obligatoriedad de que, en la sentencia de unificación, cuyos efectos se pretende extender, se reconozca un derecho, por lo que aquellos fallos en los que la alta corporación haya negado pretensiones o sean producto de acciones de simple nulidad donde se confirme la ilegalidad de una norma, no pueden aplicar para la mencionada solicitud.
2. Adicionalmente deberá allegar las pruebas que acrediten la similitud de hecho y derecho alegada, según lo resuelto en la sentencia de unificación cuyos efectos pretende extender, así como las que se encuentren en poder de la entidad, junto con las eventualmente resulten pertinentes y conducentes en un proceso judicial.
3. Finalmente, el peticionario debe referenciar la sentencia de unificación que invoca a su favor, sin que sea necesario allegar copia de la sentencia mencionada.

Frente al estudio de los requisitos atrás señalados, en virtud del principio de seguridad jurídica, se reitera el deber que tiene la autoridad a quien corresponda dar trámite, de establecer que no haya caducado el medio de control judicial correspondiente, toda vez que se vulneraría

dicho principio, generando además una expectativa al peticionario, como resultado de una eventual decisión en sede administrativa, a sabiendas de su responsabilidad en la omisión de ejercitar oportunamente la solicitud de extensión, conforme el termino establecido para cada uno de estos, según lo dispuesto en el CPACA.

Como resultado de la solicitud presentada, la autoridad debe verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 102 ibidem, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, así como la interpretación hecha por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, junto con los elementos jurídicos que hagan parte del objeto de la petición, que permitan de esta su viabilidad jurídica, para lo cual la autoridad contará con treinta (30) días para decidir a partir de la recepción, aplicando las mismas reglas que regulan el derecho de petición, conforme a la Constitución Política de Colombia (Const., 1991, art. 23), como en el artículo 13 del CPACA<sup>2</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Ante la ausencia de alguno de tales requisitos, la autoridad procederá a negar la petición por falta de cumplimiento, expresando de forma clara y justificada el sentido de la decisión. Por otra parte, de no encontrarse satisfechos, se podrá negar la solicitud, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. Que se requiera adelantar un periodo probatorio previo a la decisión, para solicitar las pruebas que permitan a la entidad demostrar la carencia del derecho invocado, enunciando los medios de prueba, soportando razonadamente su necesidad.
2. Al encontrar que el solicitante no se encuentra en idéntica situación fáctica y jurídica a la resuelta en la sentencia de unificación invocada, por lo que no resulta procedente aplicar la extensión de sus efectos.

Adicionalmente, se establece la no procedencia de recursos administrativos contra el acto que reconozca el derecho, sin que esto afecte el control jurisdiccional a que haya lugar. En caso

---

<sup>2</sup> Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

de ser negativa total o parcialmente, o de no obtener respuesta a la solicitud, no procederán recursos administrativos ni judiciales. De encontrarse en dicha situación, el peticionario cuenta con los treinta (30) días siguientes para acudir al Consejo de Estado, según lo consagrado en el artículo 269 ibidem, lo cual se abordará en el apartado subsiguiente.

De otra parte, en necesario mencionar la suspensión de términos para la presentación de la demanda que proceda, una vez se presente la solicitud de extensión de jurisprudencia, los cuales se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días con que cuenta el interesado para acudir al Consejo de Estado, cuando este decida no hacerlo, conforme a lo dispuesto en el artículo 269 ibidem.

Por último, es del caso señalar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso, para dar respuesta a las solicitudes de extensión de jurisprudencia, las autoridades administrativas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para lo cual dentro del término de diez (10) días, esta informará a la entidad pública la intención de rendir concepto, contando con un término máximo de veinte (20) días para la emisión de este. En caso de existir un concepto rendido por la Agencia respecto de la misma sentencia o en otra donde se reitere su contenido, la entidad podrá omitir la solicitud, manifestando el motivo de la decisión, atendiendo lo dispuesto en el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. (Decreto 1069, 2015, artículo 2.2.3.2.1.6).

## **II LA SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA ANTE EL CONSEJO DE ESTADO.**

A continuación, abordaremos la etapa judicial del mecanismo de extensión de jurisprudencia, cuyo procedimiento y aplicación se encuentra consagrado en el artículo 269 del CPACA, cuya aplicación surge cuando la autoridad encargada niega mediante acto administrativo la extensión de los efectos de la sentencia de unificación, bien sea total o parcialmente, o hubiese guardado silencio como lo señala el artículo 102 ibidem, habilitando al interesado para acudir al Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, para que por intermedio de apoderado y mediante el procedimiento establecido, manifieste por escrito



encontrarse en similar condición material y jurídica, con relación a quien se reconoció el derecho en la sentencia de unificación presentada.

En tal sentido, con relación al procedimiento en sede judicial, el Consejo de Estado ha expresado que “el interesado deberá hacerlo mediante un escrito razonado, el cual, a juicio del despacho, deberá contener los motivos con fundamento en los cuales la parte considera que la petición que le fue denegada en sede administrativa debe ser atendida favorablemente y, por ende, disponerse la extensión de la jurisprudencia”. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P. 64076, 2019).

Como requisito de la presente actuación judicial, se le exige al peticionario anexar copia del trámite adelantado ante la entidad pública, a quien inicialmente presento la solicitud, manifestando bajo juramento, no haber interpuesto medio de control alguno ante la jurisdicción contenciosa administrativa con similar objeto, esto es, en búsqueda de que sea reconocido el derecho pretendido. En caso contrario, resultaría improcedente accionar simultáneamente la sede administrativa como judicial, generando un desgaste al Estado por el deber de atender el caso concreto por diferente vía legal, situación que conllevaría un abuso del derecho, así como una obstrucción para el buen funcionamiento de la administración de justicia, (Const., 1991, art. 95).<sup>3</sup>

Habiendo sido presentada la petición, en caso de que el escrito no cumpla los requisitos, será inadmitido para que sea corregido dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes. Por el contrario, de no subsanarse, será rechazada la solicitud.

A su vez, se establecen taxativamente las casuales por las cuales se rechazará de plano la solicitud de extensión, como lo son:

1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.

---

<sup>3</sup> El artículo 95 de la Constitución Política de Colombia contempla la responsabilidad que le asiste a los colombianos, por el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Carta Constitucional, así como los deberes y obligaciones de las personas y los ciudadanos.

2. Se haya presentado extemporáneamente.
3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho:
5. Haya operado la caducidad del medio de control procedente o la prescripción total del derecho reclamado.
6. Se establezca que no procede la extensión solicitada por no existir o no estar acreditada la similitud entre la situación planteada por el peticionario y la sentencia de unificación invocada. (Ley 1437, 2011, art. 269).

Habiendo encontrado satisfechos los requisitos exigidos, será admitida la petición y además de dará traslado tanto a la entidad de quien se solicita la extensión, como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que presenten las pruebas que consideren, contando con un término similar de treinta (30) días. En tal sentido, sendas entidades solo podrán oponerse a la petición de extensión, por las causales mencionadas. (Ley 1437, 2011, art. 102).

Una vez vencido el termino señalado, tanto las partes como el Ministerio Publico contarán con un término de diez (10), para presentar por escrito sus alegatos, sin que medie auto que así lo ordene.

Posterior a ello, la petición deberá ser resuelta dentro del término de treinta (30) días, de encontrarse conforme a lo solicitado, se ordenará por escrito la extensión de los efectos de la jurisprudencia, habida cuenta del reconocimiento del derecho incoado por el actor.

Así mismo, si se tratase de un derecho patrimonial que requiera ser liquidado, se realizara la liquidación correspondiente en la misma decisión, conforme al acervo probatorio allegado. Si el mismo fuese insuficiente, se ordenará la liquidación siempre y cuando la parte interesada adelante el trámite incidental para la liquidación de condenas. (Ley 1437, 2011, art, 193).

Cabe señalar, que de encontrarse improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia, el Consejo de Estado condenará en costas al peticionario, por lo que el ejercicio de este mecanismo, a pesar de su trámite ágil y expedito, no puede surtirse por mero capricho o de forma deliberada. (Ley 1437, 2011, art. 269).

Finalmente, se debe mencionar que de ser favorable la decisión proferida por el Consejo de Estado, surte los mismos efectos que una sentencia, haciendo tránsito a cosa juzgada, favoreciendo con esta al peticionario al entenderse satisfecha su pretensión, sin que sea posible activar el aparato judicial por similares argumentos facticos y jurídicos. Por su parte, de resultar desfavorable la decisión, por no tratarse de una sentencia tampoco surte sus mismos efectos, pero si se da por finalizado el debate jurídico sobre el cual haya versado la extensión de la sentencia de unificación.

## **II. LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, proferidas en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, resultan de especial trascendencia para el reconocimiento y protección de los derechos ciudadanos, tanto en sede administrativa como en sede judicial, por cuanto se constituyen en precedente judicial y deben ser atendidas por la administración ante la resolución de casos idénticos, extendiendo los efectos de esta a quienes se encuentre en igual situación fáctica y jurídica.

A su vez, se resalta el papel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien ha venido desarrollando las características del precedente judicial, incluido las sentencias de unificación jurisprudencial, como elemento esencial en la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **II.I EL MARCO JURÍDICO DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Las sentencias de unificación jurisprudencial hacen parte de una categoría especial dentro de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado, a través de las cuales se puede solicitar la extensión de sus efectos, mediante el mecanismo de extensión jurisprudencial descrito anteriormente, atendiendo a los requisitos formales y procesales establecidos en los artículos 102

y 269 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA, y cuya definición se encuentra señalada en el artículo 270 ibidem, tal como se cita a continuación:

Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009. (Ley 1437, 2011, art. 270).

Conforme a lo dispuesto, es claro que no cualquier decisión proferida por el Consejo de Estado es susceptible de la solicitud de aplicación de la extensión jurisprudencial, sin que esto implique el desconocimiento de la importancia que conservan como precedente judicial las demás decisiones emitidas, careciendo eso sí, de la fuerza vinculante de las mencionadas sentencias de unificación.

Posteriormente, de acuerdo con la categorización hecha en el articulado anterior, se desarrolla en el artículo 271 ibidem cada una de las sentencias que la originan, identificando entre estas las sentencias con relevancia jurídica, económica o social, así como las que ameriten la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, correspondiendo a:

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso. (Ley 1437, 2011, art. 271).

De forma paralela, es del caso mencionar que la Sala Plena del Consejo de Estado:

Podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. (Ley 1437, 2011, art. 271).

A su vez, es pertinente indicar que según lo establecido en el artículo 270 *ibidem*, las sentencias de unificación jurisprudencial, se consideraran las emitidas por el Consejo de Estado, como las proferidas con posterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011, por cualquiera de las causales indicadas, ampliando así el campo de acción de dichas sentencias, al no estar limitadas a las proferidas con posterioridad a su expedición, tal como lo manifestó en su momento la Sala de Consulta y Servicio Civil del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, P. 2177, 2013).

Es importante recalcar que la clasificación como categoría especial de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, tiene como objetivo permitir su independencia y autonomía, en procura de salvaguardar el principio de igualdad y seguridad jurídica, y en especial los derechos fundamentales de la ciudadanía. En consecuencia, como se ha venido analizando, se han dispuesto diferentes medios para garantizar su observancia, tanto en sede administrativa como judicial.

Finalmente, dentro de las causales que dan origen a este tipo de sentencia, es preciso señalar las proferidas en virtud del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los Tribunales Administrativos, que hayan desconocido una sentencia de unificación, acorde a lo desarrollado en el artículo 256 y ss. del CPACA. A su vez, adquieren dicha calidad aquellas que se originan como resultado del recurso de revisión eventual de acciones populares y de grupo, contra las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos que hayan dado fin a la controversia, cuando contra estas no proceda el recurso de apelación ante el Consejo de Estado. (Ley 1437, 2011, art. 272 y ss.)

## **II.II EL PAPEL DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO.**

Con la Constitución Política de Colombia de 1991, producto del denominado Estado Social de Derecho, y con miras a lograr la materialización de los principios, derechos y libertades reconocidos a toda la población, se requiere que, tanto de la administración pública como de la jurisdicción contenciosa administrativas, renueven las instituciones jurídico-procesales así como las entidades mismas, con el ánimo de garantizar los principios de la función administrativa, y adicionalmente, facilitar el acceso a la administración de justicia, conforme los principios de igualdad y eficacia.

En atención a lo expuesto, es de resaltar la trascendencia de la jurisprudencia constitucional, en su papel de interpretación y alcance del precedente judicial a la luz de las sentencias de unificación jurisprudencial, sobre las cuales se encuentra soportado el mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con su aplicación y sus efectos, tal como lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en las que reconoce además la importancia de dicho instrumento, señalando textualmente que:

El mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa. (Corte Constitucional, C-588 de 2012).

Adicionalmente, frente al deber de igualdad de trato y reconocimiento de derechos de las personas por parte de las autoridades, la Corte ha resaltado la fuerza vinculante del precedente judicial para resolver los casos que se presenten, siendo la regla adoptada en la decisión de estas sentencias, la que debe ser tenida en cuenta por el juez, al momento de resolver un caso con identidad fáctica y jurídica, por lo que “el precedente jurisprudencial aparece como un mecanismo realizador de la igualdad jurídica, pues los ciudadanos pueden contar con que el derecho ya reconocido a una persona habrá de serle concedido a otra u otras que se hallaren en la misma situación fáctica y jurídica inicialmente decidida.” (Corte Constitucional, C-816 de 2011).

En tal sentido, la Corte Constitucional ha referido que el carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre jurisdiccional, entre estos el Consejo de Estado, “redunda en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano”. (Corte Constitucional, C-335 de 2008), lo cual garantiza aún más el derecho a la igualdad ante la ley, al obtener un fallo igual por hechos similares, generando a su vez mayor seguridad jurídica en las relaciones entre las personas, como por la confianza legítima que se predica de las actuaciones de las autoridades.

El deber de unificación jurisprudencial que se predica de las altas cortes, se fundamenta en la atribución constitucional asignada en su función de órganos jurisdiccionales de cierre, cuyo objeto no es otro sino el de brindar igualdad de trato a las personas, a través de la fuerza vinculante de la jurisprudencia emitida.

Sin embargo, es necesario tener presente que, en virtud del principio de autonomía e independencia de administración de justicia, consagrados en los artículos 228 y 230 de la Constitución, se reconoce a los jueces la no jerarquización funcional, para permitir total independencia en la toma de decisiones, pudiéndose separar de manera excepcional por el denominado apartamiento judicial, al contar con la posibilidad de analizar los hechos que soportan el caso concreto, así como la interpretación del marco jurídico aplicable, debiendo justificar de forma razonada y completa, el motivo por el que se apartó del precedente, lo cual no significa que autónomamente pueden de hacerlo de manera deliberada, limitándose a las causales contempladas. (Const., 1991, art. 228 y 230).

Por otra parte, respecto de la obligación de las autoridades públicas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes, el Tribunal Constitucional determinó que todas las autoridades, tanto administrativas como judiciales, sin importar su orden territorial, están sometidas al imperio de la Constitución y la Ley, así como obligadas a obedecer el precedente judicial. (Corte Constitucional, C-539 de 2011).

Finalmente, con relación al alcance de la extensión de los efectos de sentencias de unificación, ha manifestado la Corte Constitucional, que:

Tanto (i) la extensión administrativa de las sentencias de unificación -ordenada en la norma legal demandada- como (ii) la fuerza de los precedentes judiciales, son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la

igualdad de trato que unos y otros deben a las personas. (Corte Constitucional, C-816 de 2011).

Respecto de las sentencias de unificación jurisprudencial, y su aplicación exclusiva por vía del mecanismo de extensión de jurisprudencia, la Corte Constitucional señaló:

Resulta razonable que el Legislador, al regular los Procedimientos Administrativos, haya querido limitar el mecanismo de extensión administrativa de sentencias, a un tipo especial de ellas, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere. (Corte Constitucional, C-588 de 2012).

A su vez, en lo relacionado con obligación legal de aplicación de la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, y el deber que estas tienen frente al trato igualitario y protección de los derechos de las personas, la Corte expuso:

5.6.2. Al establecerse para las autoridades administrativas el deber legal de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, tales autoridades deben proceder a la aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, en desarrollo del principio de igualdad en el trato debido a los ciudadanos por las autoridades, y en observancia del propio principio de legalidad que basa tal deber de cumplimiento en la voluntad del Legislador. 5.6.3. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado. (Corte Constitucional, C-816 de 2011).



### **III. LA RELEVANCIA DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.**

La connotación que guarda el denominado Estado Social de Derecho, en cuya definición se contempla la adecuación de aparato estatal y sus instituciones, hacia el logro de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, guiados por principios que orienten el actuar y las decisiones adoptadas, dirigidas a permitir la realización individual y colectiva de la persona dentro de la sociedad, implica el deber de garantizar un trato justo e igualitario de estos frente a la ley, como de parte de las autoridades al momento de resolver sus peticiones.

Por otra parte, la observancia de los principios que rigen la función administrativa, redundara positivamente en la celeridad y confianza legítima de la ciudadanía hacia la institucionalidad, dando como resultado la reducción en la congestión judicial, mediante el estudio de fondo de las peticiones y la adopción de decisiones ajustadas al presente jurisprudencial.

#### **III.I EL PRINCIPIO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA E IGUALDAD ANTE LA LEY.**

Como el objeto principal del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, es el de permitir al ciudadano solicitar a la autoridad administrativa, aplicar los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial en la que se haya reconocido un derecho, a fin de obtener igual trato por la identidad de hecho y derecho que dieron lugar a la decisión, se hace necesario mencionar los que pueden ser considerados los principios sobre los cuales se encuentra soportado este mecanismo, como son el de seguridad jurídica e igualdad ante la ley, cuyo origen tiene lugar en la Constitución y a su vez, trascienden todo el ordenamiento jurídico colombiano dentro del Estado social de derecho.

En tal sentido, dada la incapacidad de las normas jurídicas para establecer por si misma el alcance y sentido de su contenido, al igual que por la intrínseca necesidad de contar con servidores públicos en sede administrativa y judicial, por intermedio de los cuales se interpreta y aplica el sentir de la Constitución y la Ley, dando lugar a innumerables variables de interpretación, surge la necesidad de asignar la función de unificación de jurisprudencia, tarea

que ha sido encomendada en el caso que nos ocupa al Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, tal como ha sido expresado por la Constitucional, respecto del valor de la jurisprudencia como consecuencia de la seguridad jurídica y la confianza legítima, y su importancia para el ejercicio de las libertades individuales, así:

Cualquier comunidad política que pretenda organizarse como tal a partir del derecho requiere para tal fin, que sus miembros tengan cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad.

En nuestro Estado actual, es necesario que la estabilidad sea una garantía jurídica con la que puedan contar los administrados y que cobije también a la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Sólo así se puede asegurar la vigencia de un orden justo (C.P. art. 2º). (Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001).

Es así que, dada la relevancia de la unificación de jurisprudencia, esta ha venido ganando protagonismo en el desarrollo legal y jurisprudencial, por cuanto permite la materialización de los derechos y libertades reconocidos a las personas, al igual que por los principios arriba mencionados.

En igual sentido, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que en las actuaciones que adelanten las autoridades, tanto administrativas como judiciales, deben brindar igual protección y un trato igualitario en la relación de las personas frente a la ley, tal como contempla el artículo 13 de la Constitución, en virtud del derecho fundamental a la igualdad, señalando:

En suma, el deber de igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, al ser un principio constitucional, es a su vez expresión del otro principio constitucional mencionado, el de legalidad. El ejercicio de las funciones administrativa y judicial transcurre en el marco del estado constitucional de derecho y entraña la concreción del principio de igualdad de trato y protección debidos a los ciudadanos, en cumplimiento del fin estatal esencial de garantizar la efectividad de los derechos, y en consideración a la seguridad jurídica de los asociados, la buena fe y la coherencia del orden jurídico. (Corte Constitucional, C-816 de 2011).

Finalmente, señala la Corte que “(i) la extensión administrativa de las sentencias de unificación”, como “(ii) la fuerza de los precedentes judiciales” (Corte Constitucional, C-

816 de 2011), son medios con que cuenta la administración y los jueces, con el objeto de materializar el derecho a la igualdad que estas deben garantizar a las personas.

### **III.II LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU CONTRIBUCION EN LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL.**

La principal finalidad que se persigue con la implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de su reglamentación mediante el articulado de la Ley 1437 de 2011, es la de otorgar herramientas a las autoridades administrativas para que atiendan directamente las solicitudes de los particulares, con la finalidad de salvaguardar los derechos y la eficiente aplicación de los principios que guían la función administrativa, según lo prescrito en el artículo 209 de la Constitución Política, evitando así que el ciudadano acuda al proceso judicial en búsqueda de que se resuelva su caso concreto, lo que sin lugar a dudas fortalecerá uno de los objetivos del legislador, como es el de disminuir la congestión judicial, situación que también afecta en sobremanera a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Respecto de la congestión judicial en la jurisdicción contenciosa administrativa, según un informe reciente:

Es uno de los principales problemas que afecta a la justicia en Colombia. En la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dicha congestión asciende a 59%. En el caso del Consejo de Estado, cada despacho tiene en promedio 1.200 procesos, cifra que prácticamente triplica a la de los tribunales y juzgados, que promedian 479 y 436, respectivamente. (Pérez Díaz, 2021).

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado las ventajas de la extensión de la jurisprudencia, entre estas la reducción de la congestión en el aparato judicial, que permitirá un sistema en acorde y coherente para la consecución de los fines constitucionales, toda vez que:

La extensión de jurisprudencia permite a las autoridades públicas tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver las reclamaciones de las que deben ocuparse; evita que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya

han sido decididos a través de sentencias de unificación y reduce los niveles de congestión en la Administración de Justicia, bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, P. 47833, 2014).

A manera de conclusión, es importante reconocer que a pesar de la importancia que reviste este mecanismo para la consecución de los fines estatales, así como la optimización y eficacia del aparato judicial, no resulta fácil lograr su implementación por diferentes factores, tanto del lado de las autoridades como de los particulares, entre estos, los que hacen parte de nuestra cultura jurídica, así como la falta de confianza existente hacia las autoridades administrativas.

Por una parte, en lo que concierne a la cultura jurídica colombiana, encontramos que algunas veces la autoridad administrativa, se resiste a extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, a pesar de ser evidente la similitud de los supuestos facticos y jurídicos, bien sea por motivos de tipo presupuestal que deriven de los efectos de la extensión petitionada, por la interpretación diferente que de buena o mala fe, esta pueda llegar a dar a la sentencia de unificación invocada, o por el desconocimiento en la aplicación del mecanismo, temiendo acarrear sanciones por la adopción de una decisión favorable, entre otros, resultando fallida la petición inicialmente presentada.

A su vez, en lo que respecta a la falta de confianza del ciudadano, frente a la idónea y efectiva actuación de las autoridades administrativas, en el desarrollo de sus actuaciones con apego a la Constitución y la Ley, puede llegar a generar un prejuizgamiento ante el eventual ejercicio del mecanismo, lo que conlleva a que este opte por acudir directamente ante la jurisdicción contenciosa, a través del medio de control correspondiente, en la búsqueda del reconocimiento de su derecho, a sabiendas del término de duración del proceso judicial y la congestión judicial que existe al interior de la jurisdicción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 10 de diciembre de 2013.

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00502-00 (2177). C.P. William Zambrano Cetina.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014, 26 de febrero). Radicación No. 11001-03-26-000-2013-00096-00(47833). C.P. Hernán Andrade Rincón.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. 06 de noviembre de 2019. Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00086-00 (64076)A. C.P. Martha Nubia Velásquez Rico.

Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Decreto 1069 de 2015. (2015, 26 de mayo). Ministerio de Justicia y del Derecho. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la Republica. Diario oficial No. 47.956.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)

Pérez Díaz, V. (2021, 27 de enero). *La congestión judicial es uno de los principales problemas que afecta a la justicia en Colombia*. Asuntos Legales.

<https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-congestion-judicial-es-uno-de-los-principales-problemas-que-afecta-a-la-justicia-en-colombia-3116444>

Sentencia C-836/01(2001, 09 de agosto) Corte Constitucional (Rodrigo Escobar Gil, M.P).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>

Sentencia C-335/08. (2008, 16 de abril). Corte Constitucional (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-335-08.htm>

Sentencia C-816/11. (2011, 01 de noviembre). Corte Constitucional (Mauricio González Cuervo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm>

Sentencia C-588/12. (2012, 25 de julio). Corte Constitucional (Mauricio González Cuervo, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-588-12.htm>

## **BIBLIOGRAFÍA**

Cabarca Mercado, C. (2021, 31 de marzo). *Críticas al mecanismo de extensión de jurisprudencia en la reciente reforma al CPACA*. *Ámbito Jurídico*.

<https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/administrativo-y-contratacion/criticas-al-mecanismo-de-extension-de>

Castro, A. y Peña, D. (2017). La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano. *Revista Verba Iuris*, 12(38), 111-125.

<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/1056/822>

Ceferino Vanegas, Y. (2019, 24 de julio). *Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado*.

Asuntos Legales. <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/yeinni-katherin-ceferino-vanegas-2743019/extension-de-la-jurisprudencia-del-consejo-de-estado-2888296>

Circular Externa 0002. (2017, 17 de julio). Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo

y de lo Contencioso Administrativo-. <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Circular/30034619>

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2014). *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Imprenta Nacional de Colombia.

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2014, 15 de enero).

Radicación No. 11001-03-27-000-2013-00017-00(20093). C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2014, 26 de febrero). Sentencia No. 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213). C.P. Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2014, 26 de febrero). Radicación No. 11001-03- 25-000-2013-01123-00 (2647-13). C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2016, 16 de agosto). Radicación No. 11001-03-28-000-2016-00052-00. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Ley 270 de 1996. (1996, 15 de marzo). Congreso de la Republica. Diario oficial No. 42.745.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)

Ley 1564 de 2012. (2021, 12 de julio). Congreso de la Republica. Diario oficial No. 48.489.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html#T%C3%8DTU](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html#T%C3%8DTU)

[LO%20PRELIMINAR](#)

Ley 1755 de 2015. (2015, 30 de junio). Congreso de la Republica. Diario oficial no. 49.559.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1755\\_2015.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1755_2015.html)

Ley 2080 de 2021. (2021, 25 de enero). Congreso de la Republica. Diario oficial No. 51.568.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2080\\_2021.html#17](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html#17)

Sentencia C-104/93. (1993, 11 de marzo). Corte Constitucional (Alejandro Martínez Caballero,

M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-104-93.htm>

Sentencia T-688/03. (2003, 8 de agosto). Corte Constitucional (Eduardo Montealegre Lynett,

M.P) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-688-03.htm>

Sentencia C-634/11. (2011, 24 de agosto). Corte Constitucional (Luis Ernesto Vargas

Silva, M.P). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>