

La Extensión de la Jurisprudencia, un Propósito Incumplido

Leidy Liliana Leal Aperador¹

Introducción

La extensión de la jurisprudencia se presentó como un mecanismo novedoso en la Ley 1437 de 2011, para que, en primer lugar, hiciera respetar el precedente del Consejo de Estado establecido en las sentencias de unificación, al sujetar las decisiones que tomaba la administración pública a su observancia; y, en segundo lugar, para dotar a la administración y a los terceros de una herramienta para resolver controversias sin la necesidad de acudir a la acción ordinaria prevista en la jurisdicción contenciosa administrativa, y generar con ello un ahorro en tiempo y esfuerzos a las partes involucradas (Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011, 2014).

Cuando la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de la normativa creadora de la extensión de la jurisprudencia, en la sentencia C-816 de 2011, indicó que esta figura no es otra cosa que la materialización misma del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991; particularmente, en lo que tiene que ver con la igualdad de trato o de igualdad ante la ley, lo que constituye un imperativo para las autoridades públicas derivado de la obligación de respetar la Constitución y la ley dentro del Estado Social de Derecho, así como de la sujeción al mismo en todas sus actuaciones. Dicho de otro modo, constituye un derecho de las personas recibir una solución idéntica a una situación fáctica y jurídica de iguales contornos. Situación diferente, constituiría una discriminación que no hallaría justificación desde el punto de vista constitucional (Sentencia C816 de 2011, 1 de noviembre, Corte Constitucional, MAURICIO GONZALEZ CUERVO, MP, 2011).

Así las cosas, en este trabajo se precisa definir el mecanismo, establecer sus generalidades, analizar los cambios que tuvo a partir de la reforma que introdujo la Ley 2080 de 2021, expresar una crítica al mismo y llegar finalmente a unas conclusiones sobre el tema, en relación con el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue creada la figura, a través del análisis del número de casos resueltos por el Consejo de Estado durante el tiempo de su vigencia.

¹ Abogada Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, especialista en derecho administrativo, Universidad Nacional de Colombia, especialista en derecho comercial, Universidad Externado de Colombia, Especialista en derecho tributario, Universidad Nuestra Señora del Rosario, estudiante de maestría en derecho administrativo, Universidad Santo Tomás Tunja. lelile@hotmail.com.

Objetivos

1.1 Objetivo General

Determinar si la figura de la Extensión de la Jurisprudencia, creada por la Ley 1437 de 2011 y modificada por la Ley 2080 de 2021 cumple con las finalidades para las cuales fue instituida, en cuanto a la descongestión judicial y el respeto por las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

1.2 Objetivos Específicos

Estudiar la naturaleza y aspectos sustanciales y procesales que rigen el mecanismo de la Extensión de Jurisprudencia.

Comparar y analizar los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021 a la figura de extensión de la jurisprudencia, tanto en su fase administrativa como judicial

Determinar la incidencia de la Extensión de la Jurisprudencia de acuerdo con los casos analizados por el Consejo de Estado desde su implementación.

Sumario

- I. La extensión de la jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011.
 - I.I. Definición y generalidades de la extensión de la jurisprudencia.
 - I.II. La extensión de la jurisprudencia es un mecanismo administrativo o judicial.
 - I.III. La reforma introducida por la Ley 2080 de 2021.
- II. ¿La extensión de la jurisprudencia ha cumplido con su propósito?
 - II.I. Análisis valorativo de la extensión de la jurisprudencia en el Consejo de Estado.
 - II.II. ¿Se ha incrementado el respeto por las sentencias de unificación del Consejo de Estado?
- III Conclusiones.

La Extensión de la Jurisprudencia, un Propósito Incumplido

I. La extensión de la jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011

La extensión de la jurisprudencia como figura jurídica se creó en el ordenamiento colombiano con unas finalidades específicas y unas características particulares establecidas por la Ley 1437 de 2011, las cuales se analizarán en el presente acápite para posteriormente estudiar y concluir sobre su eficacia.

I.I. Definición y generalidades de la extensión de la jurisprudencia.

La extensión de la jurisprudencia es un mecanismo abreviado previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano, mediante el cual se les da la oportunidad a las entidades públicas de aplicar directamente una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, con el fin de resolver una controversia planteada en un caso análogo anterior (Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011, 2014).

Así, la figura jurídica en comento, se presentó como una alternativa novedosa en la expedición de la Ley 1437 de 2011, ya que en el Código Contencioso Administrativo -anterior codificación- no existía; y se previó para vincular a la administración a las decisiones de unificación del Consejo de Estado y así evitar litigios innecesarios sobre materias previamente decididas, respecto de las cuales la jurisprudencia tenía una decisión vinculante como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Su consagración se dio en los siguientes artículos de la Ley 1437 de 2011 (Ley 1437 de 2011 Congreso de la República. 2011, 18 de enero, Diario Oficial No. 47956.):

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte a 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. Ley 1437 de 2011 (Ley 1437 de 2011 Congreso de la República. 2011, 18 de enero, Diario Oficial No. 47956.):

La disposición anterior, hay que leerla en conjunto con el artículo 10 de la misma ley, en el que se impone el deber a la administración pública de aplicar idénticamente las normas y la jurisprudencia del Consejo de Estado a situaciones que tengan los mismos supuestos jurídicos y fácticos. Así mismo, con el artículo 269 que determina el procedimiento para hacer efectiva la extensión de la jurisprudencia.

Adicionalmente, la Corte Constitucional (Sentencia No- C-634 de 2011, 24 de agosto, Corte Constitucional, LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, M.P, 2011) estudió la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y definió que la norma se encontraba ajustada a la Constitución Política de 1991; pero adicional a ello, estableció que las autoridades públicas tendrían el deber de aplicar las decisiones de la misma Corte Constitucional que hayan interpretado normas constitucionales aplicables a la resolución del caso, de manera preferente, a las tomadas por el Consejo de Estado, lo anterior, sin perjuicio de los efectos erga omnes de la sentencias de constitucionalidad, estableciendo así un criterio de autoridad sobre éste último.

Un cambio importante respecto el procedimiento establecido para la figura de la extensión de la jurisprudencia, lo introdujo el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, que en su artículo 614, establece un nuevo requisito para el trámite de la extensión de la jurisprudencia, como quiera que obliga a las autoridades públicas a solicitar un concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así, si bien es cierto, la intervención de la Agencia es optativa -a elección de ella-, resulta obligatorio notificarle el inicio del trámite; si la Agencia decide rendir concepto, cuenta con 20 días para hacerlo. En consecuencia, el Código general del proceso, introdujo de manera directa, una modificación al trámite de la extensión de la jurisprudencia, incorporando cambios a los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que se adiciona un nuevo requerimiento a la figura.

En resumen, el marco normativo de la extensión de la jurisprudencia se encuentra consagrado, en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 que estableció el deber a las autoridades públicas de aplicar la de manera uniforme la norma y la jurisprudencia al resolver sus controversias, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución Política, frente a la igualdad de trato o ante la ley; seguido por el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 que fija el trámite administrativo para hacer efectivo este derecho; posteriormente, si no se logra el cometido en sede administrativa, se acude al artículo 269 de la misma ley para hacer cumplir la regla jurisprudencial a través de un mecanismo judicial ante el Consejo de Estado. Finalmente, encontramos los artículos 614 y 616 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, que introdujeron al trámite de la extensión de la jurisprudencia, la participación de la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado (Congreso de la República Ley 1564 de 2012, julio 12. diario Oficial No. 48489, 2012).

I.II. ¿La extensión de la jurisprudencia es un mecanismo administrativo o judicial?

El Consejo de Estado, en sentencia de 5 de febrero de 2015 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta; 1 de noviembre de 2015, LUCY JEANNETTE BERMUDEZ M.P., 2015), refiere que la extensión de la jurisprudencia es un procedimiento especial, que está reglado en la Ley 1437 de 2011; de carácter mixto, esto es, con una fase administrativa y otra judicial y que se tramita a solicitud de parte en sus dos fases. El procedimiento da inicio en su fase administrativa, con la solicitud del tercero ante la autoridad administrativa, luego con la petición que la entidad eleva a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que rinda eventualmente concepto sobre el asunto, y finaliza con la respuesta por parte de la entidad o con el silencio administrativo negativo, si no hay respuesta dentro del término previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Después, la fase judicial se activa con la petición del interesado ante el Consejo de Estado, luego de contar con la resolución por parte de la entidad administrativa o con el silencio administrativo negativo una vez transcurrido el término otorgado por la ley; y a esta fase se le da el trámite previsto en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011. La solicitud, además de ponerse en conocimiento de la entidad pública, debe trasladarse a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; luego sigue una única audiencia de alegatos y decisión, sucedida únicamente por los trámites de ejecución y perfeccionamiento de los actos que deriven de la orden impartida -como la liquidación de las sumas a que haya lugar, o la respuesta a la petición de conformidad con el trámite ordinario, o la reanudación del término para presentar la demanda de la acción ordinaria.

I.III. La Reforma Introducida por la Ley 2080 de 2021

La Ley 2080 de 2021 modificó la Ley 1437 de 2011 y entre muchos aspectos, aspira con su implementación al fortalecimiento del precedente del Consejo de Estado, razón por la cual introdujo cambios a la figura de la extensión de la jurisprudencia. La misma Corporación, quien fue la proponente de la reforma, reconoció en la exposición de motivos que el trámite tal como estaba previsto en la Ley 1437 de 2011 se tornó ineficaz y por esta misma causa era un proceso difícil de desarrollar, entonces planteó unas mejoras procesales como la introducción de causales de inadmisión y rechazo, esto con la intención de resolver aspectos formales que de otra manera tenían que ser resueltos hasta en la decisión de fondo y previa la realización de una audiencia pública que retrasaba aún más el trámite.

En primer lugar, el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, modificó el artículo 102 de la Ley 102 de la Ley 1437 de 2011; inicialmente tocó un aspecto formal, en lo que se refiere al numeral tercero de los requisitos para el trámite, en donde se eliminó el deber de adjuntar copia de la sentencia de unificación a la solicitud y dejó solo la obligación de referirla. Luego se concentró en un aspecto más sustancial, al suprimir el numeral tercero de las causales por las cuales la autoridad administrativa podía negar la extensión de la jurisprudencia bajo el argumento que la interpretación dada por el Consejo de Estado no era la correcta (Arboleda, 2021, pág. 200).

Lo anterior, va acompasado con la finalidad de la reforma legislativa, ya que en su exposición de motivos precisó que uno de los objetivos esenciales era el fortalecimiento del precedente del Consejo de Estado; de allí que se suprimiera la posibilidad de rebatir por parte de la administración o de la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado la interpretación judicial expresada en la sentencia unificadora (Congreso de la República, Exposición de motivos Ley 2080 de 2021, 2019)

Para una mayor ilustración, se transcriben las dos legislaciones:

Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 (Ley 1437 de 2011 Congreso de la República. 2011, 18 de enero, Diario Oficial No. 47956., 2011):

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 menos² 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 269³.

² Aparte suprimido.

³ Inciso suprimido.

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 decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código. Ley 1437 de 2011 (Ley 1437 de 2011 Congreso de la República. 2011, 18 de enero, Diario Oficial No. 47956., 2011)

Artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 modificadorio del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 (Ley 2080 de 2021, 25 de enero. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51568, 2021):

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. 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 la autoridad podrá 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 periodo 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.

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 decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

Ley 2080, 2021 (Ley 2080 de 2021, 25 de enero. Congreso de la República.

Diario Oficial No. 51568, 2021).

En segundo lugar, el artículo 77 modificó el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, en el primer inciso reforzó la necesidad de establecer la identidad fáctica y jurídica con el demandante en la sentencia de unificación; luego, se adicionó la obligación de manifestar bajo la gravedad de juramento que se entiende prestado con la presentación de la solicitud que no ha solicitado ante la jurisdicción el mismo derecho, lo que junto con la copia de la actuación surtida en sede administrativa se constituyen en los requisitos para iniciar el proceso judicial. Frente a lo expuesto se estableció la posibilidad de inadmitir la solicitud si no se acreditaron los requisitos y corregir en un plazo de 10 días el escrito so pena de ser rechazada. (Ley 2080 de 2021, 25 de enero. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51568, 2021)

Como se comentó en párrafos anteriores, se establecieron 6 casuales de rechazo de la solicitud de extensión de la jurisprudencia:

i. Por haber acudido ante la jurisdicción a pedir el mismo derecho, para que no haya simultaneidad de procesos judiciales por una misma causa, esto es, intentar la acción ordinaria o medio de control y la solicitud de jurisprudencia al mismo tiempo. ii. Que no sea extemporánea la solicitud, es decir, que no haya superado los 30 días previstos para acudir ante el Consejo de Estado, dispuestos en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011. iii. Que la sentencia sea de unificación, comoquiera que se trata de una sentencia particular y diferenciada y no cualquier sentencia del Consejo de Estado, debe cumplir formalmente con lo previsto en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. iv. Que la sentencia de unificación no reconozca un derecho, puede suceder que la sentencia unificó sobre un aspecto procesal establecido en una norma y la regla

que se desprende de la sentencia no es un derecho particular y concreto. v. Que haya operado la caducidad del medio de control ordinario o el derecho reclamado estuviera prescrito de manera total, lo que hace procedente la solicitud cuando se trata de prescripción parcial de derechos; como, por ejemplo: la que se da con las mesadas pensionales y. 6. No existir o no estar acreditada la similitud del caso resuelto en la sentencia de unificación con la situación particular de quien acude al mecanismo, en principio el hecho de que no exista similitud se puede resolver de fondo en la decisión, en cuanto no estar acreditada la similitud, está orientada al despliegue probatorio que se puede aportar con la solicitud. (Ley 2080 de 2021, 25 de enero. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51568, 2021)

Retomando la línea anterior sobre despliegue probatorio, básicamente existe la misma redacción en una y otra legislación; no obstante, con las adiciones posteriores ocupa un lugar de mayor importancia, como por ejemplo a la hora de liquidar la condena en abstracto ya que el artículo modificado por la reforma establece que solo se reconocerá para tal efecto lo probado. Otro ejemplo se da frente al rechazo, pues si no está acreditada la similitud de caso, la solicitud puede ser descartada de plano e incluso ser condenado en costas si se advierte la manifiesta improcedencia de la solicitud. Razones para precaver que aparte de la similitud de caso o los argumentos presentados, es necesario realizar un despliegue probatorio diligente.

Con la intención de hacer más ágil el proceso, la realización de la audiencia para alegatos y dictar fallo pasó de ser obligatoria a optativa a elección del despacho sustanciador y el traslado para alegar de conclusión de 20 días quedó automático y se cuenta a partir del vencimiento del traslado para responder. Como novedad en esta legislación el Consejo de Estado se auto impuso un término de 30 días para resolver la solicitud, contado a partir del vencimiento del traslado para alegar; pues antes no estaba previsto; sin embargo, no se expresó nada en el hipotético que se supere este plazo, lo cual puede quedar solo en una cortesía con el lector de la norma, pues no hay ninguna consecuencia adversa que se desprenda de la inobservancia, como la configuración de una mora judicial, el cambio de ponente, un llamado de atención, etc.

Otra medida de celeridad con que se dotó al mecanismo, fue precisar que en caso de extenderse la jurisprudencia al caso planteado que da lugar al reconocimiento de un derecho, en la sentencia se condene en concreto y de no ser posible por falta de acervo probatorio se promueva incidente de liquidación de la condena, ya que en la legislación anterior se debía acudir al trámite incidental por defecto.

La reforma de la Ley 2080 de 2021 contempló la condena en costas cuando la solicitud fuera manifiestamente improcedente, de lo cual hay que decir que, si bien se usa la condena en costas como un disuasivo a las solicitudes sin fundamento, en la práctica es complicado diferenciar lo improcedente de lo manifiestamente improcedente, tal como sucede con la condena en costas en la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde su aplicación siempre tiende a ser muy restrictiva y de poco uso, porque la redacción de la norma acude a conceptos indeterminados como cuando se ventile un interés público, entre otros. De otro lado, se adicionó que el trámite del mecanismo no era justificación para una posterior manifestación de impedimento por conocimiento previo, lo cual resulta útil para concretar el principio de especialidad de los asuntos, ya que si se tramitara el proceso a través de uno de los medios de control previstos en el Código, la manifestación de impedimento de toda la sección que previamente conoció de la solicitud de extensión de jurisprudencia, implicaría la conformación de una sala de conjueces o asignación a otra sección de diferente especialidad.

Del mismo modo se clarificó de manera expresa que no se tramitaría ninguna solicitud de extensión de jurisprudencia que no fuera objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aparentemente sería lo obvio; no obstante, con el estudio de constitucionalidad de la figura efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-634 de 2011 del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 (Sentencia No- C-634 de 2011, 24 de agosto, Corte Constitucional, LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, M.P, 2011), se condicionó a que ante una contradicción entre una sentencia de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se preferiría a ésta última para que la autoridad administrativa resolviera el caso, por lo que era posible solicitar la extensión de la jurisprudencia también de las sentencias de la Corte Constitucional en este evento, situación que más adelante hizo explícita la Corte Constitucional en la sentencia C-816 de 2011 (Sentencia C816 de 2011, 1 de noviembre, Corte Constitucional, MAURICIO GONZALEZ CUERVO , MP) cuando estudió la constitucionalidad parcial del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Finalmente, la reforma prevista en la ley 2080 de 2021, en su artículo 87 derogó el artículo 616 del Código General del Proceso, que preveía el traslado y participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado dentro del trámite de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado. Sin embargo, el aparte derogado fue incluido dentro de

la modificación que hizo la norma en el artículo 77 al artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, en el inciso 5. Lo anterior pudo ser solo por unidad legislativa.

II. ¿La extensión de la jurisprudencia ha cumplido con su propósito?

Este apartado, pretende analizar el impacto que ha tenido la extensión de la jurisprudencia a la fecha, establecer si ha cumplido el propósito con el cual se planteó en la Ley 1437 de 2011 y si la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021, cambió el propósito y la aplicación de la misma.

II.I. Análisis Valorativo de la Extensión de la Jurisprudencia en el Consejo de Estado.

Para mostrar el impacto de la figura hasta el momento, se consultó el día 11 de octubre de 2021, el Sistema Administrador de Relatoría del Consejo de Estado, se buscó por extensión de la jurisprudencia lo cual arrojó un resultado de 225 providencias, esta búsqueda y análisis es el que nutre el presente capítulo. El informe es un insumo base para realizar el análisis y si bien puede tener imprecisiones técnicas, como puede ser que no se encuentre todo el universo de providencias resueltas, es un documento oficial sobre el cual se pueden extraer varios datos y tendencias sobre como la figura ha operado en estos años de vigencia.

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

Ahora bien, del 15% de ocasiones en que se accedió a la extender los efectos de una sentencia de unificación, todos corresponden a un tema de derecho laboral administrativo (contrato realidad, aplicación del índice de precios al consumidor como regla mínima de aumento de la asignación de retiro en las fuerzas armadas, índice base de liquidación de la pensión de jubilación -sentencia de 2010-, prima de riesgo del DAS como factor salarial con impacto en la pensión y reajuste salarial y prestacional de soldado voluntario que se incorporó como soldado profesional), no se observó una extensión de la jurisprudencia en ninguna otra

especialidad, aunque si se intentó, como por ejemplo en asuntos tributarios que finalmente fueron negadas (Consejo Estado, Sistema administrador de relatoría, 2021)

Mediante auto de fecha 15 de enero de 2014, el Consejo de Estado, indicó que la extensión de la jurisprudencia frente a las sentencias de la Corte Constitucional era improcedente, pues en varias oportunidades las personas acudieron al mecanismo para obtener la aplicación de una sentencia de la Corte Constitucional, tanto de Constitucionalidad como de Revisión de Tutela, posición que se ha mantenido hasta ahora. Este enfoque de la jurisprudencia destaca porque ni la norma, ni la Corte Constitucional, cuando estudió la constitucionalidad de la misma, restringieron su uso solo a las sentencias de unificación del Consejo de Estado. (Consejo de Estado, 2014, 15 de enero, radicación 11001-03-27-000-2013-000170-00, Sección Cuarta, JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, MP , 2014) Para terminar de consolidar esta posición, en la Ley 2080 de 2021 se adicionó un parágrafo al artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 que declara esta improcedencia de manera expresa.

II.II. ¿Se ha incrementado el respeto por las sentencias de unificación del Consejo de Estado?

Establecer si la extensión de la jurisprudencia ha incrementado el respeto por las sentencias de unificación del Consejo de Estado, es una tarea compleja; pues por el poco uso del mecanismo dificulta medir el impacto en la construcción del respeto de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Si bien, el mecanismo va encaminado a lograr el objetivo para el cual fue propuesto, se podría decir que no es el más efectivo. Afortunadamente, existen otros mecanismos dentro de la misma ley 1437 de 2011 que apuntan a la misma finalidad, como, por ejemplo: el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que opera contra las sentencias de única y segunda instancia dentro de un proceso ordinario, en donde luego de finalizado su trámite se puede intentar con la finalidad de garantizar la aplicación uniforme de la norma y de la jurisprudencia.

II.III. Se ha disminuido la congestión administrativa y judicial a partir de la aplicación de la extensión de la jurisprudencia

De acuerdo con el informe que arrojó el Sistema Administrador de Relatoría del Consejo de Estado, se obtuvo un resultado total de 225 providencias desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y hasta la fecha de la consulta el día 11 de octubre de 2021, lo que de entrada es un número evidentemente bajo, si se tiene en cuenta que el sistema se nutre con un promedio

de 15.000 providencias por año, que es la producción estimada de sentencias de Consejo de Estado. Así las cosas, evidentemente no se cumple con uno de los propósitos que es la descongestión administrativa y judicial, pues el mecanismo es de muy baja utilización según los datos mencionados.

Lo anterior, puede tener origen en dos circunstancias que afectan el desarrollo de la figura; lo primero, es que la extensión de la jurisprudencia tiene una condición para ser próspera y es que la sentencia de unificación tiene que reconocer un derecho de lo contrario no es posible su extensión. Ahora bien, del análisis del informe, tan solo se encontró cinco temas en los que se ha accedido a la extensión de la jurisprudencia: Contrato Realidad (2), Soldado Profesional (9), IPC Fuerzas Armadas (16), Prima de Riesgo del DAS (1) y IBL Pensión de Jubilación sentencia de 2010 (7) -para el año 2018 la postura jurisprudencial cambió y ya no reconoce ningún derecho-. Es notorio que hay pocas sentencias de unificación que acceden a reconocer derechos, tan solo cuatro vigentes, lo que limita el uso de la figura (Consejo de Estado, sistema Administrador de Relatoría, 2021).

En segundo lugar, el trámite es bastante demorado incluso más que el proceso ordinario; de lo analizado en el informe, el promedio para resolver el mecanismo oscila entre 4 y 5 años, mientras que el proceso ordinario tarda en promedio menos de dos años aun con las dos instancias según cifras que presentó el Consejo de Estado en la exposición de motivos de la Ley 2080 de 2021 (Congreso de la República, Exposición de motivos Ley 2080 de 2021, 2019). De lo que se deduce que el mecanismo no es expedito en su fase judicial como en principio se contempló.

En resumen, es muy poco lo que aporta la extensión de la jurisprudencia a la descongestión administrativa y judicial conforme a lo analizado; pues si bien es cierto, la reforma prevista en la Ley 2080 de 2021 plantea que se tramite de manera más expedita -por lo menos en la fase judicial-, es difícil que se logre el propósito pues se robusteció con más elementos del proceso ordinario como los procedimientos de admisión y rechazo, liquidación por parte del Juez al cual le debió corresponder en principio el litigio, entre otras, con lo que se desfiguró el proceso especial para parecerse más al ordinario, lo que a la postre, lo hace más lento. De otro lado, mientras las sentencias de unificación del Consejo de Estado no abarquen más temas en los que se reconozcan derechos, la figura seguirá condenada al aislamiento en el que se encuentra en la actualidad.

Conclusiones

La extensión de la jurisprudencia no cumple el propósito para el cual fue creada. La extensión de la jurisprudencia se planteó en la Ley 1437 de 2011 como un mecanismo expedito para resolver asuntos puestos a consideración de la administración pública por un particular, en cuyo caso, el Consejo de Estado mediante una sentencia de unificación ya había decidido un caso de iguales contornos fácticos y jurídicos; todo esto, con la intención de aplicar uniformemente la interpretación de las normas y de la jurisprudencia, aportando a la descongestión judicial y administrativa y al respeto del precedente del Alto Tribunal.

Ahora bien, este propósito no se ha cumplido del todo, pues la figura no aporta mucho a disminuir el problema de la congestión administrativa y judicial; lo primero porque es a elección del interesado, es un mecanismo optativo que no está muy difundido entre los particulares y el cual resulta tan engorroso de llevar como el mismo proceso ordinario, con el cual guarda gran similitud como la solicitud previa a la administración y luego una fase judicial para confirmar que lo resuelto corresponda jurídicamente, lo que de contera, termina en un proceso tan largo -o aún más- que el proceso ordinario, además el Consejo de Estado es el único juez que lo puede resolver dentro de la jurisdicción y es precisamente éste el más congestionado (Congreso de la República, Exposición de motivos Ley 2080 de 2021, 2019).

En segundo lugar, frente al respeto de las sentencias del Consejo de Estado, es claro que sí aporta a este cometido, pero no en la medida que previó la norma, esto porque su utilización es muy baja entre los actores, pues son pocos los casos en que resulta útil acudir a la figura, ya que uno de sus presupuestos de prosperidad es que la sentencia de unificación de jurisprudencia haya reconocido un derecho, de las cuales no hay muchas y tampoco hay una difusión en donde se las dé a conocer por parte de las entidades públicas o de la jurisdicción. Tampoco contribuye al desarrollo de la figura que, el Consejo de Estado sea el único juez que la puede resolver, con lo cual no se tienen en cuenta la dispersión del mapa judicial y el acceso efectivo por parte de las personas desde los diferentes territorios.

Para la comunidad jurídica resulta tan importante el respeto por la jurisprudencia y el precedente, como el derecho a pedir un cambio de la misma. Y, así como se plantearon mecanismos expeditos y especiales para hacer cumplir la jurisprudencia unificada, también se debieron prever mecanismos para solicitar su modificación o por los menos hacer expreso el disenso, aspecto que se echa de menos en la Ley 1437 de 2011 y su reciente reforma.

Precisamente, el derecho a pedir un cambio de jurisprudencia, fue uno de los interrogantes que se planteó en la Comisión Redactora de la Ley 1437 de 2011, luego de regular la figura de la extensión de la jurisprudencia, en donde se expresó la preocupación de normalizar este aspecto pero que finalmente no se concretó (Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011, 2014), tal vez con la intención de igualar a las partes. Así las cosas, el proceso ordinario es la única vía existente para que se den los cambios jurisprudenciales, es a partir de esta realidad, que cuando el derecho es sujeto a debate sea preferible y recomendable acudir a esta vía que presenta más posibilidades de argumentación y mecanismos de defensa y contradicción, aunque se clarifica que no es una vía tan efectiva como lo sería contar con un mecanismo particular para alcanzar este cometido.

Referencias

- Congreso de la República Ley 1564 de 2012, julio 12. diario Oficial No. 48489. (12 de julio de 2012). Ley 1564 de 2012(2012, 12 de julio). 2012, julio 12. *Diario Oficial No. 48489*. 012, Congreso de la República Ley 1564 de 2012, julio 12. diario Oficial No. 48489.
- Arboleda, P. E. (2021). *Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (Tercera ed.). Bogotá D.C.: Legis. Recuperado el 20 de octubre de 2021
- Congreso de la República. (2012). Ley 1564 de 2012. *Código General del Proceso*. Bogotá D.C. Recuperado el 13 de octubre de 2021, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012_pr014.html#614
- Congreso de la República. (25 de enero de 2021). Ley 2080 de 2021. *Reforma a la Ley 1437 de 2011*. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021_pr001.html#77
- Congreso de la República, Exposición de motivos Ley 2080 de 2021. (9 de agosto de 2019). Gaceta del Congreso. *Exposición de motivos Ley 2080 de 2021*. Recuperado el 20 de octubre de 2021, de http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_726.pdf
- Consejo de Estado. (05 de febrero de 2015). Radicado único: 11001-03-15-000-2014-01312-01. *Sentencia de extensión de la jurisprudencia*.
- Consejo de Estado, 2014, 15 de enero, radicación 11001-03-27-000-2013-000170-00, Sección Cuarta, JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, MP . (15 de ENERO de 2014). Auto. Bogotá D.C.
- Consejo de Estado, Memorias de la Ley 1437 de 2011. (2014). *Memorias de la Ley 1437 de 2011* (Vol. III parte B). Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Seccion Quinta; 1 de noviembre de 2015, LUCY JEANNETTE BERMUDEZ M.P. (1 de noviembre de 2015). *Sentencia Expediente 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC)*.
- Consejo de Estado, sistema Administrador de Relatoría. (11 de octubre de 2021). *Sistema Administrador de Relatoría*. Recuperado el 11 de octubre de 2021, de Sistema Administrador de Relatoría: <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Ley 1437 de 2011 Congreso de la República. 2011, 18 de enero, Diario Oficial No. 47956. (18 de enero de 2011). Ley 1437 de 2011. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá. Recuperado el 12 de 10 de 2021, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 2080 de 2021, 25 de enero. Congreso de la República. Diario Oficial No. 51568. (2021). Ley 2080 de 2021.
- República, C. d. (s.f.). 2012, julio 12. Diario Oficial No. 48489. 2012, julio 12. *Diario Oficial No. 48489*.

Sentencia C816 de 2011, 1 de noviembre, Corte Constitucional, MAURICIO GONZALEZ CUERVO , MP. (1 de noviembre de 2011). Sentencia de Constitucionalidad. *C-816 de 2011*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm>

Sentencia No- C-634 de 2011, 24 de agosto, Corte Constitucional, LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, M.P. (24 de agosto de 2011). Sentencia de Constitucionalidad. *C-634 de 2011*.