

MODIFICACIONES AL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA: ANÁLISIS DE LA LEY 1437 DE 2011 Y LA LEY 2080 DE 2021

EDWING DARÍO CRUZ MORA¹

Introducción

El derecho administrativo colombiano se ha edificado a partir del principio de legalidad, y siguiendo a RODRIGUEZ (2013, 311 p.) se ha entendido que la administración está sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico, y por tanto, sus actos deben guardar coherencia con las normas superiores². Pero lo cierto es que, en lo que atañe al sistema de fuentes del derecho, no solamente la ley en sentido estricto, es la única norma a la cual está sujeta la administración, y por ende, el principio de legalidad se limita a ésta. En ese orden, aunque es un tema ya aceptado, de acuerdo al modelo constitucional adoptado por el estado Colombiano, en cuanto a jerarquía de validez normativa, es la Constitución la que irradia el sistema de fuentes, por mandato expreso de los artículo 4 y 241 de la Carta.

Sin embargo, en recientes épocas, se ha venido discutiendo el papel de la jurisprudencia de las altas cortes, como órganos de cierre en las diferentes especialidades, en consideración a que a través de éstas se ha ido creando derecho. Basta con revisar algunos antecedentes normativos, como es el caso del artículo 4³ de la Ley 153 de 1887 y el artículo 4⁴ de la Ley 169 de 1896. Pero, estas disposiciones refieren a la aplicabilidad de la jurisprudencia de las altas cortes en la labor judicial o jurisdiccional, y no para la rama ejecutiva. Sobre esta circunstancia, la Constitución de 1991, en su artículo 230 igualmente refiere a que “Los jueces, en sus

¹ Estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Correo: ecruz mora@gmail.com

² En su obra Derecho Administrativo General y Colombiano, el maestro Libardo Rodríguez (2013), cuando explica la jerarquía normativa en el derecho colombiano, partiendo de una idea o teoría positivista de Kelsen, no considera la jurisprudencia que constituye precedente judicial o sentencias de unificación expedidas por altas cortes.

³ “**ART 4.** Los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes.”

⁴ “**Artículo 4.º** Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable, y los Jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte variara la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.”

providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”

En ese sentido, así como en la labor jurisdiccional se aceptado que la jurisprudencia constituye doctrina probable y/o precedente judicial, como fuente formal del derecho, de obligatorio cumplimiento (C.C. C-836 de 2001), lentamente en el derecho administrativo se ha incluido dentro del catálogo de fuentes que sujetan a la administración en sus actuaciones (RIASCOS, 2016. 85 p.). Llama la atención, que solo hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011, con el cual se expidió el nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, se creó un mecanismo para que dentro de la sede de la administración pública se apliquen los precedentes tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, figura que es el objeto de análisis en este escrito.

Se puede entender el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como un trámite sumario por el cual se permite al interesado no desgastar la administración de justicia. El peticionario mediante un escrito respetuoso se dirige a la administración, y solicita la aplicación uniforme de la jurisprudencia, previniendo así el hecho de estar incurso por un tiempo considerable en un proceso tendiente a conseguir los mismos beneficios o resultados que se encuentran al reconocer un derecho en una sentencia de unificación. Lo que se ha denominado como extender los efectos de una sentencia en la que no fue parte, con el fin de que le sean reconocidos y garantizados sus derechos en sede administrativa por medio de un procedimiento ágil y eficaz.

La posibilidad de que se aplique un precedente administrativo que provenga de una sentencia de unificación, depende de que el caso guarde similitud con los hechos y fundamentos jurídicos que se discuten. Lo cual hace posible que dentro de nuestro ordenamiento jurídico se materialicen los principios consagrados en el CPACA como el de igualdad y coordinación.

Es por ello que la reforma a ley 1437 de 2011 a través de la ley 2080 de 2021, trae consigo cambios que mejoran la administración de justicia y que imponen un desafío a la administración, buscando un mejor reconocimiento y aplicación de los derechos del pueblo. Por tal razón se hacen las respectivas actualizaciones y mejoras de las leyes, con el fin suplir aquellos

vacíos que la norma tenía, y que de una u otra manera incidía en la ausencia de eficacia, y baja utilización del mecanismo, desde su creación en el derecho colombiano.

Es importante precisar que la creación jurisprudencial en Colombia se da a través de los órganos de cierre de las jurisdicciones como lo son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. En tanto que es una función de importancia innegable que dota a la administración con una herramienta, para la toma de decisiones, que reduzcan la inseguridad y el riesgo de afectación a los derechos individuales como colectivos. Sumado a que la administración del riesgo litigioso mejora, porque justifica la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación.

Con la expedición de la Ley 2080 de 2021 que reformó el CPACA, se incluyeron cambios tanto al procedimiento general como contencioso administrativo. Por lo tanto, se plantea como cuestionamiento si la Ley 2080 de 2021 modificó el mecanismo de extensión de la jurisprudencia creado con la Ley 1437 de 2011.

Para responder la anterior pregunta, se plantean los siguientes objetivos:

Objetivos

Objetivo General

Determinar si con la ley 2080 de 2021 realizó modificaciones al mecanismo de extensión de la jurisprudencia consagrado en la Ley 1437 de 2011.

Objetivos Específicos

- Identificar los fundamentos y fines del mecanismo de extensión de la jurisprudencia por parte de las autoridades.
- Analizar de qué manera fue creado el mecanismo de extensión de la jurisprudencia con la Ley 1437 de 2011.

- Enunciar los cambios normativos que trajo la ley 2080 de 2021 al mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, este escrito estará dividido en las siguientes partes: en el primer capítulo se expondrá los aspectos generales del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, su origen, fines y fundamentos. En el segundo capítulo, se abordará el procedimiento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, en su versión original, implementado con la Ley 1437 de 2011, lo que permitirá identificar los problemas que poseía la figura en el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En tercer lugar, se analizará la ley 2080 de 2021, con el propósito de establecer qué modificaciones sufrió la figura y si superó las dificultades identificadas para su aplicabilidad. Para finalizar se expondrán unas conclusiones.

Con base en esta presentación, se considera que este artículo contribuirá a la discusión académica, tanto a estudiantes, operadores del derecho, funcionarios públicos tanto de la rama judicial como de la administración en todos sus órdenes.

Sumario: 1.- Creación, fines y fundamentos del mecanismo extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades. 1.1. Origen y fines del mecanismo. 1.2. Fundamentos constitucionales y legales de la extensión de jurisprudencia. 2. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011, procedimiento y vacíos normativos. 2.1. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia en ley 1437 de 2011. 2.2. Vacíos normativos de la figura en la ley 1437 de 2011. 3. Cambios normativos de la ley 2080 de 2021 con respecto al mecanismo especial de la extensión de la jurisprudencia y sus consecuencias 3.1. Cambios y avances con la ley 2080 de 2021. 4. Conclusiones

1. Creación, fines y fundamentos del mecanismo extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades

Es menester iniciar este artículo de investigación con los precedentes o causas que dieron origen a la creación de esta figura jurídica, que favorece tanto a la administración de justicia como a los ciudadanos que buscan que se les garantice un derecho. Posteriormente, se procederá a señalar cómo, con que fin y con que fundamentos nace esta figura recientemente modificada por ley 2080 de 2021.

1.1.Origen y fines del mecanismo

Inicialmente se debe señalar que las normas que regían la jurisdicción contencioso administrativa como lo fueron la ley 130 de 1913, la ley 60 de 1914, ley 167 de 1941 y Decreto 01 de 1984, no consagraban un procedimiento ante la administración como lo es la extensión de la jurisprudencia. Por ello los inicios de tal procedimiento se remontan a la expedición de la ley 1437 de 2011, por lo menos en lo que respecta al derecho patrio.

El tratadista y catedrático JAVIER TOBO RODRIGUEZ (2016, 26 p.) reseña que esta figura jurídica, tiene una larga trayectoria en otros países, en especial en España que tuvo su advenimiento en el año 1956, y que sobrevive luego de diversas modificaciones. Acota este autor, que dentro de los temas comunes entre los dos países que fundamentan la estructuración de este tipo de mecanismos, es garantizar de una vez el tratamiento igualitario a las personas, el acceso a la tutela judicial efectiva, la buena fe, la predictibilidad de las decisiones y el debido proceso, en el reconocimiento de sus derechos, en los mismos términos que la jurisdicción o los jueces lo han reconocido. Lo que exige por lo menos es la existencia de una sentencia previa que reconoce un derecho, y que puede ser utilizada para resolver un caso similar.

Sin embargo, a pesar de que las leyes anteriores al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo no sentaran una base sólida para la creación de la figura en estudio, no se puede indicar que la misma nació sin algún tipo de precedente, pues tal idea carece de lógica. Un antecedente para esta figura es la carta política de 1991, por cuánto con ella se cambió la ideología institucional por una que vendría a abarcar una concepción de Estado Social de Derecho que claramente orientó la administración de justicia acompasando lo administrativo con lo constitucional para velar por el cumplimiento de los fines del Estado.

En concordancia con lo anterior, cabe señalar que para la emisión de una ley que diera origen a una figura de tal orden, se requería de una problemática o situación que ameritaba mejorar; y es la necesidad de llevar a la práctica administrativa los cometidos constitucionales que buscaban la eficacia del orden jurídico para ese entonces algo alterado y lejano de proteger garantías y libertades de las personas. Para ser más concretos se buscaba la protección y garantía de derechos eficiente por parte de la administración. Sobre este aspecto, antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, los códigos de procedimiento administrativo, había sido expedidos bajo el paradigma de la Constitución de 1886, que no era precisamente el fomento de los derechos fundamentales de las personas, sino la concepción liberal del Estado donde imperan otro tipo de valores.⁵

También se buscaba que las entidades administrativas tuvieran un referente interpretativo y decidieran con base en los razonamientos que emitiese el Consejo de Estado en un principio y posteriormente la Corte Constitucional, en búsqueda de la seguridad jurídica.

En efecto el interés general es fundamental para el origen de esta figura, ya que la administración de justicia contribuye por medio de este al desenvolvimiento de conflictos de un sujeto sin la necesidad de acudir al órgano judicial que acarrearía en el sentir natural, más tiempo, más costos y desgaste de la justicia. En consecuencia, tanto el Estado como los ciudadanos se ven beneficiados con la aplicación uniforme de la jurisprudencia, que consiste en que a un tercero que no hizo parte de la razonabilidad dada por la corte en un caso específico le sea aplicable la decisión tomada por el órgano de cierre.

Sobre la finalidad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, la Corte Constitucional⁶ ha emitidos dos importantes providencias, donde planteó lo siguiente:

⁵ La Corte Constitucional, en sentencia SU-747 de 1998, diferenció el Estado Liberal y el Estado Social así “Como bien ha señalado esta Corporación, el Estado de derecho liberal y el Estado social de derecho se diferencian en la relación que construyen entre el Estado y los asociados: así, mientras que el primero busca ante todo limitar el poder, de tal manera que no pueda amenazar los derechos y libertades de los ciudadanos, el segundo acoge esa limitación del poder, pero también precisa que el Estado debe cumplir con unos fines en la sociedad, lo cual implica que intervenga en ella. La Constitución dentro de este último modelo de Estado representa un cuerpo armónico de valores - acerca de cómo debe configurarse la comunidad social y política -, que debe encontrar su aplicación práctica, y ello produce tanto deberes para el Estado como para los asociados.”

⁶ Puede consultarse la sentencia C-588 de 2012 con la cual se declaró exequible la expresión “*sentencia de unificación*” del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

(...) La Corte declarará la exequibilidad de la disposición analizada, que ordena a las autoridades administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, a las personas solicitantes que se hallen en la misma situación jurídica en ella decidida, con base en lo siguiente:

5.6.1. Las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2). Igualmente, la función administrativa tiene por objeto el servicio de los intereses generales y se adelanta con fundamento en reglas de igualdad -entre otras- (CP 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento y protección de sus derechos.

(...) 6.3.7. Por lo anterior, esta Corporación declarará exequibles las disposiciones del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado -inciso 1 del artículo demandado- e interpretar las disposiciones constitucionales en que deba basar su fallo -inciso 7 integrado del mismo artículo-, deben incorporar en sus fallos 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. (C-816 de 2011)

En esa misma línea de pensamiento el Consejo de Estado, ha expresado que la finalidad del mecanismo procedimental de extensión de la jurisprudencia, obedece a que se aplique de manera uniforme las normas a los casos concretos y como solvente de las controversias que cuentan con decisiones previas, veamos:

Los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecieron la figura de la extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia, con el fin de asegurar que tanto la administración pública como la rama judicial apliquen uniforme y fielmente la jurisprudencia expedida por el Consejo de Estado -órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (C.E. SCA. S.III. SB. 2015. Exp. 52253)

La Sala debe precisar que el trámite de la solicitud de extensión de la jurisprudencia es especial y sumario, es decir, que debe entenderse este mecanismo como agilizador para la solución de controversias entre la administración y los administrados, el cual procede en los casos en que se presenten las mismas situaciones fácticas y jurídicas del caso resuelto en la sentencia de unificación de la que se pretende extender los efectos, esto es, sin que se generen debates jurídicos adicionales a los resueltos en la sentencia unificadora. (C.E. SCA. S.II. SA. 2016. Exp. 2324-12)

Este mecanismo tiene por objeto lograr que la ley sea aplicada de manera uniforme para quienes teniendo situaciones similares acudieron en distintos tiempos a diferentes autoridades, este es el caso en el que una persona acude a la jurisdicción, le es reconocido un derecho mediante sentencia de unificación, y posteriormente otro sujeto encontrándose en la misma situación acude a la administración para que le sean aplicables los efectos de la sentencia del tercero demandante. Garantizando así, que se dé cumplimiento a la función administrativa en virtud de sus principios rectores como lo son los de igualdad, seguridad jurídica, economía, y celeridad para que consecuentemente no se congestione y desgaste la administración de justicia. (Morales, 2014, p. 40)

Finalmente, esta figura nace en virtud de que la tutela o concesión de los derechos de los ciudadanos no esté circunscrita necesariamente a un proceso judicial o a un control por parte de autoridades judiciales, habida cuenta de que es innecesario acudir a este ente cuándo existe un precedente; es decir, un caso con similares hechos y normas jurídicas que ya fue resuelto y que tiene fuerza vinculante. Existiendo un asunto análogo es prescindible acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en busca de un mismo resultado.

1.2. Fundamentos constitucionales y legales de la extensión de jurisprudencia

Como fuente básica del mecanismo de extensión de jurisprudencia encontramos el artículo 270 de la ley 1437 de 2011, que indica que las sentencias de unificación jurisprudencial son aquellas emitidas por el Consejo de Estado por tres razones fundamentales: 1) Importancia jurídica, 2) Trascendencia económica o social, y 3) necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Concepto que es adicionado con ley 2080 del 2021, tema que será abordado en el capítulo siguiente.

Al punto cabe recabar, que el propósito constitucional que justificó la modificación del código de procedimiento administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, fue precisamente acoplarlo al nuevo esquema constitucional, presente en la constitución de 1991. Dentro de este cambio, se propendió por lograr un trato igualitario⁷ a los ciudadanos ante la ley y las autoridades por mandato del artículo 13 superior, y con ello se optó por atender la teoría del precedente judicial que venía haciendo camino⁸ en el sistema continental o civil law (RENÉ, D; SPINOSI, C. 2002. 11p.), que por demás es de naturaleza legislada, pero ante la asignación de la unificación de la jurisprudencia a las altas cortes fue cediendo terreno⁹. Sobre este aspecto, el exmagistrado DANILO ROJAS BETANCOURTH, realizaba una reflexión, encaminada a develar que en Colombia los mecanismos institucionales para la unificación de la jurisprudencia no son extraños, ya que el recurso extraordinario de casación tiene como objeto principal lograr la uniformidad en las posiciones judiciales, lo mismo ocurrió en su momento con el recurso extraordinario de súplica en lo contencioso administrativo, en la jurisdicción constitucional la revisión extraordinaria de la acción de tutela a cargo de la Corte Constitucional y actualmente con el CPACA el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (TOBO, 2016. 19 p.).

Como se puede observar, se trata entonces, de un cambio en las fuentes formales¹⁰ del derecho en la administración pública, como se indicaba en la introducción de este escrito. Sobre este tópico, vale la pena identificar diferentes conceptos que tienen connotaciones diferentes, como la palabra –precedente- y –doctrina probable-; al respecto en una providencia de notable importancia, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, reseñó lo siguiente:

⁷ Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias: Corte Constitucional, sentencia C-104 de 1993. En auto del 4 de abril de 2013, expediente 2013-00019, la Sección Tercera del Consejo de Estado; Consejo de Estado, Sala Plena, auto del 11 de septiembre de 2012, exp.2010-00205.

⁸ Para QUINCHE (2010. 30 p.) se explica este fenómeno a partir de la super producción de normas positivas, generando saturación y crisis del modelo de legalidad, y además la multiplicidad de focos de producción. Ver: Acuña (2018).

⁹ Para DIEGO LÓPEZ MEDINA (2002), esto se explica porque en Colombia existía la *doctrina legal* producto de la desconfianza en los jueces, que venía de la tradición francesa y española, que tenía su génesis en la teoría clásica de la separación de poderes y el principio de estado de derecho, o sujeción estricta a la ley emanada del parlamento.

¹⁰ La Corte Constitucional en sentencia C-836 de 2001 precisó ” *El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante*”

Conforme a tal noción, el **precedente** es la primera decisión de un juez o tribunal de mayor jerarquía (precedente vertical), o del propio juez (precedente horizontal o autoprecedente), que es acogida en casos ulteriores (...) adquiriendo efectos normativos para casos posteriores.

Ahora cuando, se habla de la **doctrina probable** en derecho nacional, corresponde a la categoría francesa de la “jurisprudence constante”; y a la conocida en España como la “doctrinal legal”, institución encaminada a llenar vacíos, interpretar problemas jurídicos y brindar soluciones a lagunas jurídicas, con fundamento en la jurisprudencia de las cortes de casación...(C.S.J. SC. 10304-2014)

En la misma providencia de la Corte Suprema de Justicia, se precisó que el precedente jurisprudencial es una decisión que fija reglas utilizables para otros casos subsiguientes o posteriores, de carácter obligatorio, porque cumple con ciertos presupuestos “susceptibles de ser universalizados para ser aplicados como criterio de decisión, dando identidad jurídica y unidad conceptual al ordenamiento jurídico”.

Al mismo tiempo, se había generado discusión en relación a qué sentencias del Consejo de Estado tenían fuerza vinculante, es decir, si las proferidas antes o después a la expedición de la Ley 1437 de 2011, y precisó que, su función de unificación de la jurisprudencia viene de tiempo atrás:

Es importante resaltar entonces que la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado no nace con la ley 1437 de 2011 ni depende exclusivamente de ella, pues como ha quedado señalado aquélla es inherente a la condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que le reconoce a la Corporación el artículo 237-1 de la Constitución Política, tal como ya lo hacía la Carta de 1886. En consecuencia, el deber de las autoridades administrativas y judiciales de hacer una interpretación uniforme y coherente de las normas jurídicas y de garantizar el derecho a la igualdad y la seguridad jurídica es un mandato general, directo y de aplicación inmediata que se debe cumplir en cualquier actuación administrativa. (C.E. S.C.C. 2013 Exp. 2177)

Ahora bien, la regulación del mecanismo procedimental encaminado a que las autoridades extiendan los efectos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se encuentra en el artículo 102 del estatuto administrativo. Donde se faculta al ciudadano e impone el deber a la administración de extender los resultados de una sentencia de unificación jurisprudencial en la que específicamente sea reconocido un derecho; pues, este presupuesto es fundamental, toda vez que, la figura se creó con el ánimo de que a los administrados les sean otorgados y garantizados sus derechos de una manera ágil y efectiva, y en igualdad de condiciones. Sin embargo, podría pensarse que esta decisión no es tomada de manera oficiosa por la administración; es decir, frente a cualquier petición de reconocimiento de derechos que se haga ante el órgano administrativo, este no opta de manera autónoma por la aplicación de la extensión de la jurisprudencia al tercero. Pero lo cierto es que, al revisar otras disposiciones, como el artículo 10 del mismo estatuto, se le exige a la entidad:

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.

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia se encuentra cimentado sobre varios principios constitucionales y normas legales. Uno de los principios más importantes que regula esta figura jurídica es el de la igualdad consagrado en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cual es concordante con los mandatos constitucionales plasmados en el preámbulo y artículo 13. Este axioma indica que las autoridades deben otorgar un trato igualitario a las personas que acudan a las instituciones de orden administrativo y contencioso administrativo, teniendo en cuenta que el mecanismo en mención tiene una etapa ante la administración y otra etapa en lo judicial, cuando la administración niega la procedencia de la extensión o guarda silencio frente a la petición.

La materialización del anterior principio se observa en la figura de extensión de la jurisprudencia, ya que, los operadores de las entidades administrativas al aplicar lo dicho por una sentencia de unificación jurisprudencial se circunscriben o apegan a la decisión que ha tomado una corte de cierre respecto de la concesión y protección de un derecho, por lo cual, no aplicarán una determinación diferente a la ya tomada por la corte. En tal sentido, el principio de igualdad es un principio rector a la hora de la toma de decisiones por las autoridades, quienes en virtud del mismo deben interpretar la jurisprudencia, aplicar las decisiones de la corte a casos análogos y estar actualizados para la correcta aplicación de este instrumento.

Dicha figura sumaria y especial es un claro ejemplo de la materialización del principio de igualdad, ya que, si la ley es una sola no tienen por qué proceder con decisiones diferentes frente a un caso análogo cuando la decisión sea emitida por una entidad administrativa o por un órgano perteneciente a la jurisdicción contenciosa o constitucional. Claramente, este principio encuentra su fundamento en el artículo 13 de la carta política, que supone la garantía absoluta de trato igual a todos los particulares aceptando el compromiso de respeto por los derechos y libertades reconocidos en la constitución. Todo esto se materializa en el momento en que la persona acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Se torna indispensable analizar, por qué se vulneraría el principio constitucional a la igualdad, por no aplicar en un caso concreto un precedente judicial bien sea de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado. En primera medida, la Corte Constitucional en su papel de interpretar el texto superior, ha dicho que el artículo 13, contiene tanto mandatos negativos y positivos para lograr la materialización de este concepto indeterminado, veamos:

El inciso primero del artículo 13 señala también, que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Este es un elemento sustantivo del derecho a la igualdad, ya que no se trata de “ser igual a otro”, sino de “ser tratado con igualdad”, imponiendo así el mandato de prohibición de trato discriminado, que es el eje del derecho a la igual interpretación e igual aplicación de la ley.

(...)

El inciso final del artículo trece dispone que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”. Se trata de una segunda modalidad de acción afirmativa, pero de contenido asistencial. Los destinatarios aquí son personas individuales o grupos de personas que comparten alguna característica, como puede serlo la de ser mayores adultos, menores de edad, estar en condición de discapacidad física o mental, ser víctimas del conflicto o estar en condición de desplazamiento o en situación de pobreza. Esta Corte dijo en alguna oportunidad, que este enunciado consiste propiamente, en una “cláusula general de erradicación de injusticias” a cargo del Estado. (C.C. C-586. 2016)

Es por esta razón, que tanto en su dimensión positiva o negativa, el principio impone a la administración, haciendo una interpretación extensiva, el deber inobjetable de aplicar los precedentes a los terceros que lo soliciten para el reconocimiento de sus derechos.

Por tanto, en este principio se establece una prohibición de que las autoridades den un trato diferente a los particulares que acuden ante entidades administrativas. Es de allí de donde surge el concepto de la igualdad en la aplicación de la ley y en consecuencia no es suficiente que las personas tengan los mismos derechos o que sean juzgados por las mismas autoridades, sino que además se exige que respecto de la aplicación de la ley reciban un trato igual. Por ello un mismo órgano que se rige bajo una misma ley no puede modificar arbitrariamente el sentido de una decisión en casos que son sustancialmente similares. (Castro, 2017, p. 6)

El estatuto administrativo igualmente contempla en su artículo tercero el principio de coordinación (Fernandez. 2015. 100 p.) que implica que las autoridades ante las cuales se eleve la petición de extensión de jurisprudencia deben concertar su decisión teniendo en cuenta instancias estatales como lo son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Ello implica que sí la corte unificó unas sentencias con reconocimiento de derechos y determinadas decisiones, pues la administración tiene un deber funcional y fundamental de cumplir con el precedente articulando las decisiones en torno al reconocimiento de los derechos de los particulares.

Indiscutiblemente el artículo tercero consagra varios principios como por ejemplo los principios de eficacia, economía, y celeridad que intervienen o que más bien regulan las actuaciones y procedimientos de competencia de los organismos que conforman la administración. Sin embargo, el principio de igualdad y coordinación resaltan cómo axiomas rectores de esta figura sumaria y especial que es la extensión de la jurisprudencia.

Otro fundamento o eje sobre el cual funciona la figura jurídica lo encontramos en el artículo 10 de la ley 1437 de 2011 que señala el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, en virtud del cual las autoridades al resolver un conflicto están obligadas aplicar de manera unificada y coherente las disposiciones que en las sentencias de unificación jurisprudencial hagan las cortes.

Este principio a pesar de ser un principio de carácter general, al mismo tiempo está ampliamente relacionado con el carácter vinculante de las sentencias de unificación cuándo se trata de poner en marcha el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Respecto a los fundamentos constitucionales cabe resaltar que el principal lo encontramos en el artículo segundo de la constitución que reza:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución política de Colombia [CPC], 1991, art. 2)

¿Puede ser diferente el fin del Estado al de la administración pública? Es preciso señalar al respecto que las autoridades en sus distintos órdenes administrativos y sea la denominación

que se les dé, están encargados de servir a la comunidad y proteger los intereses y libertades de los particulares.

Finalmente, ha de reiterarse que la figura de extensión de la jurisprudencia hace parte de lo que denominamos constitucionalización del derecho ya que, mediante su aplicación, se llevan a la práctica los principios y valores superiores, que en el código anterior no se tenía. (Jaramillo, 2019, p.2)

2. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011, procedimiento y vacíos normativos

Es crucial identificar el procedimiento y los vacíos normativos que se encontraban en ley 1437 de 2011 con respecto al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, para efectos de verificar si el legislador hizo un tránsito normativo con base en los problemas presentados. Con lo que se podrá establecer si las leyes se adaptan a las verdaderas necesidades de la sociedad, para que de manera consecuente se vele porque los derechos y libertades de los particulares partícipes de la administración sean realmente garantizados.

2.1. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia en ley 1437 de 2011

El mencionado mecanismo contempla dos etapas, la primera de ellas es de carácter administrativo que inicia mediante un escrito que un particular en ejercicio de su derecho a presentar peticiones respetuosas hace a una autoridad (art. 23 Constitución) de las contempladas en el artículo 2 del CPACA, con el objeto de que le sean extendidos los efectos de una sentencia de unificación, donde se haya reconocido un derecho. El texto del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 inicia señalando “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”.

Además del reconocimiento del derecho es importante que quién invoque la acción debe tener en cuenta que el medio de control reemplazado por la solicitud de extensión de la jurisprudencia no debe de haber caducado. Se considera que se ha reemplazo el medio judicial

ordinario, porque se acude a la administración directamente, para que aplique el precedente, pero el estatuto, exige que la pretensión procesal no haya caducado, porque, puede que la administración se niegue a aplicar la sentencia de unificación, y podrá optar por acudir a la jurisdicción.

En dicho procedimiento el particular debe dar una justificación del porqué está en iguales condiciones fácticas y de derecho en las que se encontraba quién demandó para que se emitiera la sentencia de unificación con la que se pretende poner en marcha en el mecanismo. (Salamanca, 2019, p.28).

El peticionario debe adjuntar los elementos probatorios que posea y de no poseerlos debe informar en donde reposan los archivos, es decir, en que entidad se encuentran y posteriormente anexar copia o referencia de la sentencia de unificación de la cual pretende extender sus efectos. En el caso en que el particular haya radicado derecho de petición anterior sin solicitar la extensión de jurisprudencia, la ley contempla la obligación de informar a la administración, de manera que, cuándo se resuelva la solicitud de extensión se entienda resuelta la primera solicitud. Luego pasados 30 días de la recepción de la petición con los anteriores requisitos se establece que la autoridad debe decidir teniendo en cuenta las determinaciones de la sentencia de unificación.

La norma citada prevé los supuestos en los que la autoridad está facultada para negar la petición de extensión:

1. Cuando exprese razones debidamente fundamentadas por las que a su juicio no puede dar aplicación a la extensión de la jurisprudencia, demostrando así que el peticionario no allegó los medios probatorios necesarios para demostrar que tiene el derecho.
2. Cuando se considere que los supuestos de hecho del solicitante y el demandante de la sentencia de unificación invocada son diferentes, por lo cual, se haría imposible extender sus efectos a un tercero.
3. Cuando el ente administrativo indique que la interpretación de la sentencia de unificación por parte del peticionario se dio de manera errónea. Evento en el cual el

Consejo de Estado deberá pronunciarse sobre la decisión tomada por la administración acorde a lo estipulado por el artículo 269 del código administrativo.

De otra parte, respecto de los recursos que proceden contra la decisión de la autoridad, se establece que procede control jurisdiccional en el evento en que la autoridad deduzca que la norma ha sido interpretada erróneamente; sin embargo, no proceden recursos administrativos. Ahora bien, en caso de que se niegue total, parcialmente o se guarde silencio por parte de la administración, no habrá recursos ni control jurisdiccional, sino que, el particular deberá acudir a la etapa judicial consagrada en el artículo 269 del CPACA para que sea el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa quien decida.

La norma preceptúa que el citado mecanismo tiene la virtud de suspender los términos de caducidad, términos que volverán a contar contados 30 días sin que se acuda ante el Consejo de Estado para la fase judicial una vez negada la petición por la administración. Esto teniendo en cuenta que mientras se resuelve la solicitud de extensión de la jurisprudencia, el interesando no acude directamente a la jurisdicción, pero podrá realizarlo.

Sobre esta primer etapa el docente y exmagistrado ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA en su tratado de derecho administrativo, al punto expresó:

1116. En los artículos 102 y 269 la Ley 1437 de 2011 trae un procedimiento especial denominado “extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros”, en cuya virtud se pretende que en sede administrativa se lleve a cabo, de manera directa y sin mediación de autoridad judicial, el reconocimiento de derechos a favor de los ciudadanos a través de la extensión y aplicación de la fórmula jurídica (ratio decidendi) contenida en una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado a la situación fáctica puesta en consideración por el tercero que acude ante la autoridad administrativa, siempre que esta admita ser calificada, en sus hechos jurídicamente relevantes, como similar o análoga a aquella que fue objeto de la decisión unificada. (2017, 202 p.)

La segunda etapa es la que se lleva a cabo en la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia por parte del Consejo de Estado a terceros. Etapa que se encuentra consagrada en el artículo 269 de la ley 1437 de 2011, en dónde se inicia señalando que de negarse la pretensión

de extensión de la jurisprudencia o de haber silencio administrativo por parte de las autoridades, el particular podrá optar por acudir ante el Consejo de Estado mediante una petición que contenga lo actuado ante la administración.

Acto seguido se corre traslado por el término de 30 días para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y para la entidad que negó o que guardó silencio respecto de la petición, con el fin de que aporten las pruebas que consideren pertinentes, para que en el término de 15 días contados desde la notificación se celebre audiencia donde se escuchará lo que tengan que decir las partes mediante alegatos.

De estimarse procedente la solicitud, se entenderá que el Consejo de Estado aplicará el fallo de la sentencia de unificación al caso del peticionario o extenderá sus efectos. De ser un fallo que implique un derecho patrimonial, este deberá ser liquidado dentro de los 30 días siguientes al fallo del Consejo de Estado mediante un escrito que deberá ser presentado por el administrado. Escrito que será dirigido al juzgado competente en caso de que se hubiese iniciado el medio de control respectivo tendiente a solucionar el conflicto.

Si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y es negada la solicitud, el Consejo de Estado deberá remitir el asunto a la autoridad competente; mientras que, si se trata de otro medio de control, se reanudarán los términos para demandar, es decir, ya no habrá suspensión de término de caducidad. (Ley 1437, 2011)

2.2 Vacíos normativos de la figura en la ley 1437 de 2011

Dentro de los principales defectos de la norma en cuestión, se encuentra la notable falta de claridad y la consecuente diferencia entre lo sustantivo y lo procedimental. No se indica qué tipo de providencias pueden ser consideradas precedente, y se limitó en principio a indicar la extensión de los efectos a las sentencias de unificación expedidas por el Consejo de Estado, aspecto que tuvo que ser interpretado por la Corte Constitucional, generando una decisión condicionada ya que priman las sentencias de esta corte (Sentencia C-816 de 2011). Lo que se traduce en notable inseguridad jurídica, ya que si para un profesional del derecho se le torna difícil identificar este tipo de providencias que tengan la fuerza vinculante, mucho más será para el ciudadano.

El segundo problema radica en la ausencia de regulación de las causales de rechazo de la petición, esperando que fueran taxativas para garantizar la seguridad jurídica, y el hecho de que en ley 1437 no existan dichas circunstancias ni en la fase administrativa ni en la fase judicial vulnera dicho principio. Situación que deja al arbitrio de las autoridades y órganos administrativos la aceptación o no de la petición, decisión que, al ser de amplia interpretación por parte de la administración, la faculta y posibilita para que la misma niegue la extensión de la jurisprudencia por causales que no tengan fundamentos sólidos y concretos.

La tercera cuestión que genera dificultad e incertidumbre y que se identifica en la regulación del mecanismo en ley 1437 tienen que ver con el trámite judicial. A pesar de que la ley señala que no se admiten recursos; sin embargo, en la experiencia se han admitido y han sido resueltos por el Consejo de Estado aún después de emitida la ley 2080 de 2021 cómo se muestra en sentencia con número de radicado 2174 289 11001 03 25 000 2014 00771 00 2421 14, donde se plasmó que procedía recurso de reposición y en virtud de esto salvaguarda el derecho del acceso a la administración de Justicia del particular adecuando el tipo de recurso. Ejemplo en el cual evidenciamos que sí proceden recursos sin importar que su procedencia sea de manera excepcional. Situación que aún con la expedición de la ley 2080, no cambia. (Consejo de Estado, Radicado No., 2174 289 11001 03 25 000 2014 00771 00 2421 14, 2021)

En cuarto lugar, el legislador en el artículo 269 del CPACA no estableció la necesidad de otorgar poder a un abogado para iniciar el trámite de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado en fase judicial. Sin embargo, por su naturaleza jurisdiccional el artículo 160 se exige el derecho de postulación “*Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa*”.

Además, resulta una verdadera paradoja que, ante un tema tan complejo, desde el punto de la ciencia jurídica, la determinación de la fuerza vinculante de una determinada sentencia, se le asigne también la competencia para resolver en fase judicial la extensión de la jurisprudencia al Consejo de Estado, que es el órgano de cierre de la jurisdicción. Donde litigar en este no resulta fácil, no es cercano al ciudadano que en los territorios debe acudir a la administración municipal o local, lo que drásticamente incide en su utilización.

Como corolario de este acápite es preciso decir que a pesar de que los anteriores vacíos normativos son los más notorios, la norma posee más deficiencias como por ejemplo el hecho de que se expida un auto al final del trámite que no se encuentra en la ley. Auto que se expide cuando es rechazada por caducidad la petición, lo cual indica una expresa falta de regulación. También se encuentra el hecho de que la figura a pesar de traer bastantes beneficios para la administración de justicia sea una figura casi inoperante. (Bautista y Arias, 2021, p.134)

3. Cambios normativos de la ley 2080 de 2021 con respecto al mecanismo especial de la extensión de la jurisprudencia y sus consecuencias

La importancia de identificar los cambios normativos con respecto al mecanismo de extensión de la jurisprudencia radica en que el análisis del tránsito normativo en cuestión permite observar si los vacíos jurídicos detectados con la primera regulación que hacían difícil una adecuada interpretación fueron superados.

3.1. Cambios y avances con la ley 2080 de 2021

Antes de entrar en materia de cambios normativos procedimentales, es preciso indicar que el concepto de las sentencias de unificación jurisprudencial según el artículo 79 de la ley 2080 de 2021 que reformó el artículo 271 del CPACA, fueron modificadas y adicionadas, ya que ahora las sentencias de unificación son solo las que sean emitidas de acuerdo a su importancia en el ámbito jurídico, trascendencia de carácter económica o social, o necesidad de sentar jurisprudencia y aquí es donde la norma agrega “o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación” (Ley 2080, 2021, art. 79). Lo que significa que se amplía la posibilidad para expedir este tipo de decisiones de unificación por el alto tribunal de lo contencioso administrativo, y se le asigna la función de unificar las divergencias. También posibilitó que se emitan autos de unificación y estableció la competencia al interior de la corporación:

En estos casos, corresponde 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. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

De otra parte, en la fase administrativa del procedimiento el legislador eliminó el numeral tercero del texto original, del artículo 102, que exigía presentar la copia de la sentencia de unificación que se invoca a favor del peticionario y lo reemplazó en señalar la referencia de la providencia. Dicho requisito era inútil si pensamos en que la administración tiene acceso a la sentencia con tan solo indicar la referencia de esta a través de dispositivos electrónicos. Máxime si pensamos en que los costos de dichas copias deben ser asumidos por el peticionario.

En el artículo 102 del CPACA como respecto de la decisión que debía tomar la autoridad administrativa, se mencionaban unos eventos en los cuales se podrá negar la petición de extensión, al respecto en ley 2080 se elimina la causal contemplada en el numeral tercero que hablaba de exponer los argumentos en virtud de los cuales la administración no aceptaría la petición:

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:” (Ley 1437, 2011)

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. (Ley 1437, 2011)

Dicho requisito es eliminado teniendo en cuenta que la administración tenía un amplio ámbito de movilidad dentro del mencionado numeral para rechazar las solicitudes de los

particulares, convirtiendo así dicho numeral en un escenario propicio para no garantizar los derechos y libertades del administrado. Aspecto que se considera positivo, porque limita la discrecionalidad administrativa.

Las anteriores dos circunstancias son las modificaciones respecto del trámite administrativo, ahora respecto del trámite ante el Consejo de Estado encontramos que Ley 2080 inicia modificando el hecho de tener que acudir a la fase judicial mediante apoderado, lo cual en la práctica ya se venía realizando con la Ley 1437. Lo que le dio precisión al derecho de postulación y de paso ratificó la idea de que es de naturaleza jurisdiccional, como sigue:

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, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada. (Art. 269)

En la fase mencionada la norma prevé que el particular debe acreditar que se encuentra en iguales circunstancias fácticas y jurídicas a las del demandante en sentencia de unificación. Adicionalmente, establece que con la presentación de la solicitud debe manifestar bajo juramento que se entenderá prestado con la radicación del documento que no ha iniciado derecho de acción o medio de control ante la jurisdicción contenciosa administrativa, con el fin de que se le reconozca el derecho que ya fue reconocido en sentencia de unificación de la cual pretende se extiendan los efectos.

La siguiente novedad que trae consigo la ley 2080 de 2021 se trata de la creación de un control de la petición ya que puede ser inadmitida cuando no se cumpla con los presupuestos anteriores. Caso en el cual el legislador concede un término de diez días para subsanar con el fin de darle trámite a la petición y en el evento en que el particular no lo hiciere será causal para rechazar la solicitud. Sumado a esta causal, se plasmaron las siguientes causales como motivos de rechazo de plano:

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.
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. (art. 77)

Lo anterior, permite inferir que el Consejo de Estado, puede emitir tres tipos de autos, puede inadmitir, rechazar o admitir la solicitud de extensión de la jurisprudencia. Decisiones que no estaba reguladas en la Ley 1437 de 2011. Con la admisión, se ordenará darle traslado por el término de 30 días a los siguientes sujetos procesales: a la entidad frente a la cual se solicita la extensión y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sin importar si se trata de una entidad diferente a las del orden nacional. Los motivos de defensa o de oposición, se indican en la norma que se analiza, serán las causales señaladas en el artículo 102 del CAPCA. Se reemplazó el procedimiento oral original de la Ley 1437 de 2011, porque luego del traslado se convocaba a una audiencia pública, y con la Ley 2080 se retorna a la técnica escritural:

Vencido el término de traslado referido anteriormente, las partes y el Ministerio Público podrán presentar por escrito sus alegaciones en el término común de diez (10) días, sin necesidad de auto que lo ordene.

Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término anterior, se decidirá la petición. Si la solicitud se estima procedente, la Sala ordenará por escrito la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo extendido.

Cuando resulte pertinente se convocará a audiencia de alegatos en la cual se adoptará la decisión a que haya lugar. A esta audiencia se podrá ordenar la presencia del funcionario de la entidad que tenga la competencia para decidir el asunto, el cual tendrá la obligación de asistir so pena de incurrir en falta grave. (art. 77)

Ahora bien, la norma precitada adicionalmente cambia la nomenclatura de “administración demandada” por “entidad frente a la cual se solicita la extensión” ya que equivocadamente el legislador en ley 1437 utilizó el término demandada sabiendo que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia no materializa el derecho de acción; es decir, la petición no se presenta mediante demanda contra determinada entidad, sino que se hace a través de una simple solicitud respetuosa. Al igual, elimina términos innecesarios y superfluos como por ejemplo “pruebas pertinentes” en el entendido de que si se aportan pruebas evidentemente deberán tener el carácter de útiles, conducentes y pertinentes sin que para ello el legislador deba plasmarlo en la norma.

Posteriormente el legislador hace énfasis en que una vez admitida la solicitud por el Consejo de Estado, la administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sólo podrán oponerse a la extensión por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 del CPACA; eliminando así la posibilidad de que al libre arbitrio la administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se opongan por otras causales sin fundamento válido alguno.

Otro de los aspectos novedosos, es la forma como se decidirá lo concerniente a la concesión del derecho y su liquidación, ya no solo como se había dispuesto en el texto original a través de incidente de liquidación ante el despacho que sería competente del conocimiento del medio de control, sino que incluso debe hacerse con las pruebas aportadas en la misma actuación:

Si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará en la misma decisión con base en las pruebas aportadas.

De no existir acervo probatorio suficiente para la liquidación, la decisión se dictará en abstracto, caso en el cual la liquidación se hará, a petición de la parte interesada, mediante el trámite incidental previsto en el artículo 193 de este código para la liquidación de condenas. El peticionario promoverá el incidente mediante escrito presentado dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión que ordene la extensión, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del medio de control en relación con el asunto que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia.

Contra la decisión que liquide el derecho patrimonial procede el recurso de reposición, exclusivamente por desacuerdo en su monto. (art. 77)

La nueva normatividad instituye con mayor claridad los términos dentro del procedimiento judicial; como es el término de treinta días para que después de la presentación de los alegatos el órgano jurisdiccional decida si es procedente o no la petición, caso en el cual sí procede, el Consejo de Estado ordenará que se extienda la jurisprudencia y en consecuencia se reconozca el derecho del particular.

Mientras en ley 1437 para el reconocimiento y liquidación de un derecho patrimonial era necesario iniciar trámite incidental ante el juez competente para conocer el medio de control, ahora en ley 2080 dicha liquidación se debe hacer en la misma decisión que emita el Consejo de Estado, a menos que no existan pruebas suficientes para efectuar la misma, caso en el cual sí habrá cabida al trámite incidental en el mismo término en que lo establece la ley 1437. Entiéndase corridos treinta días después de la emisión del fallo que otorga la extensión del mecanismo especial de jurisprudencia.

Otro de los avances normativos es que se limita la discusión cuando se ordena la extensión de la jurisprudencia porque contra la liquidación del derecho patrimonial proceda únicamente el recurso de reposición. Recurso que tiene procedencia exclusivamente cuando el peticionario esté en desacuerdo con el monto establecido por la sala del Consejo de Estado, de manera que ante las demás inconformidades que pudiese presentar el administrado respecto de la liquidación, no procederá recurso alguno.

Preceptúa el código que cuando se niegue la solicitud de extensión de la jurisprudencia, sin importar el medio de control de que se trate, el interesado podrá ir a la autoridad competente para que ésta decida de fondo sobre el asunto, reanudando así el término para demandar ante la jurisdicción contenciosa. De ser necesario, sobre la decisión de la autoridad se podrá solicitar control judicial mediante nulidad y restablecimiento del derecho cuando sea procedente.

Por lo anterior, se concluye que el legislador elimina la diferencia entre el medio de control de nulidad y restablecimiento derecho y los otros medios de control, habida cuenta de que en ley 1437 de 2011 cuándo se trataba del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y la solicitud de extensión de la jurisprudencia fuese negada, el mismo Consejo de Estado se encargaba de enviar el expediente a la autoridad competente para que decidiera de fondo el asunto.

Por último, se encuentra novedad en la condena en costas para el peticionario cuando la solicitud de extensión de la jurisprudencia es improcedente. Aspecto que era necesario habida cuenta de que el particular no puede agotar y desgastar la administración en busca de un derecho inexistente. En el mismo sentido, se establece que el mecanismo sólo procede en asuntos de competencia privativa de la jurisdicción contencioso administrativa. El resto del procedimiento en fase administrativa y judicial sigue incólume. (Ley 2080, 2021)

4. Conclusiones

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia es una figura procedimental novedosa en el procedimiento administrativo general y contencioso. La Ley 1437 de 2011 con el objeto de armonizar el funcionamiento de la administración con los valores, principios y reglas constitucionales, pretendió obligarla a aplicar de manera uniforme los precedentes judiciales, para reducir la litigiosidad y su costo económico.

Se puede colegir, que el mecanismo que se analiza tiene entre otros fines, lograr la unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y la aplicación de los precedentes de la Corte Constitucional. Aunque el texto original solo refería a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucional del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, condicionó su exequibilidad, a que se aplicarán de manera preferente sus

decisiones. Lo que se traduce en el cambio de las fuentes del derecho aplicables en el derecho administrativo, y que sea de paso indicar, que las sentencias emitidas por el sistema interamericano de derechos humanos, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también resultan obligatorias, por mandatos del artículo 93 y 94 de la Constitución, y que permiten a la administración realizar el control de convencionalidad.

Se logró demostrar que el origen y fundamento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia creado con el CPACA, reposa en los principios a la igualdad, coordinación, seguridad jurídica, buena fe, debido proceso y acceso a la administración de justicia. Desde el punto de la función administrativa, repuntan hacia los principios de economía y eficiencia.

Es claro que la figura jurídica en mención durante la vigencia de ley 1437 de 2011 sin modificaciones es un mecanismo que tal y como estaba consagrado más que ayudar en la descongestión de la administración de Justicia generaba desorden, toda vez que la norma era imprecisa y creaba inseguridad jurídica respecto del verdadero procedimiento a seguir.

Por lo anterior, del presente artículo de investigación se concluye que el legislador por medio de la promulgación de la ley 2080 del 2021 que modificó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, precisó reglas de procedimiento y conceptos que venían siendo necesarios para suplir vacíos en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, y que obstruían la adecuada administración de justicia por parte de los órganos que conforman la administración y la jurisdicción contenciosa.

Con la expedición de esta ley además se restan facultades a la administración, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e incluso al mismo Consejo de Estado para que arbitrariamente o sin razones debidamente fundadas rechacen la solicitud. Generándose un procedimiento reglado y que disminuye la discrecionalidad.

Es necesario precisar que con las modificaciones y el consecuente tránsito normativo que se hace con esta ley, se dejan en claro tanto sustancial como procesalmente los conceptos y etapas que se deben surtir frente a la administración y frente a la jurisdicción contenciosa para el trámite de extensión de la jurisprudencia por parte de las autoridades a terceros. Un evidente ejemplo de lo anterior se observa en la claridad que se sentó al establecer que en la fase judicial

es obligatorio que el peticionario acuda mediante un apoderado judicial que ayude a la obtención y reconocimiento de los derechos del particular. Cosa que, si bien se venía haciendo, no estaba establecida de manera taxativa en la norma.

De este artículo de investigación se infiere que el legislador por medio de la promulgación de la ley 2080 del 2021 que modificó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fijó pasos específicos a seguir durante el trámite de la petición y clarificó conceptos que requerían notablemente una modificación por parte del legislador para suplir vacíos en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y que como consecuencia se diera más celeridad y seguridad jurídica al trámite sumario y especial, haciendo que se cumpla con los fines del estado y se materialice el tan anhelado principio de igualdad material ante la ley. Muestra de este planteamiento, amplió las posibilidades para emitir sentencias y autos de unificación, competencias al interior del Consejo de Estado, para emitir este tipo de decisiones.

La ley 2080 de 2021 reguló en buena hora el trámite judicial para resolver la extensión de jurisprudencia, señalando una fase de calificación de la solicitud, la cual puede ser inadmitida o rechazada si no se cumplen los requisitos; aspecto que no se tenía previsto en el texto original, y garantiza un control temprano por el magistrado sustanciador de la petición y que redunde en beneficio del ciudadano, ya que las decisiones inhibitorias no tienen lugar, en cambio sí superan esta primera fase se obtendrán mejores resultados; a su turno, al establecer causales de rechazo, el magistrado sustanciador evita el desgaste judicial, porque ya no será al final que se decida desfavorablemente por temas de forma; al regularse el trámite ya una vez admitida, y con miras a un procedimiento expedito por regla general escritural, con términos definidos, se espera que la ciudadanía acuda a este con la promesa de que será resuelto en tiempo menor.

Dentro de las dificultades que no fueron superadas, es que se le asigna exclusivamente la competencia al Consejo de Estado, establecer en todos los casos si hay lugar a extender la jurisprudencia a un caso concreto. Se considera que era posible distribuir esta competencia entre los Tribunales Administrativos y Juzgados Administrativos, en ciertos asuntos específicos, porque al mantener centralizada la función, se generará congestión judicial. Sumado a que la mayoría de conflictos que cuentan con sentencias de unificación a la fecha, son relativamente

pocos, y que aquejan a los ciudadanos en todo el territorio nacional. Lo que significa, que como propuesta académica resultante de este estudio, es que el mecanismo requiere una distribución de competencias en los diferentes órganos que hacen parte de la jurisdicción contenciosos administrativo, para facilitar el acceso de los ciudadanos al mecanismo; o incluso se asigne esta función jurisdiccional a otras entidades como la Procuraduría General de la Nación a través de las delegadas para asuntos administrativos.

Finalmente, como un aporte personal, considero que el mecanismo sumario de extensión de jurisprudencia por parte de las autoridades hacia terceros es un instrumento poco usado y casi inoperante que, en virtud de sus beneficios para la descongestión de la administración de justicia por parte de los órganos judiciales, debería ser más aprovechado por los particulares que tengan un conflicto con la administración. Problema ante el cual, la solución procedente es que el legislador e incluso los órganos judiciales y administrativos que hacen parte de la jurisdicción contenciosa administrativa hagan publicidad a este instrumento que trae consigo los beneficios mencionados anteriormente.

Referencias bibliográficas

Acuña, E. (2018). *Derecho Administrativo Líquido*. Bogotá, Colombia. Grupo Editorial Ibáñez

Bautista, E., & Leidy, A. (2021) *Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, un dispositivo jurídico con vacíos, o instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo*. Universidad Santo Tomás, Colombia.

Fernández, I. (2015). *Manual de Derecho Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. T. I. Bogotá, Colombia. Editorial Universitaria.

Jaramillo, Y. (2019). *Extensión de la jurisprudencia en materia administrativa*. Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Cali.

López, M. (2011). *El derecho de los jueces*. Bogotá, Colombia. Editorial: Diké.

Morales, N. (2014). *Metodología para la extensión de la jurisprudencia*. Derecho.

Castro, A., & Peña, D. (2017). *La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano*.

Riascos, L. (2016). *El Acto Administrativo*. 3 ed. Bogotá, Colombia. Editorial Temis S.A.

Rodriguez, L. (2013). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. 18 ed. Bogotá, Colombia. Editorial Temis S.A.

Santofimio, O. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Salamanca, P. (2019). *La extensión de la jurisprudencia en Colombia desde la vigencia de la ley 1437 de 2011 vista como mecanismo de descongestión judicial*. Bachelor's thesis, Universidad La Gran Colombia.

Tobo, J. (2016). *Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a Terceros. Arts. 10, 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia. Editorial: Ibañez.

Quinche, M. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano de la carta de 1991 y sus reformas*. Bogotá, Colombia. Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

René, D; Spinosi, C. (2002). *Les grands systemes du droit contemporain*. 11 ed, París, Francia. Editorial: Dal Loz.

República de Colombia, Ley 153 de 1887 (1887, 28 agosto). Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792950> recuperado el 02 de noviembre de 2021.

República de Colombia, Ley 169 de 1896 (1896, 14 de enero). Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1653429> recuperado el 02 de noviembre de 2021.

República de Colombia, Constitución Política. (1991, 20 julio).

<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>. Recuperado 1 de noviembre de 2021, de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

República de Colombia, Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. 18 de enero de 2011. D.O. N°47.956

República de Colombia, Ley 2080 de 2021. *Por la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. 25 de enero de 2021. D.O. N°1.568

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, (11 de marzo de 1993) sentencia C-104, expediente D-164. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, (9 de agosto de 2001) sentencia C-836, expediente D-3374. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, (1 de noviembre de 2011) sentencia C-816, expediente D-8473. M.P. Mauricio González Cuervo.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, (25 de julio de 2012) sentencia C-588, expediente D-8864. M.P. Mauricio González Cuervo.

República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, (26 de octubre de 2016) sentencia C-586, expediente D- 1339. M.P. Alberto Rojas Ríos

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala Plena. (11 de septiembre de 2012) Auto exp.2010-00205.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sección Tercera. (4 de abril de 2013). Auto, exp. 2013-00019

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (10 de diciembre de 2013), concepto emitido en el expediente 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177). C.P. . William Zambrano Cetina.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (22 de julio de 2015), sentencia 11001-03-26-000-2014-01294-00(52253). M.P. Danilo Rojas Betancourth

República de Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (14 de abril de 2016), Auto dictado en el expediente 11001-03-25-000-2012-00658-00(2324-12). M.P. William Hernández Gómez.

República de Colombia, Consejo de Estado, Sección tercera, Subsección C. (8 de abril de 2021) sentencia 2174 289 11001 03 25 000 2014 00771 00 2421 14. [MP Nicolás Yepes Corrales]

República de Colombia, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (5 de agosto de 2014), sentencia SC 10304-2014. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

