

La extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico Colombiano.*

The extensión of jurisprudence in the Colombian legal system.

ARNOLD SMITH VILLAMIL PEDROZA. **

Universidad Santo Tomas Tunja.

*Este artículo se realizó en el marco de requisito de grado de la especialización en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás – seccional Tunja.

** Abogado de la Universidad Santo Tomas – seccional Tunja, aspirante al título de especialista en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás – seccional Tunja. arnold.smith.villamil@gmail.com

RESUMEN

La extensión de la jurisprudencia, entendida como un mecanismo ágil con el que se busca lograr la efectividad e igualdad de los derechos en materia administrativa, está contenida en los Artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, consiste en una herramienta a través de la cual se busca que los particulares puedan acceder ante la autoridad administrativa y de no concederse el derecho eventualmente se llegue a conocimiento de la autoridad jurisdiccional, para que esta amplifique el efecto de una sentencia de unificación previa en la que se reconoció un derecho, acreditando los mismos supuestos facticos y jurídicos que sustentaron la sentencia de unificación solicitada en extensión; sin embargo, y aunque la finalidad de este modelo es hacer tangenciales los principios rectores del proceso administrativo, se debe observar entonces los pro y contras de esta herramienta y su consecuente aporte en materia de descongestión y celeridad judicial.

PALABRAS CLAVE

Extensión, jurisprudencia, unificación, principios, pros, contras.

ABSTRACT

The extension of jurisprudence, understood as an agile mechanism with which it seeks to achieve the effectiveness and equality of rights in administrative matters, is contained in Articles 102 and 269 of the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation - Law 1437 of 2011, consists of a tool through which it is sought that individuals can access before the administrative authority and if the right is not granted eventually comes to the knowledge of the jurisdictional authority, so that they amplify the effect of a prior unification sentence in which a right was recognized, proving the same factual and legal assumptions that supported the unification sentence requested in extension; However, although the purpose of this model is to make the guiding principles of the administrative process tangential, the pro and cons of this tool must be observed and its consequent contribution in terms of decongestion and judicial speed.

KEYWORDS

Extension, jurisprudence, unification principles, pros-cons.

INTRODUCCIÓN

Este artículo investigativo se centra en el estudio e implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia traído por la Ley 1437 de 2.011- CPACA - , dicho mecanismo resulta ser novedoso en la medida que si bien, el ordenamiento jurídico colombiano se rige bajo el esquema del *civil law* esto contraría todo razonamiento jurídico a nivel nacional, sin embargo, más que contrario es una escala o evolución jurídica positiva en la forma de resolver conflictos suscitados con hechos similares y con sustento normativo semejante a un caso en concreto ya resuelto y unificado por el tribunal superior de la jurisdicción de lo contencioso administrativo – Consejo de Estado – tal y como lo ha establecido en intervenciones, en donde se precisa la identidad fáctica y jurídica con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión².

Dicho mecanismo supone un reto para la administración de justicia en específico para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pero sin dejar a un lado a la Administración Pública, ya que si bien en un primer escenario, la decisión final que mediante sentencia opte y resuelva este Alto Tribunal deberá acoplarse a una unificación casi que perfecta en cuestiones de futuras controversias que susciten entorno al tema de decisión, verbigracia, la resolución de un caso en concreto producto de una demanda incoada por el cualquier medio de control de reparación directa con base en el título de imputación de responsabilidad subjetiva o por falla en el servicio, se deberá acoplar a temas futuros y de igual materia fáctica y jurídica, se convierte en un reto para los magistrados al decidir tal caso en particular y tomar como muestra para aplicar a los demás temas de similitudes circunstancias; por otro lado, se tiene el reto que le acarrea a la Administración, ya que si bien, la Entidad Publica es la primera en tener conocimiento de la petición que se realiza por parte del particular para que se le haga la pertinente extensión

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 4 de abril de 2013, exp. 46213, C.P. Enrique Gil Botero.

de acuerdo a una decisión unificada tomada por el Consejo de Estado, es por tal razón que el desafío más grande recae sobre dicha Entidad, en la medida que para la aplicación de la extensión de una jurisprudencia, esta debe tener conocimiento previo de la sentencia de unificación y sin dejar desprovisto la identidad fáctica jurídica que exista en los casos concretos que sea posible aplicar.

Ahora bien a lo que concierne a los principios que regulan a las autoridades administrativas que más injerencia e importancia tienen a vislumbrarse en este mecanismo son el de igualdad, debido proceso, coordinación, eficacia y celeridad, este último como gran exponente en el asunto de la extensión jurisprudencial ya que si bien lo que se pretende es la descongestión judicial y la resolución de conflictos sin premuras en el tiempo y desgaste judicial los cuales acarrear un gasto de personal, de energía, papelería (esto en cuestiones ambientales), es el sustento base para dicha figura, en una observación plena y objetiva de lo novedosa del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, eso sin dejar a un lado ni desprovistos a los demás principios que guardan su importancia en el proceso de petición administrativa de extensión jurisprudencial; pero bien, por otro lado, de acuerdo a la Ley de Administración de Justicia³ de que trata su título primero, el principio rector de eficiencia es el pilar base para que las decisiones en sentencias y su posterior unificación se haga en invocación y primacía del principio de eficiencia, el cual se explicará en su respectivo acápite.

³ Ley 270 de 1.996.

I. DEFINICIÓN DE EXTENSIÓN Y PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL.

Se hace necesario precisar el concepto apropiado que se entiende por precedente jurisprudencial, ya que tal como lo establece Alvarado (2.015) *“El fenómeno de la globalización ha generado transformaciones en la reestructuración de las funciones clásicas de los Estados”* (p.215), es así, que se recurre a diversas tesis dadas por diferentes doctrinantes: tal es el caso de la definición dada por Harris (1.991, p. 246) que a su vez es citada en su artículo por Whittake (2.008) en el cual arguye que el precedente es *“una declaración sobre un punto de derecho, establecida en una decisión judicial como la justificación del resultado que se alcanza en ese caso”* (p. 51), en este orden de ideas lo que se quiere decir, es la interpretación realizada consensual y profunda por los magistrados de un alto tribunal, en el caso específico por los consejeros de estado a resolver una situación fáctica o un caso en concreto en lo que concierne a la responsabilidad extracontractual estatal, por otro lado, tenemos como concepto de precedente administrativo lo descrito por Picazo (2.000) el cual refiere *“aquella actuación pasada de la administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares”* (p. 7), es indispensable correlacionar conceptos de precedente jurisprudencial junto con precedente administrativo, ya que si bien los dos no son excluyentes, por el contrario tienden a relacionarse de manera estrecha, produciendo una inclusión de los dos conceptos, lo cual resulta importante, en el tema que se trata como es la extensión jurisprudencia, tal y como lo confirma Acosta (2.018), en su libro, el cual reza:

...que la figura denominada “sentencia de unificación jurisprudencial” así como de los mecanismos para garantizar la fuerza vinculante y la aplicación del precedente, se trata de la obligación de la aplicación uniforme de la ley y la jurisprudencia por parte de las autoridades y los jueces, del recurso de unificación de jurisprudencia, de la solicitud de extensión de jurisprudencia en sede administrativa y del proceso sumario ante el Consejo de Estado en casos de negativa o

silencio de la administración frente a una solicitud de unificación jurisprudencial. (Acosta, 2.018, p. 19).

Siendo así las cosas, este trámite en primera instancia es meramente administrativo, que por consiguiente lo decide la autoridad administrativa competente, de acuerdo a lo preceptuado en la normatividad vigente y tal como se planteó la petición de extensión de la jurisprudencia, en caso de no concederse, es decir de ser negativa la petición o no dar trámite a dicho mecanismo, de manera facultativa, pero no desprovista, se podrá acudir ante las instancias jurisdiccionales para que se pronuncien al respecto en la resolución de aplicación de la extensión en un caso concreto, con igualdad de la situación fáctica y sustento jurídico, no obstante, se entiende y complementa que el precedente jurisprudencial tal y como lo enuncia Laura Eslava Pinto, en su artículo de investigación.

Se puede entender como precedente jurisprudencial la interpretación que se le da a una regla normativa que resuelve un caso en concreto, este se constituyó con el fin de aplicar el principio de igualdad jurídica, teniendo en cuenta que cuando se han fallado sentencias que traten o tengan los mismos hechos facticos y jurídicos se apliquen y así mostrar de cierta manera un grado de imparcialidad en un caso en concreto. La Corte Constitucional ha manifestado que en este sentido la fuerza vinculante que se predica de las decisiones de las Altas Cortes deviene de su carácter constitucional como órganos de cierre en los que su función principal está la unificación de la jurisprudencia dentro del ámbito de su competencia. (Pinto, 2.015, p. 7).

No obstante, según lo prescripto por la ley, lo resuelto por la jurisprudencia y lo afirmado por la doctrina podemos establecer en palabras descritas por las abogadas Angie Castro y Diana Peña en su artículo:

Las autoridades administrativas quedan obligadas a extender los efectos de la jurisprudencia a casos de iguales situaciones de hecho y de derecho. Con lo anterior se puede expresar que este artículo trae un nuevo derecho al ciudadano consistente en la expectativa legítima generada al administrado de que las autoridades le den un trato igual al que generó beneficios al otro mediante la aplicación de las sentencias de unificación. (Castro & Rodríguez, 2.017, p.113).

Habiendo tomado estos diferentes conceptos, que en palabras distintas se llega a la conclusión en definitiva del precedente jurisprudencial, no siendo esta como la que únicamente describiría tal definición, por el contrario el estudio de dichas tesis, se entiende por precedente jurisprudencial, como la decisión cúspide o de cierre que toman los magistrados de las Altas Cortes – Consejo de Estado – en la resolución de casos, sin embargo, es necesario resaltar que dichas decisiones deberán partir de sentencias de unificación proferidas por el órgano competente, es decir, que para solicitar extensión de jurisprudencia deberá hacerse petición formal sobre aquella sentencia unificada, en los términos que establece el artículo 102⁴ del CPACA⁵, tal y como la Doctora Morales afirma (2.014) *“No debe dejarse de lado que al precedente jurisprudencial se le ha reconocido un carácter prevalente, tendencia en la que han girado las decisiones de las Altas Cortes, las*

⁴ Ley 1437 de 2.011, artículo 102. *Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.* Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes: 1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada; 2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso; 3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

⁵ Entiéndase Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2.011.

cuales consideran que sus decisiones como órgano de cierre son vinculantes.” (p. 9) entonces, se deduce que la fuerza vinculante se origina de las decisiones optadas por parte de las Altas Cortes, aclarando que dichas decisiones se aducen a sentencias de unificación, igualmente, dichas sentencias deviene del mandato constitucional⁶ y legal⁷ que taxativamente invoca las funciones del Consejo de Estado más como órgano de cierre, en los que una de su función principal es la de unificar jurisprudencia dentro de lo que abarca su competencia, es allí donde se produce un valor importante a las decisiones optadas por el alto tribunal, en la medida que la fuerza de ejecutoria y vinculante toma carácter de fuente directa de aplicación y resolución de casos en situaciones factico jurídicas similares, transfigurándose así en una doctrina especializada para la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en lo que respecta al tema, refiriéndose a:

...en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y aplicación de la ley”; por ello, “cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos los casos en que el principio o regla jurisprudencial sigan teniendo aplicación. (Corte Constitucional, 2.001).

Reafirmando lo anterior, el doctor Pulido (2.008):

⁶ **Constitución Política de Colombia, artículo 237.** Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.

⁷ **Ley 1437 de 2.011, artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.** La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: 3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de **unificar o sentar jurisprudencia**. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena.

...a pesar de que el derecho colombiano tiene la estructura y los fundamentos de un sistema de derecho continental, después de una evolución posterior a la Constitución de 1991, tanto el derecho positivo como la práctica han llegado a reconocer que las sentencias judiciales tienen el carácter de precedente. Este carácter se fundamenta en una renovada interpretación del artículo 230 de la Constitución, según el cual, la jurisprudencia, que explicita el contenido normativo de las disposiciones jurídicas, forma parte del imperio de la ley que resulta vinculante para el juez. Esta interpretación, así mismo, es coherente con el respeto del principio de igualdad y con la búsqueda de coherencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico. (p. 93-94).

Se hace imperioso distinguir el contenido constitucional consagrado en el artículo 230⁸, en donde taxativamente manifiesta que los jueces están sometidos al contenido legal expedido por el constituyente primario; es decir, la rama legislativa en manos del congreso de la república como el constituyente delegado por el pueblo, de acuerdo a lo afirmado por el Dr. Pulido el origen y raíces de nuestra justicia que proviene del *civil law*, sin embargo, debido a la evolución y a la internacionalización del derecho se viene dando un movimiento transnacional de aplicación de justicia con el lleno de requisitos y las todas garantías de administración de justicia verdadera, es así, que en la expedición de nuestra Constitución en el año 1.991 se transmuta de Estado de Derecho a Estado Social de Derecho, en donde el Estado está para el servicio del pueblo y no como se tenía en la norma superior constitucional de 1.886, el cual los derechos de las personas estaban en un segundo plano por debajo del Estado. Ahora bien, siguiendo este orden de ideas, la expedición del Código Procedimiento de

⁸ **Constitución Política de Colombia, artículo 230:** Los jueces, en sus 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.

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2.011, con iniciativa de los Consejeros de Estado en su gran mayoría por no decir en su totalidad del articulado de esta ley, viene en pro de la administración de justicia celera, efectiva y verdadera, es por tal razón, que dando aplicabilidad al contenido constitucional se promueve y da origen a esta novedosa figura como lo es la extensión de la jurisprudencia, no obstante, dicho avance se torna algo contradictorio con el artículo 230 superior, en la medida que la fuerza de decisión del juez aplicando la extensión de la jurisprudencia da un salto abrupto de pasar de criterio auxiliar a fuente directa de aplicación a la resolución de casos con fundamentos facticos similares y enunciación de normas semejantes, recalando que los jueces no legislan si no que deciden de acuerdo a lo preceptuado en la ley, es allí donde vemos que la aplicación directa de dicha decisión judicial proviene de un mandato legal nada de extraño de la actividad judicial, lo que realmente importa y es llamativo es la trascendencia e importancia que produce la decisión jurisdiccional, vale precisar, decisiones unificadas para la aplicación y solicitud de la extensión que fue emitida por el Consejo de Estado en su calidad de órgano máximo y de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo que se refiere, dicha figura resulta ser novedosa en la medida que el primero llamado a dar aplicación a ella, es la autoridad administrativa la cual tiene conocimiento o va dirigida la solicitud de extensión de jurisprudencia, ya que si bien el interesado mediante solicitud formal dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 102 del CPACA, se le de aplicación y se resuelva su caso conforme a un precedente de sentencia de unificación proferida y realizada por el Alto Tribunal de lo Contencioso, igualmente, dicha solicitud deberá contener la situación fáctica jurídica similar de la sentencia de unificación a la que pide el peticionario de extensión, de allí pueden resultar dos opciones: las cuales puede ser favorable y resolver positivamente resultando fructífera el mecanismo de extensión y conllevando a un final exitoso; de lo contrario, puede resultar la

negativa de aplicación de la extensión dando paso a radicar la solicitud ante el Consejo de Estado de acuerdo a lo enunciado en el artículo 269⁹ del CPACA.

Otro aspecto relevante que se no puede desconocer es la manifestación de la Corte Constitucional, en donde establece y declara exequible mediante sentencia C-816 de 2.011.

Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. (Corte Constitucional, 2.011).

De lo anterior, se puede deducir que de acuerdo a lo preceptuado por la Corte Constitucional, que las decisiones proferidas por este mismo ente como por el Consejo de Estado, tienen el carácter de vinculante, sin embargo sin dejar desprovisto y en un plano de igualdad las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia incluso por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura tienen mismo valor y debe constituir precedentes jurisprudenciales al ser estos organismo de cierre de su respectiva jurisdicción.

De acuerdo, a lo descrito el presente artículo, se puede concluir que la disposición de emplear el precedente deberá ser aplicado obligatoriamente por parte de la

⁹ Código Procedimiento de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2.011, artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

administración de la cual conoce de la petición de extensión de jurisprudencia, ya que la administración tiene la imposición de aplicar de acuerdo a lo resuelto mediante sentencia de unificación, lo mismo no ocurre respecto al conocimiento de los jueces, en la medida que si bien, según lo preceptuado por la Carta Magna en su artículo 228, el juez tiene la independencia de proferir un fallo haciendo uso de la autonomía judicial, en pro del bien común y de la aplicación de una justicia verdadera, alejándose del precedente sentado por su superior funcional, siempre y cuando en su resolución tenga una fuerte carga argumentativa razonable y fundamentada del porqué optar en contra vía del precedente jurisprudencial.

Por otro lado, y como se ha venido diciendo en el presente escrito, las sentencias de unificación son proferidas por los Altos Tribunales de Cierre respectivos de cada jurisdicción, en lo que nos compete el Consejo de Estado es el encargado de sentar jurisprudencia y proferir sentencias de unificación de acuerdo a la obligación constitucional y legal que le compete, siendo así las cosas, será sentencias de unificación las que por su carácter de importancia jurídica, trascendencia económica o con la intención de unificar jurisprudencia, esto según lo prescrito por el artículo 271¹⁰ del CPACA.

¹⁰ **Código Procedimiento de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2.011, artículo 271.** Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Habiendo finalizado lo que respecta a los conceptos y definiciones aproximadas si no exactas de extensión y precedente jurisprudencial, procederemos abarcar lo que concierne a los principios rectores que aplican o se presenta en la extensión de la jurisprudencia.

II. PRINCIPIOS RECTORES Y PRINCIPALES QUE SE PRESENTAN EN LA APLICACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.

Es preciso resaltar que los principios consagrados en la Constitución Política de 1.991 en su artículo 209 como son igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, si bien el debido proceso el cual se plasma en el artículo 29 superior no lo incluye directamente como principio en el artículo referido -209 C.P.-, sino que tiene su independencia como derecho fundamental, pero que no es desprovisto de ser principio rector que aplique a la actuación jurídica, administrativa y en general, no obstante, el preámbulo y el artículo 2° de la Norma Superior enmarca de cierta manera a los principios reguladores de la función administrativa conjuntamente.

Dichos principios son los pilares que irradian validez a todo el ordenamiento jurídico nacional en la aplicación y participación de los mismos, es así, que en el artículo 3°¹¹ del CPACA, consagra, los principios que las autoridades administrativas deben aplicar a las actuaciones y procedimientos administrativos con base en los principios consagrados en la Carta Magna, es notable que además de los ocho principios establecidos por la norma superior en comparación con los traídos por el CPACA se observa un total de trece adicionando cinco principios, como son: la buena fe, participación, responsabilidad, transparencia y coordinación, todos formando conjunto de aplicabilidad en las actuaciones administrativas.

Ahora bien, en el presente capítulo abordaremos de forma somera los principios más relevantes que deben aplicar en la petición de extensión de la jurisprudencia aclarando no dejar desprovisto los demás, tales son: igualdad, debido proceso,

¹¹ Código Procedimiento de Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) Ley 1437 de 2.011, artículo 3°. *Principios.* Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

coordinación, eficacia y celeridad, ya que a criterio personal se evidencia estos principios como los exponentes y bases para el ejercicio de dicho mecanismo.

Principio de Igualdad: El principio de igualdad, consagrado en la Constitución Política como derecho fundamental en el artículo 13¹², en donde manifiesta el trato igual ante la ley para todas las personas sin discriminación alguna por ningún concepto, complementado la promoción del Estado para que dichas condiciones se haga de manera efectiva priorizando a las personas o grupos marginados.

De esto se deja notar que desde dicha regulación del derecho fundamental a la igualdad, se vislumbra proporcionalmente el deber del Estado que tiene como uno de sus fines principales, el de dar trato igual en actuaciones administrativas por partes de sus funcionarios a los administrados, en el caso concreto respecto a la aplicabilidad de la extensión de la jurisprudencia, se deja notar de manera reluciente que este principio –derecho fundamental– tiende a cobijar de manera exponencial al mecanismo de petición de extensión, esto es claro en la medida que, el objetivo principal de dicho mecanismo es la aplicación de un caso resuelto a uno con igualdad de sustento factico y jurídico, en pro de la descongestión judicial pero más exactamente en la aplicación de decisiones proferidas por el Consejo de Estado por medio de sentencias de unificación a peticiones de extensión hechas por los administrados o sus apoderados para dar solución a sus casos de acuerdo a las decisiones proferidas.

¹² **Constitución Política de Colombia, artículo 13:** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, 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.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Ahora bien, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 3° del CPACA en su numeral 2°¹³, manifiesta el trato igual para actuaciones y para las personas y consecuente con la transcripción de la norma fundamental que regula dicho principio –derecho– en donde prima el trato igual, sin embargo, dicha estipulación irradia a que toda actuación realizada por la autoridad administrativa y más para la aplicación de extensión debe primar sobre manera, tal y como lo manifiesta el Dr. José Gregorio Hernández (Galindo Hernández, 2.017):

“La administración de justicia es función pública, como lo dice el artículo 228 de la Carta. Eso significa que se cumple en interés de toda la sociedad en condiciones de igualdad; debe estar al alcance de toda persona, sin restricciones; debe ser gratuita y la responsabilidad primordial de prestar el servicio público correspondiente se radica en cabeza del Estado, aunque de modo excepcional y solamente en los términos de la Constitución y la ley, puede ser confiada transitoriamente a particulares.” (p. 89)

De acuerdo a lo expresado lo anterior hace ver el papel importante que tiene dicho principio y en cabeza de quien debe estar y hacerlo por que este sea efectivo, se cumpla y por supuesto real.

Principio del Debido Proceso: Este principio se encuentra establecido como derecho fundamental en la Constitución Nacional en el artículo 29¹⁴, y regula que para determinada actuación ya sea judicial o administrativa debe agotarse y realizar a cabalidad el proceso debido de acuerdo a lo preestablecido en la Constitución y la ley, no obstante, lo estipulado en el artículo 3° del CPACA en su

¹³ En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

¹⁴ **Constitución Política de Colombia, artículo 29:** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...

numeral 1º¹⁵, expresa las condiciones del modo de aplicación, definiendo el objetivo principal de garantizar el derecho de defensa por parte de quien se encuentra en el extremo legitimado por pasiva para que si bien expogan sus excepciones esto en el escenario judicial o en el escenario administrativo para que controvierta o acepte lo pedido, sin embargo, dicho principio –derecho fundamental–, también encierra todo lo concerniente a los procedimientos, tramites, etc... que se deben de agotar respecto a cualquiera actuación, esto en pro de una justicia organizacional y sin violaciones o restricciones a ninguna persona yendo de la mano con el principio de igualdad en donde todo tramite o procedimiento debe agotarse por parte de cualquier peticionario o quien quiera acudir a la administración de justicia.

No obstante, en lo que compete dicho artículo, esto en la extensión de la jurisprudencia, el artículo 102 del CPACA enmarca el paso a paso que se debe agotar o los elementos a reunir por parte del peticionario para acudir ante la autoridad administrativa, de igual forma dicho principio de manera general aplica para los dos extremos de la relación administrativa tal y como contempla la Corte Constitucional en Sentencia C – 634 de 2.011.

El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de

¹⁵ En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.

manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.). (Corte Constitucional, 2.011)

Tal y como lo expresa la Corte Constitucional, las autoridades se encuentran en la obligación de recibir las peticiones hechas por ciudadanos solicitando extensión de la jurisprudencia, además de tener en cuenta el precedente jurisprudencial que se enuncie en dicha solicitud.

Por otro lado, si en vía administrativa la autoridad competente no da trámite o el concretamente se guarda silencio y por ello se siente vulnerado su derecho o su petición en algún aspecto, le corresponde al Consejo de Estado según lo preceptuado en el artículo 269 del CPACA, resolver del mismo, vale recordar que para que llegue a conocimiento del Alto Tribunal se deberá hacer por medio de solicitud formal y razonada dirigida a él.

Principio de Coordinación: Este principio exactamente no se encuentra distinguido en el artículo en la Constitución Política Nacional, sin embargo en la Ley 1437 de 2.011 –CPACA– en su artículo 3º numeral 10º¹⁶ regula dicho principio aludiendo a la unión de fuerzas entre entidades, entonces así, es como se deduce que la aplicación del principio de coordinación debe hacerse en concurrencia por parte de las autoridades administrativas incluyendo en lo que respecta este artículo investigativo junto con las autoridades judiciales precisamente el Consejo de Estado.

¹⁶ En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

Lo dicho anteriormente, se evidencia en primer lugar, la coordinación que debe existir en los entes territoriales ya sea en la recepción y envío por competencia a la autoridad que le corresponde conocer ó el cumplimiento de las decisiones proferidas mediante sentencias de unificación, tal y como lo manifiesta la Dra. Beltran (2.018) “...reafirmando el deber de las autoridades, tanto administrativas como judiciales, de respetar los precedentes de esa alta corte y, ahora más exactamente, los fallos de unificación jurisprudencial, puesto que detrás de obtener la persona un trato igualitario...” (p. 389-419), es así como este principio se ve involucrado de manera considerable en las actuaciones en primera instancia si se puede denominar de esa manera, en donde las entidades administrativas deben de dar aplicación de la sentencias de unificación proferidas por el Alto Tribunal y en de resultar negativa la petición llegar a instancias jurisdiccionales previa solicitud razonada por el peticionario.

Concluyendo, este principio resalta en aunar esfuerzo entre diferentes ramas del poder público concretamente entre el ejecutivo y lo judicial en propiciar por resolver solicitudes elevadas por los particulares arguyendo una decisión proferida con anterioridad, así también arrojando ayuda en descongestionar de manera considerable los despachos judiciales.

Principio de Eficacia: El principio de eficacia se encuentra regulado en el artículo 3° numeral 11^{o17} del CPACA, y es aquel que busca que toda actuación iniciada ante determinada entidad administrativa cumpla su finalidad y no se generen retardos o barreras a dicha actuación.

En lo que respecta concretamente a la extensión de la jurisprudencia, este principio tiene como base que la extensión solicitada elevada por el peticionario

¹⁷ En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

prosperare y no sea menester acudir ante el Consejo de Estado, en palabras del profesor Jacques Chevallier (2.011):

...en términos de eficacia dio paso a la idea de que la administración está obligada, al igual que las empresas privadas, a mejorar sin cesar resultados y a reducir sus costos; ella debe efectuar sus misiones, en las mejores condiciones posibles, velando por la calidad de sus prestaciones y utilizando lo mejor posible los medios a su disposición... (p. 124)

Es así, que la finalidad por la cual fue creada la extensión de la jurisprudencia cumpla con su objetivo, el cual es que mediante solicitud formal reuniendo los requisitos del 102 del CPACA, se resuelva el caso ante la autoridad administrativa dirigida que aplique la sentencia de unificación invocada en dicha solicitud, sin necesidad de comparecer mediante poder, respectiva demanda y escrito de medidas cautelares si es el caso ante la autoridad judicial de lo contencioso administrativo.

El principio de eficacia es aquel que dé como resultado positivo la aplicación de sentencia de unificación de la solicitud de extensión y no se requiera o surja la necesidad de acudir ante otra entidad.

Principio de Celeridad: El principio de celeridad se encuentra enunciado en el artículo 209 constitucional, y desarrollado en el artículo 3° numeral 13¹⁸ de la Ley 1437 de 2.011, sin duda alguna a criterio personal dicho principio es la base fundamental de la iniciativa de existencia por parte de los consejeros de estado del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, en razón que la idea principal es la

¹⁸ En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

descongestión judicial contencioso administrativa y ver la posibilidad de acudir al precedente jurisprudencial emitido por el Consejo de Estado hacerlo valer y aplicarlo en la vía administrativa, esto siendo beneficioso tanto para la resolución de casos de similares con situaciones fácticas y por supuesto el desgaste judicial y la demora en resolución de conflictos que ya tuvieron decisión y unificaron conceptos por parte de la unificación de la jurisprudencia y en pro del principio de igualdad dar el mismo trámite y solución al peticionario.

A lo que respecta afirma el Dr. Danilo Rojas Betancourth (2.012):

En el procedimiento judicial especial (art. 269) sobresalen tres cosas: (i) el tratamiento informal que ha de imprimírsele al mismo, (ii) la celeridad y (iii) su carácter decisorio. De los dos primeros puntos da cuenta el hecho de que el escrito orientado a que, esencialmente, la administración obedezca lo dicho por el Consejo de Estado en su jurisprudencia de unificación, no debe dársele un trámite semejante al de una demanda con su admisión o corrección, sino que al mismo simplemente debe dársele traslado a la entidad para que alegue y pruebe lo pertinente. De lo que no se espera otra cosa que la reiteración de las razones por las que en sede administrativa negó la petición de extensión de la jurisprudencia. Seguidamente el Consejo de Estado convoca a una audiencia para alegatos y decisión. (p. 98)

Siendo así las cosas, lo que se pretende es que las personas por medio de solicitud formal cumpliendo los requisitos del 102 del CPACA, y mediante un trámite meramente administrativo puedan resolver sus solicitudes esto en virtud i) del artículo 23¹⁹ y ii) artículo 229²⁰ de la Constitución Política, siendo así las cosas

¹⁹ **Constitución Política de Colombia, artículo 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

se puede decir que el objetivo en vía administrativa no es proceso formal lleno de requisitos y procedimientos formales, *a contrario sensu* lo que se pretende es que dicho mecanismo novedoso se convierta en un solicitud rápida y práctica para la resolución de peticiones hechas por los interesados, no obstante cabe recordar que la administración tiene la obligación de aplicar dicha sentencia de unificación invocada, según lo manifiesta Alejandro Morales Velez (2.016) “Es decir, que todas las entidades públicas deberán ingeniarse la forma de acceder al conocimiento, análisis y estudio de la sentencias de unificación.” (p. 100)

Habiendo hecho el respectivo análisis de los principios que a consideración son los más importantes identificados en la extensión de la jurisprudencia, se hace imperioso recalcar que cada uno depende del otro, que el principio de igualdad, depende del debido proceso, celeridad y al de eficacia, exponiendo entrelazadamente su participación, además se evidencia de manera igualitaria y en proporciones similares para la aplicación de la extensión de la jurisprudencia, no obstante se hace necesario también recalcar que los no mencionados o no estudiados no se dejan desprovisto o sea porque no se necesiten, no, por el contrario también de cierta manera participan en la figura de extensión pero que a criterio personal no con tanta influencia e importancia que los descritos en este capítulo, continuaremos con el estudio y análisis de sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado en específico de la responsabilidad del estado extracontractual por falla en el servicio.

²⁰ **Constitución Política de Colombia, artículo 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

III. CONSIDERACIONES FINALES.

En el trascurso del presente artículo investigativo deja consideraciones o conclusiones tanto positivas como constructivas respecto al tema.

En primer lugar, se considera que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es un gran logro por parte de nuestra justicia nacional, en la medida que si bien el propósito final es la unificación de conceptos previos por parte del Consejo de Estado y aplicarlos a la resolución de casos con similitudes fácticas y jurídicas por las autoridades administrativas contra quien se dirige, esto resulta algo novedoso y factible en la administración de justicia, siempre y cuando salvaguardando que la potestad dada a la administración no es de juez, no, si no de aplicar decisiones consolidadas y unificadas cuyo propósito es la descongestión judicial y sin duda alguna la perención en el tiempo en la jurisdicción administrativa.

Por otro lado, en el estudio de la jurisprudencia unificada por el Consejo de Estado en lo que concierne a la responsabilidad del estado por la falla en el servicio o subjetiva, se observa que las apreciaciones hechas por los consejeros de la sección tercera, han producido relevantes avances en decisiones acoples a la realidad y vivencia actual del país. Sin embargo, vale decir que se requiere de más trabajo arduo en tanto en proferir y unificar conceptos ya que son seis (6) años de promulgación de la Ley 1437 - CPACA -, en donde haciendo un análisis de proporcionalidad es poco lo producido al tiempo de vigencia en mención.

Ahora bien, en lo que concierne a la aplicación como tal de la extensión de la jurisprudencia ante autoridades administrativas es el reto que se debe entrar a superar por factores tales como : i) El desconocimiento por parte de las entidades a nivel central y territorial provocando ineptitud en la aplicación y solicitud del mecanismo; y ii) La carencia de capacitación para que dicho mecanismo sea

utilizado con el fin por el cual fue creado y cumpla las expectativas y objetivos principales fuente de su regulación normativa.

Sin embargo, como resultado benéfico y positivo para una futura investigación o continuidad de la misma, deja abiertos interrogantes tales como ¿Por qué a la fecha no se ha hecho extensión de las sentencias de unificación estudiadas en el capítulo tercero del presente artículo?, como también, ¿Qué sucede, pasa o que falta para la aplicabilidad de dicho mecanismo tan novedoso como es la extensión de la jurisprudencia?.

Bibliografía

- Acosta Beltrán, E. (2.018). Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico. *Revista digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia*, 389-419.
- Acosta Deik, C. (2.018). *El precedente contencioso administrativo : teoría local para determinar y aplicar de manera racional los precedentes de unificación del Consejo de Estado*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2018.
- Alvarado Blanco, R. C. (2.015). LA CONEXIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL COLOMBIANA E INTEGRACIÓN ANDINA. *revistas.unal.edu.co*, 215.
- Auto de Unificación , 44541 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera 27 de septiembre de 2.012).
- Castro, A. M., & Rodriguez Peña, D. M. (2.017). La extensión de jurisprudencia. *Revista Verba Juris*, 11-125.
- Chevallier, J. (2.011). *El Estado posmoderno traducido por Oswaldo Pérez*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Congreso de la Republica . (2.011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* . Bogotá D.C.: Legis .
- Galindo Hernández, J. G. (13 de febrero de 2.017). *LA VOZ DEL DERECHO*. Recuperado el octubre de 2.018, de LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS PRINCIPIOS:
<http://lavozdelderecho.com/index.php/noticias-2/nacionales-6/item/4848-la-administracion-de-justicia-y-sus-principios>
- Harris, R. C. (1.991). *Precedent in English Law*. Oxford Clarendon Press, 4ª ed.
- Morales Morales, N. D. (2.014). *METODOLOGÍA PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA*. Bogota D.C.
- Morales Velez, A. (2.016). El recurso de unificación de jurisprudencia : estudio a partir de la teoría del precedente en el derecho administrativo en Colombia. *Repositorio Universida de Medellin* , 1-148.
- Picazo Diez, L. M. (2.000). La Doctrina Del Precedente Administrativo. *Revista de Administración Pública, Núm 098*, 41.
- Pinto, L. P. (2.015). *LA APLICACIÓN EN LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN COLOMBIA*. Bogotá D.C., Colombia .

Pulido, C. B. (2.008). El precedente en Colombia. *Revista de derecho del Estado*, 93-94 .

Rojas Betancourth, D. (2.012). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia”, en Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437. *Revista digital de Derecho Administrativo*, N.º 20, 389-419.

Sentencia, 25627 (Consejo de Estado, Sección Tercera. 6 de junio de 2.007).

Sentencia C - 816 de 2.011, expediente D-8473. (Corte Constitucional 1 de noviembre de 2.011).

Sentencia C - 836 de 2.001, expediente D-3374 (Corte Constitucional 09 de agosto de 2.001).

Sentencia C-634 de 2.011, Sentencia C-634 de 2.011 (Corte Constitucional 24 de agosto de 2.011).

Sentencia de Unificación, reparación directa - falla en el servicio. , 33945 B (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. 27 de junio de 2.017).

Sentencia de Unificación, reparación directa - falla en el servicio/riesgo excepcional., 36853 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sección Tercera 26 de febrero de 2.018).

Setencia de Unificación, reparación directa, por los casos que en que se pueda imputar responsabilidad del Estado por daños causados por minas u objetos de guerra. , 34359 A (Contencioso Administrativo, Sala Plena, Sección Tercera 7 de marzo de 2.018).

Whittake, S. (2.008). El precedente en el derecho inglés. *Revista Chilena de Derecho*, 37-83.