

**ANÁLISIS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MECANISMO DE
EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y SU APLICACIÓN POR PARTE DE
LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE
IGUALDAD, EFICACIA Y CELERIDAD**

YURY ANDREA MORA CHAVARRO

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTA, JUNIO DE 2016**

ANÁLISIS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y SU APLICACIÓN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, EFICACIA Y CELERIDAD

RESUMEN

|

El artículo plasmado en éste documento analiza los factores más importantes que involucra la consagración normativa en nuestro medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, cuya reglamentación nace como respuesta a la necesidad de establecer una herramienta innovadora que permita contribuir a la disminución de los litigios en el ámbito judicial y extrajudicial de la Administración Pública, con miras a reducir la congestión que afecta a lo contencioso administrativo, en sede administrativa.

Con éste propósito, se ha tomado como punto de partida abordar los factores más importantes que involucra la consagración normativa en nuestro medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como deber de la Administración Pública, bajo una óptica de carácter general y descriptivo; ello, para permitir que con posterioridad, se pueda indagar respecto al nivel de utilidad práctica que puede tener la consagración del mecanismo de extensión de la jurisprudencia como una herramienta que permite al administrado recibir una verdadera igualdad de trato por parte de las autoridades frente a sus diversas solicitudes o reclamaciones, y que posibilite a las

entidades públicas, ejercer sus funciones bajo parámetros de racionalización, planificación, coherencia y eficacia administrativa.

De ésta manera, se presenta en éste documento una mirada general descriptiva acerca de la regulación legal del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del consejo de estado y su posibilidad de alcance práctico tomando como punto de referencia el contenido de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, en procura de indagar por su relación con los principios de igualdad, de celeridad y de eficacia que enmarcan el desempeño de la función pública, contribuyendo así a la formulación de ideas encaminadas a una futura reforma destinada a mejorar la reglamentación que para tal efecto han realizado los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que estas disposiciones representan un intento del legislativo por ofrecer instrumentos de soluciones concretas para las particulares.

Palabras Clave: Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, disminución de la litigiosidad, igualdad de trato, Administración Pública, utilidad práctica, racionalización, planificación, coherencia, celeridad y eficacia administrativa.

ABSTRACT

The article was reflected in this document analyzes the most important factors involving the rules consecration in our mechanism extension of the jurisprudence of the Council of State to third persons, whose regulations created in response to the need to establish an innovative tool to help the decrease litigation in the judicial and extrajudicial field of Public

Administration, in order to reduce congestion affecting administrative litigation, both administrative.

For this purpose, the author has taken as a starting point to address the most important factors involving the rules consecration in our mechanism extension of the jurisprudence of the Council of State to others as a duty of Public Administration under an optical character general and descriptive; Therefore, to allow later, you can inquire about the level of practical use that can have the consecration of the extension mechanism of jurisprudence as a tool that allows the managed receive truly equal treatment by the authorities against their several requests or complaints, and that enables public entities to exercise their functions under parameters rationalization, planning, coherence and administrative efficiency.

In this way, is presented in this document a descriptive general overview about the legal regulation of the extension mechanism of the jurisprudence of the council of state and possibilities of practical significance taking as reference the content of Articles 10 and 102 of the law 1437 of 2011, seeking to investigate its relationship with the principles of equality, speed and efficiency that frame the performance of the civil service, thus contributing to the formulation of ideas for the future reform aimed at improving the regulation for this purpose they have been made to articles 10 and 102 of Law 1437 of 2011, whatever that these provisions represent an attempt by the legislative instruments offer concrete solutions for individuals.

Keywords: Extension mechanism Jurisprudence, decreased litigation, equal treatment, public administration, practical utility, rationalization, planning, consistency, speed and administrative efficiency.

INTRODUCCIÓN

Uno de los temas más recurrentes tanto en la academia como en la sociedad se encuentra relacionado con los problemas que afronta en la actualidad la administración de justicia colombiana, agobiada por la morosidad, la congestión, el fomento de la litigiosidad y la abundancia de trámites engorrosos particularmente demorados en su desarrollo; lo cual ha desembocado en una problemática que se ha extendido a todas las jurisdicciones, sin que la jurisdicción contencioso administrativa constituya una excepción.

Así mismo, la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 ha despertado interés en la comunidad académica al abordar en forma un tanto novedosa (por tratarse de una norma jurídica promulgada al amparo del contexto propio del siglo XXI y de la vanguardia postmodernista), el trámite del procedimiento administrativo y de los procesos que se adelantan ante la jurisdicción contencioso administrativa, con miras a que estos se adelanten de manera más ágil, combatiendo el ritualismo para propugnar por la sustancial reducción de la congestión judicial.

Con éste objetivo, en lo relacionado con la dinámica del impulso procesal y frente a los actos procesales, la Ley 1437 de 2011 busca no sólo acoger los adelantos en tecnologías de

la información y la comunicación, junto con la utilización de documentos electrónicos para desarrollar las actuaciones procesales, sino sobretodo, tiene como eje fundamental fomentar una nueva cultura respecto a la disminución de la necesidad de instaurar procesos judiciales individuales frente a aquellas reclamaciones reiteradas o masivas que se presentan ante la Administración Pública y ante los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa en torno a problemas jurídicos donde viene a ser palpable la similitud o identidad jurídica y fáctica de los diferentes casos que involucran dichas reclamaciones. Este propósito busca alcanzarse a través de la reglamentación en los artículos 102 y 269 del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, con el cual el legislativo trata de consolidar un instrumento orientado a facilitar los trámites procesales, combatir el ritualismo, la litigiosidad y agilizar los procedimientos.

Con la implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, la Ley 1437 de 2011 propugna por establecer un nuevo modelo o esquema procedimental destinado a eliminar la congestión. Sin embargo, al igual que sucede con toda obra producto del intelecto humano, la Ley 1437 de 2011 dista de un nivel de perfección en virtud del cual sea absolutamente ajena a múltiples interpretaciones u opiniones; ello, como quiera que quizás, la mayor parte de opiniones que se han formulado al respecto se relacionan con vacíos de regulación frente a ciertos tópicos de singular trascendencia.

De ésta forma, el objeto de análisis del presente artículo se centra en elucidar si la fase administrativa del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros tiene valor o utilidad práctica para brindar o no solución a las marcadas

necesidades y requerimientos que en materia de celeridad, eficacia e igualdad demanda la sociedad colombiana frente a la Administración Pública. Así, desde la perspectiva anotada, surgen entonces varios interrogantes: ¿Cuál es la utilidad que puede llegar a tener la utilización en nuestro medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros?, y en éste supuesto, ¿El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado constituye una herramienta para alcanzar la igualdad de los ciudadanos ante la Administración, la celeridad y la eficacia en el desempeño de la función pública?

a) **Generalidades del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado.**

De entrada, es esencial destacar que con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se establecieron los lineamientos legales y normativos para considerar en nuestro medio la obligatoriedad en la aplicación del precedente jurisprudencial del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, con miras a propender por la uniformidad en las entidades administrativas frente a la aplicación de la normatividad y los criterios con los que se resuelven o deciden las peticiones presentadas por los ciudadanos.

En éste sentido, es importante señalar que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros hunde sus raíces en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, norma la cual consagró como deber de las autoridades administrativas que al resolver los asuntos de su competencia deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado.

Como lo anota Iregui (2014), la extensión de la jurisprudencia surge como respuesta a la necesidad sentida de unificación, la cual, en su criterio:

“juega un papel muy importante en la interpretación y la aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de los jueces, en cuanto garantiza los principios de seguridad jurídica y de igualdad de las personas (...) Con el fin de lograr tales objetivos, en ejercicio de la mencionada libertad de configuración normativa, el legislador puede establecer mecanismos procesales de unificación de la jurisprudencia mediante recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales”, el legislador ha creado varios mecanismos y recursos con la finalidad de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado, situación que ocurrió con la expedición de la Ley 1437 de 2011. (2014, p. 94).”¹

Igualmente, es de trascendental magnitud anotar que esta obligación de acatar los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado radica en todas las entidades administrativas y ha sido contemplada como herramienta para respetar los principios constitucionales de igualdad e imparcialidad.

Esto, teniendo como punto de partida, los principios constitucionales que regulan el ejercicio de la función administrativa, los cuales describe el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, en donde se plantea que la función administrativa debe ser ejercida

¹ IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014

atendiendo, entre otros, los principios de celeridad, eficacia, imparcialidad e igualdad, lo que, al decir del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 plantea la obligatoriedad para las autoridades administrativas de acatar los precedentes y decisiones judiciales proferidas por el Consejo de Estado, con el fin de hacer realidad estos paradigmas o ideales bajo los que se considera debe desenvolverse el ejercicio de la función administrativa.

Siguiendo en éste punto a Iregui (2014), debe anotarse que

“La extensión y unificación de la jurisprudencia hace parte de ese sistema de garantías para la protección de los derechos en sede administrativa y enlaza con toda la parte dogmática de la Constitución, en especial con los principios de efectividad de los derechos de las personas (art. 2), de igualdad (art. 13), de buena fe (art. 83), y también con metas estatales como la colaboración con la justicia (arts. 95 y 113) y la eficiencia y eficacia de la administración (art. 209) (Rojas Betancourth, 2012), con el objetivo de lograr la coherencia y estabilidad del ordenamiento colombiano y en especial el derecho administrativo”² (2014, p. 113). “

En consecuencia, como lo señala Garzón (2013, p. 15) que *“con la consagración de dicho mecanismo se permite a los ciudadanos solicitar el cumplimiento a las autoridades administrativas y judiciales no sólo de los principios que rigen la función administrativa, sino también de éste deber de respeto y acatamiento de los precedentes jurisprudenciales*

² IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014.

dictados por el Consejo de Estado bajo la noción de “sentencias de unificación jurisprudencial”, para lo cual, se ha establecido el trámite consagrado en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, siendo la primera disposición la reglamentaria del trámite de extensión de jurisprudencia ante las entidades públicas en sede administrativa, y la segunda, la reglamentaria del trámite ante el Consejo de Estado en sede judicial”.³

Ahora, de acuerdo con el contenido de estas disposiciones, los requisitos y presupuestos axiológicos para la procedencia de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado son, siguiendo en éste aspecto a Iregui (2014), los siguientes:

- *“Presentar la petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en la cual se indiquen las razones que evidencien que el solicitante se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho de quien en su momento obtuvo a su favor la expedición de la sentencia unificada.*
- *Que la pretensión judicial no haya caducado.*
- *La exhibición de pruebas que acrediten los hechos invocados, así como el señalamiento de las que se encuentren en poder de la entidad e igualmente las que se harían valer en el evento de ejercer la respectiva acción contenciosa administrativa.*

³ GARZÓN Martínez, Juan Carlos. “La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa”, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá D.C., 2013.

- *Allegar copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, que invoca a su favor. (2014, p. 23). “*

De otra parte, los principales aspectos procedimentales que tienen lugar en el trámite del mecanismo de extensión de jurisprudencia en fase administrativa, los sintetiza Arias (2013)⁴ de la siguiente manera:

“1. En el mismo escrito presentado por el peticionario se debe reclamar el derecho subjetivo alegado, como la extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, toda vez que si se solicita esto último el acto administrativo que lo decida no es sujeto de control judicial.

2. El acto administrativo que decide esta solicitud, debe resolverse dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la misma, sin que procedan recursos.

3. La solicitud suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la jurisdicción. Ahora bien, si el peticionario no acude al trámite establecido en los artículos 269 y siguientes los términos para la presentación de la demanda se reanudan al vencimiento del plazo de 30 días a su notificación, pues éste es el plazo máximo para acudir al Consejo de Estado. (Ver Artículo 614 del Código General del Proceso).

⁴ARIAS García, Fernando. Estudios de Derecho Procesal Administrativo Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso. Grupo Editorial Ibáñez, Universidad Santo Tomas. Bogotá, 2013.

4. *Al momento de resolver la solicitud la administración deberá solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la que en 10 días informará sobre su intención de rendir o no concepto, para lo cual tendrá un plazo máximo de 20 días. (Ver Artículo 614 del Código General del Proceso). (2013, p. 358).*

5. *Una vez la administración recibe el concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o en su defecto, vence en silencio el término de los veinte días establecidos para rendir dicho concepto, la autoridad tiene un plazo de 30 días para emitir un acto administrativo en el cual acepte total o parcialmente, o niegue (dependiendo de las circunstancias concretas) la solicitud de extensión de jurisprudencia. Contra la decisión de la administración no proceden recursos administrativos. (2013, p. 33) “*

Esta parte final del trámite en donde se pone de manifiesto el término perentorio para acudir al Consejo de Estado, la aclara y precisa Santaella (2013) de la siguiente forma:

“producida cualquiera de las situaciones anteriormente citadas (negación total o parcial, o en su defecto, silencio de la entidad pública), una vez notificado el acto administrativo respectivo éste quedará en firme, y a partir del día siguiente se inicia un plazo de treinta (30) días para que el interesado resuelva si continúa la actuación ante el Consejo de Estado. Transcurrido dicho plazo sin que el interesado haya resuelto sobre la opción mencionada, se reanudarán los términos para la presentación de la

demanda que correspondiere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (2013, p. 237).”⁵

Teniendo en cuenta que en criterio del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, la autoridad administrativa cuenta con la posibilidad de negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, la norma citada hace factible que ello suceda en estos tres eventos: 1) Cuando para emitir la decisión sea necesario adelantar un debate probatorio; 2) porque el peticionario no se encuentra en las mismas condiciones fácticas y/o jurídicas, 3) o bien porque a pesar de encontrarse el interesado en dichas condiciones, la autoridad considera incorrecta la interpretación realizada por el Consejo de Estado.

La primera causal sobresa en la medida en que conlleva un desconocimiento de la eficacia probatoria de los medios demostrativos aportados con la solicitud de extensión de jurisprudencia que como se requisito se exige suministrar o mencionar al solicitante. Sobre ésta particularidad de la primera causal para negar la petición de extensión de jurisprudencia, Garzón (2013) manifiesta:

“la aplicación de esta causal, conlleva un análisis muy particular de la administración, por cuanto no se puede olvidar que la petición especial de extensión, entre otros requisitos debe contener: “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

⁵ SANTAELLA Quintero, Héctor. “Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado” en la obra “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-: Comentado y concordado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

de ir a un proceso”; por consiguiente la administración a efecto de acudir a esta causal tiene la carga igualmente de restarle valor probatorio a esos medios de prueba, de que trata la correspondiente petición. (2013, p. 31).”⁶

La segunda causal llama la atención por cuanto permite evidenciar que a la autoridad corresponde emitir un juicio de valor en torno a la similitud o diferenciación que exista entre los supuestos fácticos de cada caso. Sin embargo, también se observa que la norma no señala directrices para entender bajo qué elementos de juicio puede comprenderse la similitud o diferencia de supuestos de hecho. En torno a ésta falencia la segunda causal para negar la petición de extensión de jurisprudencia, Garzón (2013) indica:

“La dificultad en la aplicación de esta causal, radica igualmente en la similitud de orden jurídico; que integra no solamente las propias situaciones jurídicas de los casos, sino de manera especial la definición de la ratio decidendi de la sentencia de unificación; por cuanto el efecto vinculante se concreta en esta última. El problema central radica en la adecuada diferenciación entre la indicada ratio decidendi y la denominada obiter dicta; que actúa más como una “fuerza persuasiva”. (2013, p. 32).⁷

⁶ GARZÓN Martínez, Juan Carlos. “La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa”, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá D.C., 2013.

⁷ GARZÓN Martínez, Juan Carlos. “La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa”, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá D.C., 2013.

Como puede verse, el trámite del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros exige como requisito esencial, la presentación en primer lugar de una solicitud directa ante la entidad pública correspondiente, en la cual se pida la extensión de los efectos jurídicos consagrados en una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado. Inmediatamente surge la inquietud por indagar qué debe entenderse por sentencia de unificación, al punto en que los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011 establecen cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, considerando dentro del concepto de “sentencia de unificación”, los siguientes tipos de pronunciamiento:

- Las sentencias que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia.

En éste grupo de sentencias, el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 señala que corresponden a las providencias proferidas por (i) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en 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 y (ii) Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Ahora bien, una vez precisado el concepto de lo que se entiende por sentencia de unificación, es esencial establecer cuáles providencias hacen parte de dicha categoría.

Sobre el particular, Iregui (2014) afirma lo siguiente:

“Con la finalidad de suplir la dificultad de identificar aquellas sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado expedidas con anterioridad al CPACA, y dentro de ellas las que permitieran activar el mecanismo de extensión jurisprudencial del artículo 102, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado decidió realizar una investigación orientada a identificarlas, la cual se publicó en el libro “Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia” (Consejo de Estado, 2014), esta publicación es de gran importancia, pues además de ayudar a cumplir con los propósitos del legislador de proporcionar coherencia, seguridad jurídica e igualdad al ordenamiento jurídico, acerca los derechos y sus garantías a los ciudadanos, que son sus únicos y verdaderos destinatarios. Por esta razón la publicación sin duda debe orientar la actuación de autoridades administrativas y judiciales al ser un referente obligatorio en la materia”. (2014, p. 108).⁸

Esta publicación del Consejo de Estado brinda luces, especialmente, sobre la identificación de las sentencias de unificación susceptibles de brindar fundamento o soporte al mecanismo de extensión, que fueron proferidas con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, pues como lo indica el Consejo de Estado (2014):

⁸ IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014

“Otra conclusión que puede extractarse de la definición del artículo 270 transcrito, y que toca de manera directa con el objeto de este trabajo de investigación, se deriva de la expresión “que profiera o haya proferido”; en virtud de ella es claro que se consideran sentencias de unificación jurisprudencial no solo las que profiera el Consejo de Estado luego del 2 de julio de 2012 –fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011–, sino también las que con anterioridad a dicha fecha profirió la alta Corporación por razones de importancia jurídica, o trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión en las acciones populares y de grupo. (2014, p. 30)”

- Las sentencias proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- Las sentencias relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

Por otro lado, es fundamental mencionar que la Corte Constitucional (2011, p. 48) indicó en la sentencia C – 816 de 2011 que el legislador *incurrió en una omisión legislativa relativa al no señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas expresadas por las sentencias de unificación que adopte el Consejo de Estado, sino también con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, desconociendo así el principio de supremacía constitucional y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 de la Carta Política; con lo cual, la Corte*

Constitucional consagró una prelación o primacía de su jurisprudencia con fundamento en la jerarquía de la norma constitucional que contempla el artículo 4 de la Constitución Política.

b) Finalidades del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia en sede administrativa.

Bajo la reglamentación establecida en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, se ofrece un amplio panorama de posibilidades prácticas destinadas a reducir drásticamente la congestión tanto administrativa como judicial y la litigiosidad, pues cuando se trate de temas en los que existan sentencias de unificación, de acuerdo con el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, no sería necesario promover procedimientos administrativos reiterados o procesos judiciales extensos y engorrosos ante los jueces y tribunales administrativos para cada caso individual, sino que bastará con solicitar ante las entidades públicas que se extiendan los efectos de los precedentes jurisprudenciales ya definidos en torno a casos con identidad jurídica y fáctica.

Lo dicho, como una expresión del derecho de igualdad de trato por parte de las autoridades. De ahí que, como bien lo expresa el Consejo de Estado (2004).

“Aunque los precedentes no tienen la categoría de fuente formal de Derecho, entrelazados con el derecho a la igualdad adquieren fuerza vinculante en la actividad judicial, pues donde existe la misma razón debe aplicarse la misma solución, o si se

prefiere, ante la identidad de elementos de dos casos, es de esperarse que la solución sea igual”⁹ (Consejo de Estado, Exp. N° 3461, 2 de septiembre de 2004).

Esto, desde el punto de vista de la reglamentación disminuiría la cantidad de controversias que llegarían a ser sometidas ante los órganos de la jurisdicción contenciosa, circunstancia que desde una perspectiva abstracta traduciría una menor cantidad de procesos, mayor rapidez en la solución de los litigios, menor congestión, más facilidad o agilidad en el flujo de los trámites ante la administración pública, redundando sobretodo en eficacia y coherencia en las decisiones a adoptar, toda vez que se emitirán con fundamento en un precedente con lineamientos comunes para todos los casos similares.

La gran utilidad de dicha figura se percibe en los asuntos inherentes a cuestiones laborales y de seguridad social, que es donde confluyen una gran cantidad de litigios sometidos a los órganos de la jurisdicción contenciosa por reconocimientos salariales, prestacionales o pensionales que hacen parte de grupos poblacionales de servidores públicos quienes masivamente solicitan el reconocimiento de tales derechos económicos. Como lo plantean Armenta Fuentes y Armenta Calderón (2012)

“se trata de una norma de especial interés en materia de descongestión judicial dado que existe una gran pluralidad de acciones contenciosas administrativas laborales y de otras índoles, que tienen similitud de causas y objeto, muchas veces con unidad de sujetos y de entidad demandada responsable de hacer el reconocimiento y pago de

⁹ Consejo de Estado, Exp. N° 3461, 2 de septiembre de 2004

derechos de naturaleza laboral, respecto de tales materias en casos análogos ya ha habido reiterados pronunciamientos jurisdiccionales, hoy ejecutoriados y ejecutados, por lo que resulta bienvenida la disposición legal en comentario porque se pretende disminuir el desgaste de justicia y esfuerzos estatales, cuando lo lógico y esperado es que los futuros fallos atendida la identidad de causa, objeto y pruebas, sean ordenando el reconocimiento y pago de esos derechos.” (2012, p. 47).¹⁰

Similar criterio expone Hernández (2011) al reiterar que

“El desarrollo de la doctrina del precedente jurisprudencial que se propone en la ley 1437 de 2011 contribuirá a garantizar de mejor manera el derecho colectivo a la seguridad jurídica, la certidumbre en el derecho de cada quien y la precedibilidad de los fallos judiciales. Su aplicación en sede administrativa redundará, por tanto, en mejor servicio, en eficaz garantía de los derechos de todas las personas, en disminución de la litigiosidad originada en actos ilegales y, por tanto, en menor congestión de la justicia”.¹¹ (2011, p. 44)

Siguiendo entonces a Iregui (2014), puede decirse que con la reglamentación establecida en los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011 se trata de consolidar

¹⁰ ARMENTA Fuentes, José María y ARMENTA Calderón, Julie Carolina. “Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Comentado con Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional”. Segunda Edición, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2012.

¹¹ HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. El Nuevo Código y la Constitucionalización del Derecho Administrativo. Editorial Doctrina y Ley, Bogotá D.C., 2011.

“un intento adicional para fortalecer la tesis de que hay que tomarse en serio la jurisprudencia, pues no hacerlo tiene costos que van desde problemas prácticos como la congestión administrativa y judicial –aumento de litigiosidad- hasta cuestiones de principio como la garantía y protección de los derechos de las personas y el debilitamiento del Estado de Derecho.” (2014, p. 117)

En éste punto de la argumentación surge el interrogante orientado a dilucidar qué puede suceder en caso de desconocimiento de la sentencia de unificación, toda vez que es natural al ordenamiento jurídico contemplar alguna consecuencia coercitiva frente al desconocimiento de sus preceptos. Sobre el particular, en la sentencia C-539 de 2011, la Corte Constitucional planteó que el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes, conlleva la afectación de derechos fundamentales y por tanto una vulneración directa de la Constitución y de la Ley, de manera que puede dar lugar a responsabilidad penal por prevaricato, falta disciplinaria por parte de las autoridades administrativas y a la interposición de acciones judiciales, entre ellas, la acción de tutela contra actuaciones administrativas.

Y conforme con tal apreciación, se explica la marcada necesidad sentida de que las entidades públicas deban acatar dichos precedentes jurisprudenciales, en consideración a que, de acuerdo con lo expuesto por Iregui (2014) en éste aspecto

“si la administración conoce que existe un precedente claro e inequívoco y aun así profiere una decisión contraria al mismo, de antemano sabe que por el control judicial de los actos administrativos el acto se anulará. Durante este trámite, posiblemente el

juez condene patrimonialmente al estado por responsabilidad de la administración en la vulneración de los derechos, lo que podría acarrear una acción de repetición.

Adicionalmente se podría constituir en una falta disciplinaria al infringir la obligación que tienen los funcionarios administrativos de hacer efectivos los derechos ciudadanos, con diligencia y eficiencia”¹². (2014, p. 124)

Acerca de la responsabilidad en la que puede verse sometido el funcionario y la autoridad administrativa, Zambrano (2011) expresa:

“Desconocer un precedente judicial de un órgano de cierre jurisdiccional, no exclusivamente de la Corte Constitucional, eventualmente puede conducir a un reproche penal, disciplinario o administrativo, de la autoridad administrativa, en atención a violar derechos fundamentales, por contera la Constitución y la ley, abriendo la puerta para una eventual acción de tutela.”¹³ (2011, p. 79).

Hechas estas precisiones, surge la necesidad de establecer si en la práctica, durante la fase administrativa del trámite de extensión de la jurisprudencia, se cumplen las finalidades teóricas que inspiraron la consagración de dicha figura procedimental en nuestro ordenamiento jurídico.

¹² IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014.

¹³ ZAMBRANO Cetina, William. Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011, Bogotá, Consejo de Estado y Contraloría General de la República. Bogotá D.C., 2011.

c) Valoración de la fase administrativa del mecanismo de extensión de jurisprudencia en función del principio de igualdad.

Según se expuso en párrafos anteriores, la razón de ser del mecanismo de extensión de la jurisprudencia radica en asignarle a la administración la obligación de garantizar a los ciudadanos un trato imparcial, objetivo e igualitario en la definición de los asuntos, para evitar que idénticas solicitudes reciban respuestas y soluciones diferentes e incluso contradictorias entre sí.

No obstante, en la práctica, se aprecian serias dificultades desde la perspectiva de la igualdad, en lo atinente a la identificación de la similitud que hace posible predicar la identidad de solución jurídica, toda vez que la indicación de los hechos y la sentencia de unificación son aspectos en donde no existe acuerdo frente a lo que debe entenderse por un "mismo supuesto de hecho y de derecho"; aunado ello a que existen eventos en los cuales puede llegar a presentarse contradicciones conceptuales y de efectos entre los precedentes jurisprudenciales materia de extensión.

Como crítica al mecanismo de extensión de la jurisprudencia desde la perspectiva del principio de igualdad, Parra (2015) anota lo siguiente:

“En relación a la afectación del principio de igualdad, encontramos que se vería afectada, al incorporar una nueva fuente formal de derecho, pues en caso de existir precedentes jurisprudenciales contradictorios o simplemente variados, la autoridad

*administrativa no sabría cual aplicar y los particulares no sabrían que esperar”.*¹⁴

(2015, p.23)

Incluso, en la práctica ha sido cuestionable el hecho de que se asigne a las autoridades administrativas el deber de establecer la identidad jurídica y fáctica de los asuntos materia de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia, por tratarse de una actividad con la cual las entidades administrativas deciden controversias bajo las implicaciones que tradicionalmente se asignaron a la función pública de administración de justicia. Bajo ésta línea conceptual, Parra (2015) expone un cuestionamiento de singular importancia frente a las implicaciones del mecanismo de extensión de la jurisprudencia cuando señala que

*“La norma plantea una nueva función para las autoridades administrativas. Habría entonces que preguntarse, qué clase de función ejecutan las autoridades con base en esta norma, en la medida de que se puede considerar que las autoridades administrativas estarían de cierta manera administrando justicia, al ser ellas quienes por un lado, decidirían si se dan o no la identidad de los supuestos facticos y jurídicos para extender los efectos de la jurisprudencia, y por otro, son funcionarios públicos, cuya decisión reconoce derechos a los particulares, teniendo los mismos efectos que una decisión judicial.”*¹⁵ (2015, p. 11).

¹⁴ PARRA Vargas, Fabio Andrés. “La extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas de conformidad con el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”, monografía especialización en derecho administrativo. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2015.

¹⁵ PARRA Vargas, Fabio Andrés. “La extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas de conformidad con el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”, monografía especialización en derecho administrativo. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2015.

Además, la práctica cotidiana bajo la cual se están decidiendo las solicitudes de extensión de jurisprudencia por parte de las entidades administrativas, revela una aplicación material del principio de igualdad totalmente contraria a la esperada por el legislador al implementar el mecanismo en la reforma del Código Contencioso Administrativo, puesto que la cultura de reticencia y negación obstinada que ha hecho carrera en nuestro medio ha llevado a que la mayor parte de las entidades administrativas se pronuncien en forma negativa frente a las solicitudes de extensión de jurisprudencia, a través de actos administrativos cuya motivación obedece a modelos, parámetros o “formatos” preestablecidos bajo criterios de uniformidad que buscan reducir los tiempos de respuesta, sin parar mientes en el análisis concienzudo y detallado de esa similitud de hechos que hace posible predicar la identidad de solución jurídica, ni el deber de dar aplicación a las sentencias de unificación más allá del criterio jurídico del funcionario de turno; como quiera que existen situaciones en las cuales, por dicha reticencia o negación obstinada, la autoridad administrativa decide negar todas las peticiones del mecanismo de extensión que se presenten respecto al mismo tema jurídico, pese a que el Consejo de Estado hubiese ordenado previamente la extensión de precedentes jurisprudenciales, desconociendo el criterio de la entidad.

- d) Valoración de la fase administrativa del mecanismo en función del principio de celeridad.**
-

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia explica cómo debe entenderse éste principio de la siguiente manera:

“CELERIDAD: Con este principio que aparece indisolublemente vinculado con la prevalencia del derecho sustancial, se busca la agilidad en el trámite y la gestión administrativa. Es congruente con lo prescrito en el artículo 84 de la Constitución que prohíbe a las autoridades públicas la creación de licencias, requisitos o permisos adicionales cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general. Comporta la indispensable agilidad en el cumplimiento de las tareas a cargo de entidades y servidores públicos para lograr que alcancen sus cometidos básicos con prontitud, asegurando que el efecto de su gestión se proyecte oportunamente en la atención de las necesidades y aspiraciones de sus destinatarios”. (2008, p. 27).

Desde ésta perspectiva se aprecia que el mecanismo de extensión de jurisprudencia tiene como propósito la reducción de trámites, así como disminuir la duración del procedimiento destinado a solucionar una problemática específica de los ciudadanos, al suprimir la necesidad de llevar el asunto ante los órganos de la jurisdicción contenciosa bajo el despliegue de los medios de control de la Administración. Acorde con lo expuesto por Arboleda (2011):

“En tercer lugar, como consecuencia de lo anterior, debemos considerar en términos económicos lo beneficioso que resulta para el Estado, si se observa el despilfarro en

recursos que supone llevar estos procesos por la jurisdicción contencioso administrativa y la posibilidad de producir fallos contradictorios.”¹⁶ (2011, p. 29).

No obstante, en la práctica, algunos aspectos del trámite del mecanismo de extensión de jurisprudencia han dado lugar a un notable aumento de la congestión. Como crítica al mecanismo de extensión de la jurisprudencia desde la perspectiva del principio de celeridad, Parra (2015) anota lo siguiente:

“Para la administración pública se crearía mayor congestión afectando en la medida de que tendrían que ser ellas quienes conocerían de los procesos que hasta ahora conocían la Justicia Contencioso Administrativa. Además implicará mayores costos para la administración, si se pretende responder a los incrementos de solicitudes de particulares que se darán considerando que el proceso ante las autoridades administrativas ser más sencillo, además de que esta figura supone para la administración reconocer y pagar indemnizaciones por hechos u omisiones administrativas sin la posibilidad de la defensa en un proceso, al establecerse en el código que la autoridad administrativa debe resolver la petición de un tercero de la misma forma como se hizo con la sentencia de unificación, sin hacer distinción del tipo de petición.”¹⁷ (2015, p. 24).

¹⁶ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2011.

¹⁷ PARRA Vargas, Fabio Andrés. “La extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas de conformidad con el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”, monografía especialización en derecho administrativo. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2015.

A decir verdad, en la práctica, son frecuentes los casos en los que las autoridades administrativas no están dando cumplimiento a los términos señalados en el artículo 102 de la Ley 1437, en parte, motivados por el cúmulo de solicitudes de extensión de la jurisprudencia presentadas que se suman a la lista de funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad, toda vez que por tratarse de una herramienta innovadora y de reciente aplicación, está siendo utilizada en gran medida por los ciudadanos, quienes la emplean incluso para situaciones en que desde su regulación resulta improcedente, con la esperanza de hacer más liviana la carga que conlleva promover acciones contenciosas.

De igual forma, en la práctica, la celeridad del procedimiento para tramitar el mecanismo en fase administrativa se ve altamente afectada con la introducción en el trámite de la etapa destinada a proveer por el concepto de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, como quiera que la obtención de éste concepto prolonga o aplaza por un mes y medio más aproximadamente la fecha de proferimiento de la decisión de fondo que debe emitir la autoridad administrativa. Aquí tampoco puede perderse de vista que ha sido cuestionada la poca utilidad práctica del concepto emitido por la Agencia para la disminución de la descongestión que se trata de lograr con la implementación del mecanismo de extensión de jurisprudencia, por cuanto el tradicional recelo de la Administración Pública para reconocer extrajudicialmente los derechos de los ciudadanos con alguna implicación económica, ha llevado a que en más del 90 % de los casos, dicho concepto tenga sentido negativo y sirva de apoyo a las autoridades para negar la solicitud de extensión.

Bajo ésta idea, Iregui (2014) manifiesta al respecto, lo siguiente:

“Para el caso del mecanismo de extensión en los términos del artículo 102 del CPACA, en el año 2013 la ANDJE, emitió un total de 529 conceptos previos de extensión de jurisprudencia y en lo corrido del año 2014, un total de 211 conceptos previos. En lo corrido del año 2014 la ANDJE, ha intervenido en vía judicial –bien sea presentado alegatos en el término de traslado y/o asistiendo a las audiencias de alegaciones y decisión- en un total de 272 actuaciones, donde se señala que más del 99% de las sentencias invocadas corresponden a reclamaciones de carácter laboral. Lo anterior evidencia que en la práctica se está utilizando los mecanismos creados por el CPACA, pero si el total de procesos se compara con el total de procesos que a diario entran a la jurisdicción, no se está evidenciando una verdadera utilidad de las herramientas que favorezcan la seguridad jurídica y la descongestión del sistema judicial.”¹⁸ (2014, p. 126).

Estos planteamientos permiten comprender lo inútil y superfluo que viene a ser éste concepto, toda vez que prolonga o aplaza por un mes y medio más aproximadamente la fecha de proferimiento de la decisión de fondo que debe emitir la autoridad administrativa, sumado a la escasa utilidad del mismo para los fines de celeridad y prontitud que inspiraron la implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues ha servido para propiciar un aumento progresivo de las decisiones adversas a los ciudadanos quienes formulan la petición de extensión de jurisprudencia, lo que trae como consecuencia natural,

¹⁸ IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014

un incremento marcado e innecesario de asuntos inherentes a dicho mecanismo que se somete a trámite ante el Consejo de Estado en la fase judicial, junto con la subsecuente extensión en el tiempo de duración del trámite del mecanismo.

En éste sentido, Iregui (2014) expone:

“Adicionalmente, a junio de 2014, se solicitaron a las ANDJE 259 conceptos y ninguno de ellos prosperó en sede administrativa, lo que permite ver que existe un cierto recelo de la administración en reconocer extensiones de jurisprudencia por eventuales responsabilidades disciplinarias o fiscales, lo que se debe reglamentar para hacer operativo el mecanismo.”¹⁹ (2014, p. 126).

e) Valoración de la fase administrativa del mecanismo en función del principio de eficacia.

La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia explica cómo debe entenderse éste principio de la siguiente manera:

EFICACIA: Este principio implica el compromiso de la Carta con la producción de efectos prácticos de la acción administrativa. Se trata de abandonar la retórica y el

¹⁹ IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014

formalismo para valorar el cumplimiento oportuno, útil y efectivo de la acción administrativa. El principio impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales. La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; y, en los artículos 256 numeral 4º, 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados. (2008, p.28).

Debe decirse que a través de la regulación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia contemplado en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, se consagró un instrumento procedimental destinado a que las autoridades administrativas pudieran reconocer en sede administrativa los derechos de los ciudadanos dando cumplimiento oportuno y útil a la normatividad.

Sin embargo, ello no ha sucedido en la práctica, pues en la realidad, en fase administrativa, las autoridades sólo reconocen tales derechos en muy pocas y contadísimas ocasiones, ya que la regla general ha sido la de expedir decisiones negativas frente a las solicitudes de extensión de jurisprudencia. Sin considerar los casos en donde viene a ser notoria la improcedencia del mecanismo, por falta de los requisitos o presupuestos formales, las decisiones negativas han obedecido principalmente a dos factores: Uno, vacíos en la

reglamentación del mecanismo; Dos, el criterio tradicional de las autoridades administrativas que ha hecho carrera en nuestro medio, por el cual se emite decisión negativa frente a peticiones de reconocimiento de derechos con contenido económico en un escenario extrajudicial, en aras de evitar comprometer una eventual responsabilidad penal o disciplinaria del funcionario público de turno.

Acerca de la primera de las dificultades que entraña la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia, Morales (2014) menciona:

*“Es precisamente en el punto de identificación de la similitud fáctica y jurídica de un caso con los antecedentes (hechos y regla de decisión) de la sentencia de unificación que se pretende extender, donde existe una gran dificultad ya que la norma no indica en qué debe consistir o como establecer dicha similitud o identidad.”*²⁰ (2014, p. 16)

Entonces, como la norma no indica bajo cuales criterios debe entenderse que opera la similitud o identidad de hechos, en la práctica, la potencial eficacia del mecanismo únicamente ha sido vista desde la perspectiva de los asuntos que involucran reclamaciones salariales, prestacionales y pensionales, en donde no ofrece mayores dificultades la identificación de la similitud o identidad fáctica, ya que traduce situaciones en donde se formulan peticiones masivas por parte de una amplia cantidad de servidores públicos o ex

²⁰ MORALES Morales, Narly del Pilar. “Metodología para la extensión de la jurisprudencia”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá D.C., 2014.

servidores quienes se desempeñaron en condiciones prestacionales que guardan una evidente similitud por corresponder a idéntico régimen normativo.

De ésta manera, por deficiencias en la reglamentación normativa y falta de elementos de juicio, en la práctica, durante la fase administrativa no se emprende análisis sobre aspectos delicados como la culpa, el daño y el nexo causal de la Administración en las hipótesis de la llamada “falla del servicio”, más aún cuando sabido es que la imposición del deber de indemnizar perjuicios sin surtir un debate procesal y probatorio, puede llegar a comprometer la responsabilidad penal, disciplinaria o patrimonial del funcionario de turno. Esta imposibilidad de abordar por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, aquellos factores complejos del devenir de la Administración, la describe Morales (2014) en estos términos:

“Además de lo anterior, es menester advertir que este mecanismo es viable de ser aplicado en los temas trabajados por la Sección Segunda –en temas de definición de asuntos laborales-, la Sección Tercera –temas de responsabilidad-, en algunos de la Sección Primera –temas mineros, ecológicos- y de la Sección Cuarta – asuntos mineros-, no así ocurre con los casos de la Sección Quinta donde se estudian situaciones de pérdida de investidura en las que se revisten problemáticas en torno a un derecho sancionatorio (asimilable a un régimen disciplinario) y bajo el entendido de que el elemento de culpabilidad no es el mismo para todos sino para cada agente, de ahí deviene una dificultad para que se pudiera hablar de extensión en esos casos. Así mismo, ocurre con los temas discutidos por vía de la acción y/o medio de control de repetición (de la Sección Tercera). Luego, idéntica situación se advierte en el caso de

las discusiones jurídicas en torno a las acciones de controversias contractuales – Sección Tercera- ello lo hace aún más difícil encontrar la similitud dado que en la mayoría de los casos se analiza la nulidad de una cláusula particular dentro de un contrato, y las cuales difieren según el contrato estudiado. Y algo similar ocurre en los casos donde se estudia por parte de la Sección Cuarta la imposición de sanciones tributarias o de normas tributarias, en las que no habría lugar a extender efectos por su generalidad en la doctrina jurídica esbozada o por la situación concreta que difiere en cada caso. “²¹ (2014, p. 17).

Naturalmente ello tiene incidencia en la eficacia del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como quiera que limita el ámbito de posibilidades en que pueda hacerse uso del mismo. Aquí vale la pena mencionar el criterio que tiene Morales (2013) sobre la falta de precisión respecto a la manera en que debe entenderse la unificación jurisprudencial y la identidad o similitud de hechos en el ámbito de los asuntos inherentes a la responsabilidad administrativa de conocimiento de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en donde el autor en mención expresa:

“se puede ver una problemática especial y ésta es la multiplicidad de sentencias de unificación jurisprudencial frene a un mismo tema. Tal y como lo trabajamos en el acápite número 2, si bien todas ellas –las 4- son decisiones de unificación jurisprudencial se advierte el problema de la ausencia de una decisión que concentre la

²¹ MORALES Morales, Narly del Pilar. “Metodología para la extensión de la jurisprudencia”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá D.C., 2014.

unificación jurisprudencial sobre la responsabilidad administrativa, y dado que, por el contrario, se encuentre la unificación dispersa en varios pronunciamientos, ello hace que se genere inseguridad jurídica en la aplicación del mecanismo; de un lado para contrarrestar cualquier error o equivocación, tanto la administración como el solicitante y el mismo Consejo de Estado deben identificar y conocer la totalidad de las decisiones de unificación; y por el otro, puede fácilmente ocurrir que el solicitante invoque una de las sentencias y ella por sí sola no es suficiente para resolver el caso ni para determinar la falla del servicio alegada, amén si se tiene en cuenta que la extensión es dispositiva y corresponde al actor mostrar todos los elementos para su estudio, por lo que el juez o la administración no pueden complementar la solicitud de tal suerte que su petición sería negada. ²² (2013, p. 145).

Ahora bien, sobre la segunda de las dificultades expuestas, Rojas (2012) formula una crítica frente a la inoperancia del mecanismo, en los siguientes términos:

“a la postre, el usuario de la administración es el que sufre las consecuencias de la desigualdad del trato otorgado, merced a los desmanes de la hermenéutica. Pero esta obviedad ha sido permanentemente desatendida por las autoridades encargadas de resolver asuntos de su competencia sobre caso semejantes, como se constata, por ejemplo, con el aumento de la litigiosidad en materia laboral, en donde a pesar de la existencia no solo de normas suficientes para resolver los conflictos, sino

²² MORALES Morales, Narly del Pilar. “Metodología para la extensión de la jurisprudencia”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá D.C., 2014.

particularmente de una consolidada línea jurisprudencial en temas como pensiones, prestaciones y salarios, la administración continúa haciendo caso omiso a tales mandatos.”²³ (2012, p. 93).

En complemento, bajo el mismo criterio, al cuestionar la eficacia del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, García (2013) expone:

“No obstante, de todos es conocido que lamentablemente no siempre, o mejor, casi nunca la administración ha actuado bajo esa obviedad y es justamente por ese actuar descaminado que las soluciones de los administrados no se obtienen como debiera ser, en la propia administración, sino que se ha desplazado su solución a los estrados judiciales, inundándolos con solicitudes que han debido ser finiquitadas en la propia administración. Como están hoy las cosas, es útil aseverarlo, la Administración Pública y la justicia se encuentran atascadas y a ese atasco contribuye la propia administración que bien por desidia, por ignorancia, o no en pocas veces, por el temor a las “ias” no resuelve como corresponde, obligando al administrado a acudir a las instancias judiciales.”²⁴ (2013, p. 76).

Esta falencia incide de forma negativa en la eficacia del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, debido a que en la mayor parte de las solicitudes presentadas, las

²³ ROJAS Betancourth, Danilo. Extensión de las Sentencias de Unificación de la Jurisprudencia. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Imprenta Nacional, Bogotá. 2012.

²⁴ GARCÍA Olaya, Jairo Enrique. “El principio de seguridad jurídica y la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., 2013.

autoridades administrativas se pronuncian en forma negativa a través de actos administrativos cuya motivación obedece a modelos, parámetros o “formatos” preestablecidos sin parar mientes en el análisis concienzudo y detallado de esa similitud de hechos que hace posible predicar la identidad de solución jurídica, ni el deber de dar aplicación a las sentencias de unificación más allá del criterio jurídico del funcionario de turno; máxime cuando existen situaciones en las cuales, por dicha reticencia o negación obstinada, la autoridad administrativa decide negar todas las peticiones del mecanismo de extensión que se presenten respecto al mismo tema jurídico, pese a que el Consejo de Estado hubiese ordenado previamente la extensión de precedentes jurisprudenciales frente a tal problema jurídico, desconociendo el criterio de la entidad.

Otro aspecto que desdice de la eficacia del mecanismo de extensión de jurisprudencia se encuentra en la posibilidad que brinda el numeral 3º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 para negar la solicitud, en el evento en que la entidad no comparta la interpretación dada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, toda vez que en la práctica, las autoridades administrativas han utilizado ampliamente ésta posibilidad para resolver en forma negativa las peticiones de extensión de la jurisprudencia, en detrimento del deber que impone el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 de acatar con sujeción los precedentes de unificación jurisprudencial. La crítica respecto a la eficacia del mecanismo la formula Rivadeneira (2013), en relación con la causal tercera que permite a la autoridad administrativa negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, al exponer lo siguiente:

“Estos cuestionamientos inclinan a verificar cuán fácilmente pueden las autoridades evadir la aplicación extensiva de las sentencias de unificación de altas Corporaciones

Judiciales, bastándole para ello con una simple explicación razonada, que seguramente siempre tendrán para obligar al peticionario a que arribe ante el juez competente y de esa manera prolongar su agonía en la concreción o materialización de su derecho.”²⁵
(2013, p. 76).

Aquí es evidente que en la práctica, el numeral 3º contradice los fines de descongestión y solución positiva de controversias para los cuales se implementó el mecanismo de extensión, al brindar una amplia posibilidad a las autoridades administrativas de postergar la definición del fondo del asunto en el trámite de la fase judicial del mecanismo de extensión de jurisprudencia; situación que contradice el perentorio deber que el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 exige a las autoridades de someterse al precedente de unificación jurisprudencial. Bajo ésta arista, Iregui (2014) expresa:

*“ (...) a la norma contemplada en el artículo 102 le faltó imponer la obligación de acatarlos y fallar conforme a ellos, y por el contrario les da la posibilidad de considerarlos en el análisis que sirva de motivación a la decisión, es decir, ya sea acogéndolos o apartándose de ellos, la única consecuencia es que, tácitamente, se le impone al funcionario administrativo la carga argumentativa de demostrar que el criterio jurisprudencial contenido en las providencias que se referirían a asuntos análogos, es o no aplicable al caso concreto que se pide homologar. “*²⁶*(2014, p. 95).*

²⁵ RIVADENEIRA Bermúdez, Rosemberg. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 de 2011. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín. 2012.

²⁶ RIVADENEIRA Bermúdez, Rosemberg. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 de 2011. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín. 2012.

Así mismo, Rivadeneira (2013) cuestiona el mecanismo frente a la tercera causal que le permite a la Administración negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia al decir que

“constituye una herramienta desproporcionada y de la cual, con toda seguridad, se abusará en la práctica sin medida alguna pues no puede, comprenderse como puede negarse a una persona la posibilidad de extenderle a su favor los efectos jurídicos de una sentencia de unificación cuando se encuentre en los mismos supuestos jurídicos y facticos previstos en dicha providencia judicial y más aún cuando los motivos para hacerlo serán siempre subjetivos o meramente de criterios. De igual forma, esta facultad se traduce en la práctica en que una autoridad cuenta con licencia jurídica para enrostrarle al máximo tribunal constitucional o contencioso administrativo que no interpretó correctamente la norma a aplicar y que su decisión no sólo fue desacertada sino lesiva para los intereses patrimoniales del Estado.”²⁷ (2013, p. 75).

En la práctica, la aplicación de la causal 3º del artículo 102 como fundamento para negar el mecanismo de extensión de jurisprudencia controvierte la eficacia del mismo en la fase administrativa, pues las autoridades administrativas han utilizado ampliamente ésta posibilidad para resolver en forma negativa las peticiones de extensión de la jurisprudencia, sin dar cumplimiento a una carga argumentativa seria, profunda y concienzuda con la cual se justifique de manera atendible y razonable la falta de similitud entre los hechos de la

²⁷ RIVADENEIRA Bermúdez, Rosemberg. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 de 2011. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín. 2012.

solicitud y el precedente jurisprudencial o los fundamentos jurídicos e interpretación legal dada por el Consejo de Estado a las normas que hicieron factible predicar la identidad jurídico – fáctica sobre la cual se edifica la extensión de la jurisprudencia.

CONCLUSIONES

Como puede deducirse de lo señalado en párrafos anteriores, con la regulación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, el legislador tuvo en mente como propósito, establecer una tipología procedimental inspirada en el respeto y acatamiento del precedente jurisprudencial, con miras a dar aplicación a postulados de seguridad jurídica, coherencia de las decisiones e igualdad de trato de los particulares por parte de las autoridades.

Por ello, debe verse como un gesto positivo que el legislador tome conciencia frente a las problemáticas de congestión judicial y litigiosidad que han aquejado desde hace varios años a la Administración Pública y a la jurisdicción contencioso administrativa, ya que al adoptar en el ordenamiento jurídico éste mecanismo de extensión de jurisprudencia, se busca dar aplicación concreta a lineamientos constitucionales de la función administrativa, como lo son la igualdad y la celeridad.

De igual manera, según se expuso con anterioridad, la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a los particulares se impone inicialmente como un deber de las autoridades administrativas (artículo 10 de la Ley 1437 de 2011), que en su defecto, viene a ser complementado con la consagración de un trámite especial (artículo 102) destinado a

que el interesado pueda formular una petición ante las entidades públicas orientada a solicitar la extensión de los efectos de determinada sentencia de unificación del Consejo de Estado.

De otro lado, siguiendo a Iregui (2014), el artículo muestra que la posibilidad de la extensión de jurisprudencia permite a la entidad administrativa contar con alternativas para favorecer la descongestión, la eficacia, la celeridad administrativa y la seguridad jurídica al impedir decisiones contradictorias frente a circunstancias de hecho o casos similares, aun cuando en la práctica concreta han surgido dudas respecto a la consecución de dichos objetivos, puesto que nocivas costumbres que han hecho carrera en nuestro ordenamiento, sumadas a la falta de claridad o precisión por parte de algunas disposiciones legales, han impedido una amplia consecución de tales objetivos.

Desde ésta perspectiva, el artículo muestra que en nuestro medio, la aplicación práctica del mecanismo de extensión de jurisprudencia ha permitido encontrar falencias y deficiencias, las cuales se perciben desde la necesidad de reglamentar mayores detalles del mecanismo de extensión de jurisprudencia, pasando por la necesidad de implementar nuevas directrices de acción en las entidades administrativas o directrices de evaluación de los funcionarios sobre el cumplimiento del deber de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, hasta sugerir la implementación de mecanismos coercitivos o sancionatorios para evitar hacer nugatoria la extensión de la jurisprudencia frente a asuntos ya decididos por el Consejo de Estado.

Desde ésta perspectiva, algunos autores han sugerido que es necesario consagrar límites en la presentación de solicitudes de extensión de la jurisprudencia cuando verse sobre los mismos hechos o busque el mismo objetivo frente a un caso específico, o que resulta imprescindible establecer un rubro en el presupuesto de las entidades públicas destinado a realizar el pago de los reconocimientos económicos en sede de extensión de jurisprudencia para darle la confianza y seguridad al funcionario de no comprometer su responsabilidad penal, disciplinaria e incluso fiscal.

Así mismo, teniendo en cuenta lo expuesto en el presente artículo, para superar las diferentes falencias observadas en torno a las decisiones negativas de la extensión de la jurisprudencia, es fundamental una nueva actitud por parte de los funcionarios de las entidades administrativas, en virtud del cual se concientice al recurso humano de la Administración Pública sobre las ventajas que trae consigo la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia para propiciar una descongestión y celeridad en los procedimientos, tramites o procesos llevados a cabo en sede administrativa, en el cual se resuelvan de fondo las solicitudes de los ciudadanos impidiendo un desgaste inútil o superfluo de los órganos de la jurisdicción destinados a resolver idéntico asunto.

Como lo señala de manera crítica, García (2013):

“Los mecanismos de procedimiento administrativo y judicial que en el nuevo código revalorizan el rol de la jurisprudencia plantean importantes desafíos de cambio y adaptación a la universidad, a la administración pública, a la rama judicial, a la ciudadanía. Implica reformas de consideración en la formación de los abogados, en la

capacitación de los jueces, en la cultura administrativa, y en la manera como el juez percibe y valora su labor y la de sus colegas.”²⁸ (2013, p. 74).

Naturalmente, los problemas de aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia puestos de presente en el artículo, muestran que una herramienta eficaz para la superación de los mismos se encuentra en la capacitación y formación de los funcionarios públicos sobre los criterios jurisprudenciales existentes en los diversos temas materia de las funciones desempeñadas por la entidad en concreto, para así poder superar el margen de incertidumbre que en gran cantidad de casos lleva a resolver en forma negativa las solicitudes de extensión de jurisprudencia, como ya se dijo no arriesgando así su responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal, o porque no penal del funcionario.

De ahí, que se comprenda la necesidad imprescindible de emprender una modificación al artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y de establecer normas adicionales que reglamenten con mayor detalle el mecanismo de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa. No obstante, el paso del tiempo y la aplicación práctica de las mismas dirá la verdad de lo sucedido, juzgando la utilidad o no de las reformas que en este sentido se planteen.

²⁸ GARCÍA Olaya, Jairo Enrique. “El principio de seguridad jurídica y la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., 2013.

REFERENCIAS

IREGUI Parra, Paola Marcela. “El papel del precedente judicial y su aplicación por los jueces administrativos y de la administración pública”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2014.

GARZÓN Martínez, Juan Carlos. “La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa”, Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Bogotá D.C., 2013.

SANTAELLA Quintero, Héctor. “Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado” en la obra “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-: Comentado y concordado. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

ARMENTA Fuentes, José María y ARMENTA Calderón, Julie Carolina. “Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011.

Comentado con Jurisprudencia del Consejo de Estado y Corte Constitucional”. Segunda Edición, Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2012.

HERNÁNDEZ Becerra, Augusto. El Nuevo Código y la Constitucionalización del Derecho Administrativo. Editorial Doctrina y Ley, Bogotá D.C., 2011.

ZAMBRANO Cetina, William. Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011, Bogotá, Consejo de Estado y Contraloría General de la República. Bogotá D.C., 2011.

PARRA Vargas, Fabio Andrés. “La extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas de conformidad con el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”, monografía especialización en derecho administrativo. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, Bogotá D.C., 2015.

ARBOLEDA Perdomo, Enrique José. Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Editorial Legis. Primera Edición. Bogotá. 2011.

MORALES Morales, Narly del Pilar. “Metodología para la extensión de la jurisprudencia”, monografía para optar al título de Magister en Derecho. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, Bogotá D.C., 2014.

ROJAS Betancourth, Danilo. Extensión de las Sentencias de Unificación de la Jurisprudencia. En: Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Imprenta Nacional, Bogotá. 2012.

GARCÍA Olaya, Jairo Enrique. “El principio de seguridad jurídica y la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., 2013.

RIVADENEIRA Bermúdez, Rosemberg. Manual de Procedimiento Administrativo Según la Ley 1437 de 2011. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín. 2012.

ARIAS García, Fernando. Estudios de Derecho Procesal Administrativo Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso. Grupo Editorial Ibáñez, Universidad Santo Tomas. Bogotá, 2013.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”,

disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html]
consultado el [27 de Mayo de 2016].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso. (En línea 2016). Extraído de:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html. En fecha [27 de Mayo de 2016].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Magistrado Ponente: Yesid Ramírez Bastidas. Fecha: 01 de Noviembre de 2011. Providencia 29206.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-816-11. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. Fecha: 15 de Mayo de 2008.

CONSEJO DE ESTADO. “Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia”, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con el auspicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá D.C., 2014, 516 páginas.

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia N° 3461. Fecha: 02 de septiembre de 2004.

AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. Oficina Asesora
Jurídica. Andrea Carolina Gómez Peña.

Publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado Con el
auspicio del Ministerio de Justicia y del Derecho. Las sentencias de unificación y el
mecanismo de extensión de la jurisprudencia