

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL EN
COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY 1437 DE 2011



UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
TUNJA
2018



EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL EN
COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY 1437 DE 2011

CLARA INÉS ARAQUE PERICO

Nota de Autor

Trabajo de Grado de para Optar al título de Magister en Derecho Administrativo, Facultad
de Ciencias Jurídicas, Universidad Santo Tomás, Tunja, 2018.

Directora: Mady Juliana Montaña Ruiz.

Nota de Aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Tunja, Mayo de 2018

DEDICATORIA

A Dios creador, a mi madre Berenice, mi eterna heroína, a mi Hija Sofía Valentina milagro de vida y José Gabriel por su apoyo incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis sinceros agradecimientos por el apoyo, orientación y coordinación que me brindo el profesor Andrés Rodríguez Gutiérrez, y Doctora MADY JULIANA MONTAÑA RUIZ Director del Trabajo de grado; a mis compañeros, por los momentos compartidos en la academia, que coadyuvaron en el crecimiento del quehacer judicial. A mi universidad Santo Tomás por haberme aprobado la continuidad académica, para alcanzar el fin propuesto. Todo orientado a mi formación profesional que de seguro redundara con mi desempeño en provecho de nuestra sociedad, para construir un futuro mejor.

PERENNE GRATIA

CONTENIDO

RESUMEN DEL PROYECTO.....	8
INTRODUCCIÓN	10
JUSTIFICACIÓN	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
Pregunta de investigación.....	16
Hipótesis.....	16
OBJETIVOS	17
Objetivo General	17
Objetivos Específicos.....	17
METODOLOGÍA.....	18
ESTADO DEL ARTE.....	19
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y NACIONAL	23
La jurisprudencia en el derecho Internacional: en el Sistema Inglés como engranaje para la Administración y la Justicia	26
La jurisprudencia en el derecho anglosajón como figura imprescindible para el cumplimiento de las libertades y derechos en la práctica.....	34
CAPITULO SEGUNDO. ANÁLISIS DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO Y CONSEJO DE ESTADO	40
Formalidades frente a la administración pública y procedimiento frente al que hacer judicial	41
Procedimiento administrativo	41

Moviendo las fichas de la Constitución y la Ley para su acomodación en el derecho Colombiano.....	46
Siguiendo las huellas al mecanismo de Extensión de Jurisprudencia al interior de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Consejo de Estado	58
Recorrido al interior de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	58
El sol y la luna del mecanismo de extensión de la jurisprudencia al interior del Consejo de Estado.....	60
Movilidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia en la sección segunda.....	61
Aciertos y desaciertos del mecanismo de extensión en la sección Segunda.....	80
Movilidad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en la Sección Tercera.....	84
Interpretación de sentencias de unificación de Sección Tercera.....	85
CAPITULO TERCERO. UNA NUEVA VISIÓN DE FUENTE FORMAL	
ADMINISTRATIVA: EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA-COMO VINCULANTE PARA LA ADMINISTRACIÓN.....	
Propuesta: Una aproximación al precedente administrativo	107
Análisis crítico y reflexivo	98
Ventajas y desventajas de mecanismos de extensión de la Jurisprudencia.....	98
Ajustes propuestos al mecanismo de extensión de jurisprudencia para su eficacia.....	100
CONCLUSIONES	111
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	115

RESUMEN DEL PROYECTO

En el presente trabajo se plantea investigar en el área del Derecho Contencioso Administrativo, lo referente al Procedimiento por cuanto el tema apunta a la Extensión de la Jurisprudencia establecida en el título V , en el Nuevo Código Contencioso y de Procedimiento Administrativo; en esencia, lo relacionado con la aplicación que se da en el ámbito administrativo y judicial; identificar solicitudes de este mecanismo así como Sentencias de unificación del Consejo de Estado que constituyen precedente, las Entidades del Estado que han hecho uso de este mecanismo, se analizarán los informes que ha presentado la Agencia De Defensa Jurídica del Estado, a fin de resolver nuestra pregunta:¿cuál ha sido la aplicación al Derecho Colombiano de la Extensión de la Jurisprudencia en sede administrativa y judicial a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011?.

Para lograr el Objetivo General del proyecto es necesario partir de las concepciones de este mecanismo en el ámbito internacional en particular lo relacionado con el Common law y su aplicación en el derecho Colombiano para establecer ventajas y desventajas y como se afianza la jurisprudencia del Consejo de estado tal vez abandonando su connotación de fuente auxiliar a fuente formal .el derecho Colombiano lo que permite llegar a plantear una medida tendiente a que sea eficaz..

La investigación se apoya en textos de orden Constitucional, legal y jurisprudencial tomando autores extranjeros como referentes al origen de la figura de la Extensión de la Jurisprudencia como antecedentes, a la inmersión de la misma en el ámbito del Derecho Colombiano en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo plasmado en el Código De Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo a partir de su vigencia; de igual modo se extractan los resultados obtenidos por La Agencia Nacional de Defensa Judicial de la

aplicación que se ha hecho de la Extensión de la Jurisprudencia, desde el periodo comprendido entre los años 2012 a 2017.

Con tal propósito se seleccionaron textos y jurisprudencias que permiten una aproximación a la temática abordada, los diferentes puntos de vista, tendencias del derecho sobre el asunto para interpretar sus teorías, revisar sus avances, aplicación al derecho colombiano y precisar en qué etapas evolutivas se encuentran postulados de los referentes bibliográficos en cuanto a la pregunta formulada.

Partiendo de la pirámide de Hans Kelsen en su libro Teoría Pura del Derecho, señala que los Estados al estar sometidos al imperio de la Ley deben tener presente: “uno de los problemas de la teoría pura del derecho es la cuestión de saber qué es lo que constituye una unidad en una pluralidad de normas jurídicas, es decir, es unida que se designa como sistema jurídico.

Para la contestación de esa cuestión la Teoría Pura del Derecho aplica la idea de norma fundamental como presuposición hipotética de todo conocimiento jurídico.- La norma fundamental representa la razón de validez de todas las normas que pertenecen a un mismo orden jurídico, por lo que es imprescindible para el investigador auscultar al interior de normas en su orden Constitucional, legal y reglamentario pero en especial en el campo jurisprudencial.

Palabras claves: jurisprudencia de unificación, procedimiento, precedente judicial, Mecanismo, Precedente administrativo, fuentes de derecho, Common Law, Star decisis, Casse Law Ober dicta

INTRODUCCIÓN

La operatividad de la justicia, depende de la aplicación adecuada de las normas y su debido cumplimiento, por parte del conglomerado social, a quienes están dirigidas, a referencia de esto Norberto Bobbio: comenta “el problema de la eficacia nos lleva al terreno de la aplicación de las normas jurídicas, o sea al terreno de los comportamientos efectivos de los hombres que viven en sociedad, de sus intereses opuestos, de las acciones y reacciones frente a la autoridad, y da lugar a las investigaciones en torno a la vida del derecho, en su nacimiento, en su desarrollo, en sus cambios, investigaciones que de ordinario están relacionadas con el análisis de carácter histórico y sociológico” por esta razón la presente investigación parte del cuestionamiento ¿Cuál ha sido la aplicación del Mecanismo de extensión de la Jurisprudencia en sede administrativa y judicial a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011 de Colombia?.

Para el desarrollo esta investigación se dividió en tres capítulos, el primero hace referencia al origen del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en el campo internacional y en el ámbito administrativo colombiano. De otra parte en el segundo capítulo se realiza un análisis de la verdadera operatividad de la extensión de la jurisprudencia a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011 en Colombia de acuerdo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Consejo de Estado., para lo cual se realiza una reflexión analítica con relación a la estadística y al grado de descongestión que el mecanismo de extensión de jurisprudencia ha realizado en la Sección Segunda y Tercera del Consejo de Estado, establecidos en capítulo v de la ley 1437 de 2011 frente a la descongestión de la Administración Pública y Despachos Administrativos Judiciales, para concluir con un capítulo final donde se plasman las conclusiones y recomendaciones, con lo cual se formula una propuesta tendiente al mejoramiento de este mecanismo jurídico.

La importancia del tema obedece al que al ser una figura nueva en el ordenamiento jurídico y al cabo de más de seis años de su vigencia , es procedente analizar cuál ha sido el grado de aplicabilidad de esta al igual que establecer si es funcional desde el punto de vista administrativo y judicial.

Una vez estructurados los objetivos y contrastada la hipótesis se plantea una propuesta que tienda a mejorar la aplicación de este mecanismo y materializar el espíritu del legislador en beneficio de una auto tutela administrativa para el ciudadano y que se de en la realidad una justa y directa justicia de un lado y por otro lado para que los despachos judiciales logren descongestionar sus procesos señalados por la ley en los artículos 102 y 269 del CPACA.

JUSTIFICACIÓN

El Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo (CPACA) ha modernizado el que hacer de la cosa pública, y del Sistema Contencioso Administrativo, en particular lo que tiene que ver con los artículos de la Parte primera que involucran los nuevos principios por los que se regirá la administración pública y su relación aplicación con los administrados, cuando se presta un servicio público, estableciendo las normas Contencioso Administrativa que debe tener en cuenta la administración para lograr la tutela administrativa efectiva.

La nueva orientación de las normas Contenciosas Administrativas en Colombia, implican la concepción de un sistema jurídico mixto por dos razones:

- 1.) Porque se apoya en normas objetivas del bloque constitucional y de derecho público.
- 2.) Porque su procedimiento al ser por audiencias se torna oral; así, la justicia rogada cambia su panel de presentación y se ubica en un derecho más dinámico, menos silencioso; en donde hablaban más los archivadores y los estantes. Ahora, los procesos involucran a todos los actores dejando de ser mudos para ser hablante, dicente, presente, y participante cara a cara.

Al implementar un proceso oral, permite que los principios de publicidad, de igualdad ante la ley, de confianza legítima y seguridad jurídica lleguen a su máxima materialización, de manera visible y palpable de frente a los administrados y público general, pero en particular a los actores involucrados dentro del medio de control que se desempeñan al interior de salas de audiencias; este nuevo sistema, permite que el ciudadano tenga más cerca el que hacer del Juez Contencioso Administrativo y retira el velo, el yelmo que lo escondía de tras de un cubículo y lo separaba una puerta que casi siempre de cara al ciudadano estaba cerrada.

Así las cosas, eso, superficialmente hablando del cambio procedimental; sin embargo, lo

que se pretende proyectar y en lo que esta investigación se va a centrar es en el Título V un capítulo especial del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) denominado Extensión de la Jurisprudencia que como figura novedosa se ha creado para el sistema contencioso administrativo que ha llamado mucho la atención del investigador y que siente curiosidad por saber ¿cómo ha sido la aplicación del mecanismo de extensión de la Jurisprudencia en el Derecho Colombiano a partir de la Ley 1437 de 2011?

Lo anterior dado que antes de la entrada en vigencia de la citada Ley, en Colombia se habían emitido a partir del año 2005 una serie de jurisprudencias por parte del Honorable Consejo de Estado y en especial a partir del año 2008 en adelante, sus jurisprudencias de unificación estaban siendo fuente primordial para el acatamiento de los derechos y principios constitucionales, pero de una u otra manera no tenían esa tutela judicial efectiva, ya sea por el famoso choque de trenes de las altas cortes o porque la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado que había unificado sus jurisprudencias, de un año al otro las cambiaba, cayendo Colombia en una inseguridad jurídica frente a los ciudadanos; de otro lado, los tribunales de distrito judicial no eran uniformes al momento de decidir en sus sentencias ya sea por justificaciones de orden jurídico, social o económica, cambiaban sus posiciones dejando en vilo el principio de seguridad jurídica.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Retomando el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), llama la atención la concatenación que se hace con el artículo 10 del mismo Código y el artículo 102; que tocan directamente el actuar de los funcionarios públicos y en particular el efecto que la aplicación o la inaplicación de este mecanismo con lleva al momento de motivar sus decisiones tanto en sede administrativa como judicial; se hace necesario realizar este estudio para llegar a establecer cuál ha sido la aplicación que ha llevado al mecanismo de extensión de la Jurisprudencia al Derecho Colombiano de esta figura..

Surge el interés de realizar este trabajo de efectuar esta investigación porque al cabo de cinco años de expedición, es necesario saber si la figura aquí estudiada ha cumplido su vocación, su espíritu, para la cual se abordaran factores asociados que tal vez han aprobado su aplicabilidad o inaplicabilidad de la extensión de la jurisprudencia; se identificara las Entidades Públicas del Estado que han hecho uso de esta figura jurídica, los resultados a que han llegado, cuales son los procedimientos establecidos por la Ley en sede administrativa y judicial para su cumplimiento.

Las principales jurisprudencias de unificación que se han tomado para su aplicación, haciendo énfasis en lo pertinente a los procesos contenciosos administrativos del orden laboral, si han sido tomadas o no como precedente judicial, lo que conllevara a instaurar la aplicación al Derecho Colombiano de esta extensión de la jurisprudencia.

Es imprescindible, que un estudiante de derecho público, un abogado litigante, un operador de la norma jurídica y un funcionario público ausculte al interior del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo (CPACA) lo esencial, comprenda el por qué y para que se creó la figura extensión de jurisprudencia, como opera, cuáles pueden ser los factores asociados para su aplicabilidad; cuales pueden ser los obstáculos que se pueden presentar; las

posibles consecuencias de orden penal y/o disciplinaria que puedan conllevar su inobservancia y/o desobediencia por parte del juez y/o de la administración .

En la temática propuesta se involucraran los aspectos relevantes para el derecho público como son entre otros: motivación de un acto administrativo; deberes del funcionario público, deberes y derechos de los administrados; jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, fuentes materiales y formales con aspecto vinculante: precedente judicial, lo que conducirá a solucionar la problemática planteada.

En hora buena nace esta figura que permitirá a los administrados se les materialice dos principios esenciales en la planeación, organización y proyección de los intereses individuales y /o colectivos, principios estos que son el de igualdad y el de seguridad jurídica; lo que dará garantía a los administrados que lo público si puede ser ágil, creíble y alcanzable. El espíritu de la Ley enseña que cuando se promulgan los Códigos, las Leyes y las Normas, y cuando se hace la jurisprudencia, que va dirigidas a un grupo en general y /o particular estas deben materializar los principios que rigen el Estado, en beneficio del bienestar de los hombres como ciudadanos, como dueños de los derechos y deberes los cuales la administración pública debe asegurar.

Finalmente el investigador apoyara sus estudios tomando como base jurídica el título V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), los postulados constitucionales y legales asociados al tema, la compilación de jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado de pertinencia contencioso laboral, sumado a ello se tomaran los índices estadísticos que lleva el Consejo de Estado sobre la aplicación de la Jurisprudencia y los datos estadísticos que haya arrojado la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado.

Una vez se interpreten los informes de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, en unificación con el análisis teórico se podrá establecer la aplicación cuál ha sido la aplicación al

derecho colombiano de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa y judicial a partir de la vigencia de la ley 1437 de 2011 de Colombia. Para o cual nos planteamos la siguiente pregunta:

Pregunta de investigación

¿Cuál ha sido la aplicabilidad de la Extensión de la Jurisprudencia en sede Administrativa y Judicial en el Derecho Colombiano, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011?

Hipótesis

Teniendo en cuenta la problemática desarrollada el trabajo de investigación plantea la hipótesis que será objeto de afirmación o negación según los datos arrojados a lo largo del estudio aquí planteado así: ¿Se debe considerar que al extender los efectos de una jurisprudencia de unificación a otro particular además de consolidarse una nueva situación jurídica concreta, se materializa la función jurisdiccional del Estado por precedentes como fuente formal del derecho?

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la aplicación de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa y judicial en el Derecho Colombiano, a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, para establecer una medida judicial tendiente a hacer eficiente la aplicación del mecanismo.

Objetivos Específicos

- Determinar los antecedentes de mecanismo de extensión de jurisprudencia y su procedimiento en sede administrativa y judicial en Colombia según la Ley 1437.
- Analizar la aplicación de extensión de la jurisprudencia en el Consejo de estado y en la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado.
- Establecer una medida judicial tendiente a hacer eficiente el mecanismo de extensión de la Jurisprudencia.

METODOLOGÍA

Describir cuales han sido los referentes tomados del Common Law en el Reino Unido y Estado Unidos de América del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, y cómo se trasladó esa figura en el ordenamiento Colombiano en la ley 1437 DE 2011 en el Derecho Colombiano para lo cual se parte de su procedimiento, instancias administrativas y judiciales que lo aplican y los cambios que ha tenido con la implementación del Código General del Proceso.

Se soporta en el carácter analítico toda vez que se presentan las fuentes de información extraídas como base para su desarrollo. Sumado a ello de forma descriptiva se expone el análisis de informes que permiten mostrar la aplicación de la extensión de la jurisprudencia en Sede Administrativa y judicial al Derecho Colombiano.

En particular la interpretación de las jurisprudencias de unificación del Consejo de Estado Secciones Segunda y Tercera que han sido la base para la Extensión de la Jurisprudencia, permitirán analizar cuáles han sido los principales temas y qué Sentencias de unificación se han venido aplicando.

Una vez analizados los resultados de los informes tomados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y de las secciones 2 Y 3 del Consejo de Estado, se describirán las ventajas y desventajas del mecanismo y las posibles omisiones, que se detectan en la práctica de la misma figura.

De otro lado, el razonamiento que se efectúa relaciona la parte constitucional y legal con doctrina y jurisprudencia lo que en esencia accederá a determinar en su momento la propuesta y las conclusiones pertinentes a la temática tratada, al igual que el análisis integral de las fuentes seleccionadas para dar solución a las hipótesis planteadas.

ESTADO DEL ARTE

La investigación proyectada, toma aspectos relevantes, de las bases constitucionales, partiendo de los artículos 13 sobre el Derecho a la Igualdad, 113 sobre la Organización del Estado Colombiano y su estructura tripartita, es decir, Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, haciendo énfasis en la última conformada por sus Cortes, Tribunales y Juzgados, cuyas funciones primordiales están consagradas en el art. 228 donde se estipula que la administración de justicia es función pública, sus decisiones son independientes y las actuaciones serán autónomas. Los términos procesales se observarán con diligencia y su infracción será sancionada. Su funcionamiento será desconcentrado y público. El art. 230 estipula que los jueces en sus providencias solo 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.

Lo que permite contrastar términos tales como Fuentes del Derecho, Observancia Jurisprudencial y la introducción del *Precedente* como figura con fuerza vinculante en el Derecho Interno, así como la *Ratio Decidendi* y *Obiterdictum*, al igual que determinar los postulados constitucionales establecidos como parámetros para la unificación de la jurisprudencia. Todos estos referentes se concatenan con los deberes constitucionales establecidos en el art. 236 para la jurisdicción Contencioso Administrativa y de las atribuciones del Consejo de Estado consagrados en el art. 237.

De otro lado, el Centro de Investigación tiene como columna vertebral el CPACA, en especial el contenido del art. 10 en concordancia con el art. 102, 269 y 270 de la norma en cita. Todos ellos regulan una institución nueva en el Derecho Colombiano como lo es la Extensión de la Jurisprudencia, el deber de aplicar uniformemente la ley y la jurisprudencia, el trámite especial que debe seguir la administración en la aplicación de la unificación jurisprudencial y el interdicto

judicial para que el Consejo de Estado haga efectiva una sentencia de unificación.

Por su parte, se destacara, los motivos que tuvo la Comisión Redactora para incluir la Extensión de la Jurisprudencia en sede administrativa y judicial, lo que permite dar aplicabilidad a los arts. 2 y 3 del CPACA.

Lo anterior, permitirá identificar cómo la jurisdicción de los Contencioso Administrativo ha tomado la línea del Derecho Francés y cómo la esencia de su jurisdicción ha logrado afianzarse oscilando en periodos de autocomposición y recomposición; a lo largo de la historia del Derecho Colombiano identificando si el mecanismo de extensión de la Jurisprudencia existía como fuente formal en la ley 01 de 1984 y el objeto de la institución Contencioso Administrativo en Colombia y revisando como el legislador dio paso a esta figura en la Ley 1437 del 2011.

A su vez, se toma del procedimiento administrativo que sigue el administrado para revisar si la vía gubernativa se debe agotar en el mecanismo de extensión de la Jurisprudencia y como se aplican los términos y los requisitos para su cumplimiento, partiendo de revisar los estudios que al respecto se han realizado. Para lo cual se tendrá en cuenta la Segunda Edición actualizada de los comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo escrito por Enrique José Arboleda Perdonó.

Esto permitirá hacer énfasis en los argumentos jurídicos que el autor expone en relación con la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y su comentario, toda vez que fue miembro de la comisión de reforma del Código Contencioso Administrativo.

De otro lado, para entender la complejidad y aplicación del mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, se analiza la tesis señalada por Manuel Fernando Quinche Ramírez relacionada con la situación de la sentencia, o del conjunto de sentencias, que por su pertinencia tienen fuerza vinculante para la solución de un inconveniente jurídico que debe considerar el juez o una

autoridad determinada al momento de tomar su decisión; explica cómo existen sentencias condicionadas y cómo el precedente puede llegar a imperar de manera directa, aún más efectiva que la misma ley. Toma algunos ejemplos de sentencias de unificación del Consejo de Estado para exponer su tesis y contrastarla como precedente jurisdiccional, al interior, por ejemplo, de una acción de tutela, como fuente auxiliar e infiere la importancia que debe tener un jurista en el conocimiento de determinados elementos dogmáticos del precedente judicial.

De otro lado, el autor enseña cómo “la obligatoriedad del precedente optimiza el ordenamiento jurídico”, lo que permite correlacionar la aplicación al derecho colombiano de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la descongestión de los Despachos Judiciales y en la materialización de una pronta y cumplida justicia.

De esta manera se puede observar que camino sigue el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia, en especial, en la sección 2° y 3° del Consejo de Estado, tomando ocho sentencias de unificación, esencial para solucionar los casos en el medio de control de Reparación Directa en relación con la responsabilidad del **Estado** frente a los perjuicios inmateriales ocasionados en ejercicio de la prestación del servicio público de la salud. Sentencias imprescindibles para el tema de la extensión de la jurisprudencia, toda vez que trascienden al medio de reparación directa y materializan los arts. 102, 269 y 270 de la ley 1437 del 2011.

Frente a los estudios que se ha realizado sobre el mecanismo de la extensión de la Jurisprudencia en el reposite de las universidades y en las monografías, no se ha estructurado investigaciones relacionadas con el dinamismo de esta figura y con la transnacionalización que se ha hecho del derecho inglés y el derecho anglosajón al derecho Colombiano, si bien es cierto algunos de los estudios traen a colación el procedimiento seguido no analizan al interior del consejo de Estado sección 2 y 3 las debilidades tanto de los abogados litigantes como de las

entidades públicas al solicitar y satisfacer las solicitudes respectivamente del mecanismo de la Extensión de Jurisprudencia y como el Consejo de Estado las ha resuelto favorable o desfavorablemente y los argumentos que esta alta corporación ha estipulado para su efectivo cumplimiento.

Es por esto que en referencia se encuentran colecciones de libros sobre precedentes que tocan el tema del mecanismo de extensión de la jurisprudencia tales como mecanismo de extensión en la aplicación en materia tributaria; el precedente judicial y sus reglas; el principio de Unidroit como recurso de interpretación contractual en el derecho Colombiano; la interpretación iuris y los principios generales del derecho al igual que el compendio de sentencias de unificación jurisprudencial y mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Ministerio de Justicia y sala de consulta y servicio civil del Consejo de Estado; en el repertorio de universidades se encuentra investigaciones efectuadas tendientes a implantar que es y cómo funciona el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES DE MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y NACIONAL

El Derecho Colombiano ha venido evolucionando y, en aras de dar cumplimiento a los postulados constitucionales, se ha valido en referentes internacionales que han sido tomados de sistemas jurídicos europeos y norteamericanos a nivel de área constitucional, penal, civil, financiero; al igual que, en estas áreas del derecho, el derecho contencioso administrativo ha tomado referente del derecho francés, dado que sus diferentes estructuras jurídico procesales han sido transportadas de él, es así como al interior del decreto 01 de 1984 (antiguo Código Contencioso Administrativo) se copiaron del sistema francés instituciones como el acto administrativo, la vía gubernativa, y el Consejo de Estado como órgano rector de la jurisdicción contencioso administrativa.

Tal como lo estableció en el tratado de Derecho Administrativo del Consejero de Estado Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa “La justicia de constitucionalidad y legalidad del actuar administrativo posee unas bases conceptuales, filosóficas y políticas que se apartan de la justicia ordinaria. En el juicio de constitucionalidad y legalidad se resuelven pretensiones que si bien es cierto implican confrontación normativa, también se sustentan en principios y valores edificantes del sistema jurídico, que buscan desde una perspectiva eminentemente teológica la adecuación permanente del desarrollo institucional y conceptual a lo esbozado por el constituyente y a los fundamentos conceptuales y filosófica que a este le sirvieron de sustento para diseñar la Carta Política del Estado. Se trata por ende, en principio, de una justicia de interés general, de necesario acceso ciudadano, permanente y garantizadora de la estabilidad institucional.”

Con el cambio de Código Contencioso Administrativo en Colombia, por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, se introdujo

el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia que ha sido tomado del derecho anglosajón y del sistema jurídico inglés, utilizados allí no como una acción ni como un medio de control, sino como un procedimiento directo y efectivo que le permite al Estado llegar con mayor prontitud al ciudadano, cuando pretenda solucionar un conflicto que se le presente con este.

Para que ello pudiera suceder fue necesario modificar la estructura del procedimiento administrativo en Colombia de tal manera que el legislador dinamizara a través de nuevas normas los procedimientos, los mecanismos con el propósito de materializar los derechos de los gobernados frente a la administración.

En virtud de la existencia de amplia jurisprudencia relacionada con las obligaciones de la administración y su cumplimiento, la Comisión Redactora de la Ley 1437 de 2011 fijó como objetivo “ Dotar a la administración de mecanismos que le permitieran, en sede administrativa y de manera directa, proteger los derechos de las personas y asegurar la eficacia de los principios de la función administrativa – en particular los de seguridad jurídica, debido proceso e igualdad” 1() Gaceta del Congreso 1173 de 2009.

Una vez presentado el proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo, en segundo debate en el Senado de la República, la Comisión indicó “en relación con la garantía del respeto de las decisiones judiciales, se destacan dos aspectos a saber:

“Por otra parte, en el Primer Debate en el Senado se señaló lo siguiente sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia:

“Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido, exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado. Para estos efectos, se establece un trámite de acuerdo con el cual el

interesado debe acudir inicialmente ante la administración solicitando la aplicación del criterio jurisprudencial. La administración cuenta con treinta días para resolver la solicitud. Si la respuesta es negativa o se guarda silencio, el interesado puede acudir al Consejo de Estado para adelantar una actuación en la que, previo traslado a la entidad correspondiente, se definirá la extensión y adaptación de los efectos del fallo. En caso de que la jurisprudencia invocada no sea aplicable o no exista similitud de objeto y causa, se enviara el asunto al juez competente para que lo resuelva en la forma ordinaria.

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la Republica, con base en lo ya dicho para el debate en comisión se indicó.

i. En relación con la garantía del respeto a las decisiones judiciales.

Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: Uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales. Para garantizar el respeto de las decisiones judiciales que constituye jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado".(Tomado de Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. (Consejo de Estado, p. 25, 26))

Como se observa, en la exposición de motivos del proyecto de ley y en los debates del Senado, se vio la imperiosa necesidad de incluir la extensión de la jurisprudencia como mecanismo para dar cumplimiento a la jurisprudencia y hacerla efectiva frente a los deberes de la administración, lo que tal vez materializara los derechos constitucionales de los gobernados en la

órbita del Derecho Público.

Siendo el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia una figura transnacional del derecho inglés y que opera en el derecho anglosajón, en este capítulo se abordara su estructura, procedimientos, efectos e importancia que tiene en los países donde se viene aplicando.

La jurisprudencia en el derecho Internacional: en el Sistema Inglés como engranaje para la Administración y la Justicia

En el sistema europeo impera el derecho romano germánico y derecho francés; siendo Inglaterra tan próxima al continente, ha evolucionado para acercarse al Common Law dejando de lado la aplicación de códigos y, en estricto sentido, para dar cabida a la jurisprudencia como fuente fundamental del derecho.

Este sistema maneja estructuras jurídicas propias que son difíciles de calcar, mimetizar y/o transpolar a las del derecho románico- germánico, toda vez que dadas las acepciones y vocablos del idioma inglés, al ser trasladadas al español y fuera de su contexto, perderían el sentido de la misma acepción, partícula y/o complemento; por ejemplo, en el manejo de algunos vocablos en materia de derecho administrativo, tales como Trust (confianza), Estoppel (protección de la confianza legítima), Trespass (infracción, violación, intrusión, ofensa, entrada ilegal), Equity (Equidad), la Administrative Law (ley administrativa) y el propio término Common Law no puede traducirse como Derecho Común.

Estas estructuras propias permiten que el Sistema Inglés, permite la función del jurista abarque dimensión psicológica de tener presente siempre el procedimiento, pero en particular lo que tiene que ver con la jurisprudencia y extender sus efectos, al solventar un caso en el que las partes tomen la iniciativa a él, al jurista le corresponde cuidadosamente analizar e interpretar los

intereses, acudiendo a los casos ya resueltos tal como se expone en el

“capítulo 2° Sección 2 Numeral 268 del Documento Estructura del Derecho Inglés (www.juridicas.unam.mx) “Concepción jurisprudencial de la legal Rule “El Derecho Inglés, que se explica como una síntesis de los diversos procedimientos del Common Law, continua siendo esencialmente un derecho jurisprudencial(case law), aun cuando es necesario precisar que en este derecho existen cada vez con mayor frecuencia un número importante de leyes que reglamentan otras tantas disciplinas del derecho, esas reglas deben ser identificadas fundamentalmente, en la ratio decidendi de las resoluciones emitidas por las cortes superiores de Inglaterra. En la medida en que pronuncia declaraciones que no son estrictamente necesarias para la solución de la controversia, el juez inglés se expresa Obiter, emite opiniones que pueden siempre ser cuestionadas y discutidas, ya que no constituyen en sentido estricto reglas de derecho.

La legal rule se ubica en consecuencia a nivel del caso concreto, en ocasión del cual se ha formulado, a fin de resolver el caso concreto. Sería imposible conceptualizarla en una jerarquía normativa superior sin llegar a desnaturalizar el derecho inglés, haciendo un derecho doctrinal; los juristas ingleses se han mostrado particularmente reticentes a tal transformación; y los juristas en la práctica solo adoptan las reglas del derecho formuladas por el legislador, aun cuando requieran de una mínima interpretación, únicamente cuando han sido efectivamente interpretadas por la jurisprudencia; de esta manera, las aplicaciones jurisprudenciales equivalen, en el sistema del derecho inglés, a las disposiciones dictadas por el legislador.

Así por ejemplo como trasladar términos esenciales del derecho francés al Common Law dada su propia terminología que no permita caer en confusión, entonces se corre el riesgo de introducir figuras legales tomadas de otro derecho diferente al romano-germano por cuanto se crearía dualidad de conceptos tal como lo expresan Antonie Garapon y Ioannis Papadopoulos; dado que, tanto el derecho romano-germano como el Common Law han creado su propia cultura, sus propios procedimientos y su propio lenguaje

Si un mismo país puede contener varias culturas judiciales, una misma cultura puede, entonces, abrazar varios países (lo cual hace problemática la noción de tradición jurídica nacional). Al mismo título que la lengua o la religión, la cultura jurídica- en este caso, el Common Law—le da cierta unidad a un conjunto humano, más allá de las fronteras naturales o políticas. Mientras que los juristas anglófonos insisten sobre las diferencias de derecho substancial, mientras que, en especial, Escocia reivindica- ajusto título-una parte de la herencia del derecho romano, esto no impide que la pertenencia a esta cultura bajo el imperio del Common Law parezca arrastrarlos. Ello solo quería porque su procedimiento es completamente similar al de Inglaterra; el procedimiento parece ser el conservador de los particularismos culturales, mucho más que del derecho substancial (aunque esta distinción no sea pertinente para los Common Lawyers). (Tomado de Juzgar en Estados Unidos y en Francia Cultura jurídica y common law Pag, 31)

En la medida en que el derecho inglés se fue moldeando, también sus procedimientos, estructuras y acepciones se complementaron a lo largo de la historia de su formación, tomando como relevantes cuatro aspectos como son:

En cuanto al procedimiento.

Determinación de categorías.

Conceptos.

Individualización de dos ramas del derecho en Público y Privado.

Cambio de autoridades que impartían ordenes por juristas que resolvían casos.

El sistema inglés se nutre de tres conceptos básicos como son la Equity, el Trust y las Reglas de Fondo. En cuanto a la primera, que es el cuerpo de reglas que en un principio fueron aplicadas por jurisdicciones especiales (cortes de Equity), hasta 1875 cuando se cambió gracias a la reforma de los “Judicature Acts” que imprimieron correctivos, lo cual permitía a la Cancillería revisar el sistema del Common Law, dando paso a la actuación de las Cortes Reales para que

intervinieran en la solución de conflictos. En este momento histórico del derecho inglés la Equity se limita por la Ley moral haciendo énfasis en especial en dos líneas de derecho que abarcaba temas de Real Property (propiedad inmobiliaria) y el Trust (lo relacionado con el comercio).”*El Derecho inglés va a poseer una estructura dual, las normas del Common Law y las normas del Equity, que complementan y retocan dichas normas*” (David, 1968, Pag, 256).

Con respecto al segundo, el derecho inglés lo toma como un concepto que tiene que ver con el término de bienes en materia comercial y que se pueden extender a los bienes en materia sucesoral, a las rentas; acepción que en el derecho francés no se puede equiparar.

Y en cuanto a las terceras, la cosa pública se retroalimenta de los casos que se hayan resuelto por lo general en los ámbitos de funciones públicas, de empresas de gran envergadura, fondos de pensión es decir, litigios que representen controversias de derechos ambiciosos y amplios; en este sistema público la contienda es dirigida de inicio a fin por las partes, el juez funge como árbitro.

A su vez las Reglas de Fondo, en Inglaterra constituyen el eje del procedimiento lo que es conjunto se puede sistematizar como “un proceso” que incluye al objeto del litigio, a las pruebas y a los sujetos; una vez se tengan estas Reglas de Fondo se justifica acudir a la audiencia pública llamada “Day un Court”. Este espacio permite procedimientos dialecticos con la audición de testigos, no existe un expediente del asunto, las decisiones se dan a conocer inmediatamente. Una característica esencial del éxito del procedimiento inglés es la ritualidad en la prueba lo que conlleva al éxito o fracaso del cumplimiento de las Reglas de Fondo.

De otra parte, el derecho inglés maneja dos principios básicos o esenciales durante el procedimiento como son el Fair Trial (el trato justo en el proceso) y The Due Process of Law (debido proceso de Ley), Principios que por vía contenciosa se deben cumplir pues conllevaran a

una solución más justa, principios estos que imprimen una gran diferencia con el derecho francés pues en este hay que decirle al juez cuál es la decisión más justa, por lo que se conoce como la Justicia Rogada.

Una estructura fundamental que activa el engranaje del derecho inglés es el “Case Ley” (ley de caso) derivada de las decisiones de los Tribunales Superiores (son los únicos encargados de ligar el sistema de precedente). Entre tanto la Legal Rule (norma de carácter jurisprudencial) se constituye como el aceite del engranaje sin el cual el sistema jurídico inglés quedaría estático. Estas dos estructuras permiten que el sistema inglés sea abierto, casuístico, carente de normas sustantivas, nada interpretativo de leyes dado que la Legal Rule ya formulada se propone descubrir la Legal Rule aplicada al caso concreto que se le permite al jurista exponer razones, formular soluciones a través de la técnica de la razón y no de la interpretación legal.

El sistema jurídico inglés gira en torno a cuatro fuentes del derecho como son la jurisprudencia, la ley, la costumbre y la razón, siendo la primera la que permite llegar a la regla del precedente y dinamizar la organización jurisdiccional inglesa estructurada por la *High Court Or Justice* la cual está dividida en tres secciones: La Cancillería (Chancery), El Banco de la Reina (Queen’s bench) y la Sección de la Familia (Family Sections).

En materia administrativa y debido a las dificultades emergentes en el ámbito de ciertas normas, diversos organismos que portan el nombre de Boards, de comisiones o tribunales, conocen de una competencia casi judicial para resolver controversias que se les someten como una instancia previa para poder acceder a la Supreme Court of Judicature.

Los tribunales administrativos tienen a veces funciones contenciosas, en otras veces controlan si la administración adopto correctamente su decisión en términos de procedimiento no contencioso que se lo ordenó, y si específicamente la administración efectuó la investigación que

le ha sido prescrita de manera cuasi judicial.

En lo atiente a la regla del precedente, o “Rule of Precedent” juega un papel principal pues fuera de la jurisprudencia no existe derecho inglés, las normas jurisprudenciales son el piso jurídico del sistema y vinculante desde el siglo XIX. Este sistema de precedente puede descomponerse en tres posiciones: Las decisiones de las Cámaras de los Lores son obligatorias a todas las jurisdicciones (Precedente Vertical); las decisiones de la Corte de Apelación constituyen precedente obligatorio vinculante a todas las jurisdicciones inferiores, incluida la propia Corte, y, las decisiones de las Altas Cortes de la Justicia se imponen sobre decisiones inferiores sin ser estrictamente obligatorias a las otras divisiones de la Corte (precedente horizontal).

Es así como la regla del precedente constituye el pilar fundamental en el cumplimiento de la Jurisprudencia en el Derecho Inglés, ya que quienes acuden al sistema deben doblegarse a las normas creadas por los jueces (Stare decisis) lo que permite que al ser vinculante de fidelidad al principio de seguridad jurídica es así como se involucra en la Ratio Decidenti y el Obiter Dictum siendo la primera de obligatorio cumplimiento y la segunda cumple un papel optativo; siendo el sistema jurisprudencial un sistema dinámico, evolutivo y vinculante.

Así la Legal Rule tiene un significado diferente a la Regla del Derecho con el cual el legislador ha constituido sus leyes, ya que en el sistema inglés tiene un grado de menor importancia. El jurista en Inglaterra tiene a su alcance una serie de categorías jurídicas que produce una diferencia enorme con las del derecho francés, conceptos como Contratos, Gobierno Local, Conflicto de Leyes, Alegatos, Practica, entre otros, manejan instituciones y estructuras propias de Sstantive Law y Adjetive Law.

En el ir y devenir de la formación del derecho inglés, que en su tradición ha dejado de lado la codificación para dar paso al procedimiento, a la importancia de la praxis jurídica y a la

estructuración de la Equity, tal y como lo expone F.W.MATLANY “... la equidad es un grupo de reglas (de la Judicature Act) que serían aplicados de manera exclusiva por lo que no se forman en las universidades sino en la práctica.

Por su parte, las disciplinas que derivan del derecho románico- germánico y que han tomado procedimientos e instituciones del mismo, son netamente positivistas, taxativas, ritualistas y tradicionalistas, como el caso del derecho latinoamericano y, en particular, el derecho colombiano, no quedando ajeno al derecho administrativo, que ha tomado la mayor parte de sus medios de control, instituciones y procedimientos, del derecho francés, y este ha derivado del sistema germánico en las diferentes concepciones jurídico públicas, en lo que tiene que ver con la jurisdicción contencioso administrativa, su organización, sus funciones y su estructura; de igual manera el lenguaje propio que maneja en sus figuras jurídicas, se ha adaptado en parte, al lenguaje y acepciones francesas .

Esta dependencia que durante años ha tenido el derecho latinoamericano del sistema romano germánico, ha creado muros jurídicos que retienen el derecho escritural y, en particular, a la ley, como columna vertebral de sus sistema, sin embargo las fuerzas político sociales, los cambios de paradigmas jurídicos, el panorama de vacío de la ley, han permitido que la jurisprudencia vaya eliminando esas talanqueras, lo que conlleva a que el juez que apenas era un operador de la norma, traspase las barreras del simple espectador y aplicador de códigos en el proceso judicial, para aproximarse en su actuar al jurista inglés, de esta manera, al “copiar” figuras del sistema inglés, como el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, el derecho colombiano se nutre, se oxigena y se libera del carácter impositivo que le imprime la constitución política de Colombia en sus arts. 4 y 230,”:

Art 4º- La constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales. Es deber de los

nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Art 230º-Los jueces, en sus providencias, solo 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.

Flexibilizando el derecho escritural a favor del derecho consuetudinario y oral, lo cual redundaría en beneficio de las estructuras jurídico-procesales, toda vez que el juez y la administración ejercen su verdadera función del *Iuris Dictio*.

El filósofo del derecho inglés Joseph Raz plantea:

This book focuses on three problems: In what way are rules normative, and how do they differ from ordinary reasons? What makes normative systems systematic? What distinguishes legal systems, and in what consists their normativity? All three questions are answered by taking reasons as the basic normative concept, and showing the distinctive role reasons have in every case, thus paving the way to a unified account of normativity. Rules are a structure of reasons to perform the required act and an exclusionary reason not to follow some competing reasons. Exclusionary reasons are explained, and used to unlock the secrets of orders, promises, and decisions as well as rules. Games are used to exemplify normative systems. Inevitably, the analysis extends to some aspects of normative discourse, which is truth-apt, but with a diminished assertoric force” –

The Concept of a Legal System, en relación con importar acepciones jurídicas de un sistema a otro, como por ejemplo el término *Rule Of Law*, expresa “Esta acepción está ligada a la cultura propia del Common Law al punto de encarnarlo. Rechaza toda idea trascendente de la Rule of Law recordando que esta no puede estar dissociada de una cultura del derecho y se pregunta “¿Cómo exportar esta noción si está a tal punto ligada a una historia y a una cultura? Podemos proponerle a otros pueblos unirse a esta concepción, si estos no han tenido la experiencia concreta y profunda en su historia?”

Al respecto se infiere que los términos traídos del derecho inglés, como el citado por el autor anterior, fuera de contexto de la cultura propia en la que se utiliza, opera de manera diferente por cuanto proviene de un sistema monárquico hacia uno democrático en el cual la soberanía del pueblo para reglar sus destinos, ha sido delegada en el Legislador.

La jurisprudencia en el derecho anglosajón como figura imprescindible para el cumplimiento de las libertades y derechos en la práctica

Teniendo en cuenta que una de las fuentes del derecho que impera en el mundo, y en especial en el derecho anglosajón es la derivada de la costumbre o derecho consuetudinario, que argumenta sus decisiones en la praxis jurisprudencial identificando los postulados de la administración de justicia como aquella en la que el principio de igualdad se materializa en sentido amplio, y las decisiones se basan en la razón, en la que los precedentes no son más que instrumentos jurídicos basados en el razonamiento mediante el cual la razón y no la voluntad arbitraria han de constituir el fundamento decisivo de la sentencia, en el que la teoría de la argumentación es el centro del que hacer jurisprudencial dando relevancia a la justificación que con lleva a la solución del conflicto (caso).

En el Common Law soporta su línea de jurisprudencia en el principio de la Star Decisions, entre tanto los sistemas continentales se enfocan en el Principio de Legalidad teniendo en el derecho anglosajón con el precedente la garantía de seguridad jurídica y la materialización del principio de igualdad en el que las reglas permiten tomar decisiones particulares, siendo reglas generales y descriptivas en sentido estricto. En cambio el derecho latinoamericano, y en particular el derecho colombiano, la soberanía legislativa la encarna el congreso, que ha sido delegada a través del voto en la democracia participativa por el soberano que en ultimas es el pueblo, para

que los jueces y magistrados emitan decisiones pero ajustados al marco legal y Constitucional establecido por el legislador.

En el derecho anglosajón el juez puede tomar un sin número de precedentes que le permiten razonar y que al momento de decidir pueda optar por el que se ajusta a casos idénticos, le exige un ejercicio interpretativo teniendo no como marco el sistema legal si no el jurisprudencial. Ello implica que los jueces sean los que poco a poco puedan y deban garantizar la efectividad de los principios y derechos, al igual que las libertades, bajo el sistema jurisprudencial.

Así las cosas, en el sistema del Common Law el precedente constituye la fuente esencial del derecho por lo cual existen precedentes: Precedente no normativo y precedente Judicial, siendo el primero proveniente del pueblo (costumbre) y el segundo derivado de los tribunales, los dos independientes o en su conjunto tienen por finalidad garantizar la coherencia del derecho, la seguridad jurídica, la justicia formal (trato igual a lo que es sustancialmente igual) y en esencia la confianza de los ciudadanos en que los poderes públicos y la función pública se ejerce en forma racional y equitativa.

Es necesario precisar que el precedente no normativo nace cuando la regla que soluciona el caso puede originarse en los principios, en la costumbre o tal vez sea supeditado a una norma; sin embargo, este no es el núcleo esencial de su formación, el precedente normativo siempre será aquel en el que se pueda optar por normas escritas preexistentes; entre tanto, el precedente no normativo es el que vincula por tradición y por costumbre como fuente jurídica que tiene su génesis en la creación espontánea de normas no escritas por el pueblo, deviene este derecho por tradición desde los principios del derecho anglosajón cuando se daba importancia en el derecho del mar, por ejemplo a las tradiciones y reglas que los marineros, pescadores y el Estado habían establecido que, con el transcurso del tiempo, fueron repetitivas en el ejercicio del comercio frente a las

prohibiciones que tenían los unos y los otros convirtiendo estas tradiciones en precedentes no normativos que, por ser Estados Unidos un sistema federado y de formación por antecedentes de Condados, los precedentes no normativos circunscribían su aplicación a manera de jurisdicción según el lugar donde reglaban.

Es así como el derecho americano en su evolución trata de:

La tradición angloamericana ha acuñado la expresión, técnica, de *leading case* mientras que la cultura jurídica francesa habla de *grand arret*. Un *leading case*, o *grand arret* es, en una primera acepción, un caso que ha tenido consecuencias conceptuales profundas y duraderas en la configuración de una o varias líneas jurisprudenciales. Para referirnos a este tipo de fallos hablaremos a lo largo de este libro de “sentencias hito”. Una línea jurisprudencial tiene varias sentencias hito, esto es, sentencias que tienen un peso estructural fundamental dentro de la misma. Adicionalmente a este primer sentido, la expresión *leading case* también se utiliza para hacer referencia a aquella sentencia en que los operadores jurídicos consideran que se anuncia la respuesta correcta y vigente para un problema determinado. En este sentido, las líneas jurisprudenciales tienen un solo *leading case*. Para referirnos a este último tipo de fallo, hablaremos en este libro de “sentencia dominante o principal”. Queda claro, además, que la “sentencia dominante” es tan solo una especie de “sentencia hito”. (López, 2006).

Atendiendo a que el mecanismo de extensión de jurisprudencia exige que el juez y la administración, para solucionar un caso concreto, deba seguir la doctrina de la *Stare Decisis* (estar a lo ya decidido), sin embargo esta doctrina debe ceñirse a tres aspectos fundamentales: i. El respeto por la garantía por la separación de poderes desplegando el juez su función judicial cuando resuelve los casos, ii. La coherencia entre los principios y las proposiciones jurídicas y iii. La igualdad, lo que traduce en uniformidad”.

Sumado a ello en el derecho anglosajón no toda la jurisprudencia posee fuerza vinculante,

solamente aquella que, por su juicio de semejanza e identificación de la ratio decidendi, soluciona casos idénticos.

En relación con el ejercicio jurisprudencial en Estados Unidos, y según Antoine Garapon y Ioannis Papadopoulos en su obra *Juzgar en Estados Unidos y en Francia*, señalan

La corte suprema de los Estados Unidos adopto rápidamente jurisprudencias muy audaces o muy conservadoras. El Common Law fue generado por las escuelas de pensamiento típicas del pragmatismo de la cultura jurídica americana, como el realismo jurídico o el Sociological Jurisprudence, los Critical Legal Studies y, más recientemente, el Movimiento Law and Literature” (Pag.32)

Lo que refiere el autor permite inferir que el sistema de Common Law anglosajón ha tenido su reacomodamiento bajo la contextualización socio jurídico y cultural que imprimen un ejercicio argumentativo, racional y analítico.

Así, en Estados Unidos, la teoría jurídica se ha centrado en torno a la interpretación, de igual manera a las reglas clásicas del derecho que envuelven cada una de sus acciones en el valor real de lo justo guardando coherencia con los postulados del ius naturalismo; “en cuanto a la validez formal con el positivismo y en cuanto a la eficacia social con el realismo”; pero siempre emergerán postulados argumentativos, razonados, tendientes a buscar el punto justo, lo que permite entender que el sistema anglosajón siempre se regirá bajo la óptica hermenéutica y teleológica como dos fuentes ontológicas para el nacimiento del iuris Dictio.

En la técnica jurisprudencial norteamericana las decisiones deben tener coherencia con los precedentes que emergen de las cortes superiores y que son vinculantes, también con el lenguaje propio de Common Law, por cuanto se debe armonizar el Obiter Dictum, la Ratio Decidendi con los hechos, las pretensiones y las fuentes probatorias, lo que constituye un sistema abierto del derecho en el que la jurisprudencia establece las reglas del derecho y el método a usar es el de la

diferenciación, lo que permite escoger el precedente que se ajusta en la solución del caso.

Tal vez el derecho colombiano al introducir el mecanismo de extensión de jurisprudencia quiso armonizarlo con el derecho estadounidense en el sentido de tomar la jurisprudencia reiterativa de las altas cortes como precedente; dejando de lado la teoría de la doctrina probable, para dar paso al mundo jurídico de la *Iuris Justicia*, lo que significa que las sentencias y fallos en adelante se convertirían en piezas jurídicas creadas por el juez que se dividen en dos secciones: una que es todos los elementos de juicio que a través de la experiencia permiten al juez dar la razón de lo decidido siendo la segunda de carácter vinculante y la primera de carácter optativo.

Transpolar una figura al derecho latinoamericano puede mutar estructuras propias del sistema del que ha sido copiado dado que el Consejo de Estado cumple funciones diferentes a las cortes federales existentes en Estados Unidos es decir, el tema de lo público se toca someramente dependiendo la importancia y/o trascendencia que para los estados federados deje el caso a fallar.

El Common Law se estructura como un sistema netamente práctico y como fuente formal principal y obligatoria, sin embargo en Colombia esta fuente es auxiliar; lo que permite inferir que se ha tomado del derecho anglosajón la parte más importante como es la vinculación, la obediencia y el cambio de fuente auxiliar de la jurisprudencia a fuente principal.

Sin embargo, el Common Law no permite que de fondo prevalezca el derecho codificado y al mismo tiempo el precedente y/o jurisprudencia; tal vez es en este punto en el que falló la transpolación de esta figura (mecanismo de la extensión de la jurisprudencia) toda vez que, en Colombia los fallos o jurisprudencias hito se sustentan en un 80% en los códigos y el porcentaje restante en jurisprudencias quedando como un sistema mixto.

Es así como introducir figuras jurídicas al derecho Colombiano provenientes del derecho anglosajón, pueden llegar a confundir al operador jurídico latino, pero a su vez le permite

dinamizar y armonizar sus juicios, globalizando el derecho, lo que enriquece el lenguaje jurídico, es decir, que afianza el Common Law la figura de la jurisprudencia y precedente conservando el derecho consuetudinario para encontrar una identidad de la jurisprudencia como fuente vinculante dejando de lado el hermetismo al que conduce la codificación en el Civil Law dando paso a que la sociedad sea más autónoma, a que los procedimientos sean más rápidos, a que exista verticalidad y horizontalidad en las decisiones; asegurar el principio de confianza entre las partes y a modular las sentencias de acuerdo con el desarrollo sociocultural del pueblo americano.

Tal y como lo expone el autor de Juzgar en Estados Unidos y en Francia con relación a la cultura del Common Law

El Common Law se presenta como una gran lección de moral política que retoma los jalones de la historia y las tradiciones del país para reformularlas y darles un nuevo contexto. La verdad judicial angloamericana se presenta, entonces, a la vez como la respuesta a un conjunto de preguntas planteadas desde el interior de la práctica social y como un gran relato de identificación y pedagógico que trasciende el mundo cerrado del derecho para obtener la aprobación de los ciudadanos y estimular las relaciones cívicas.

Lo anterior enriquece el derecho Colombiano toda vez que al valerse del mecanismo de extensión de la jurisprudencia permitiría descongestionar los despachos judiciales y a su vez, al ser rápido este mecanismo ofrece mayor seguridad a los ciudadanos de esta manera la justicia pronta y sin tener que afrontar un proceso, dado que al aplicar la jurisprudencia y ser esta vinculante el administrado ve en corto plazo que por casos similares se está dando cumplimiento a su derecho.

CAPITULO SEGUNDO. ANÁLISIS DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO Y CONSEJO DE ESTADO

El código administrativo emergente en el Decreto 01 de 1984, teniendo en cuenta que nace dentro de una Constitución Política de Colombia (1886), que como carta directriz de las políticas del Estado, enmarcaba a Colombia en un Estado de Derecho, es decir, en el que imperaba las leyes y las normas compiladas en códigos tanto en la vida ordinaria como en la contenciosa, siendo esta la carta magna centralista, en la que los fines del Estado y el cumplimiento de los mismos se establecía en marcos jurídicos taxativos y exegéticos, por lo cual en desarrollo de las políticas administrativas el Código Contencioso Administrativo abrió la posibilidad de dirigirse a la administración pública a través de lo que se denomina La Vía Gubernativa siendo esta la que da la posibilidad de acercarse el ciudadano a la administración para solicitar el cumplimiento de un derecho; siendo modificada por CPACA toda vez que el procedimiento administrativo permite que el administrado a través de este no solamente solicite sus derechos sino que también pueda solicitar la aplicación de la jurisprudencia emanada a través de las sentencias de unificación que construyen precedentes tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional.

Este giro obedece a que en la vigencia de la Constitución Política de 1991, los fines del Estado se cumplieran a través de la observancia de los derechos fundamentales, y la flexibilidad de la Constitución al acceder a que los jueces apoyen sus decisiones en las fuentes formales del derecho; es así como el mecanismo de extensión de la jurisprudencia va dando paso a la movilidad del derecho colombiano, en especial la línea contenciosa administrativa pues con la aplicación de los precedentes, el ciudadano puede acercarse a la administración pública; sin embargo este mecanismo garantiza que su derecho no sea burlado, pues en cumplimiento de la administración

el Consejo de Estado decidirá la suerte del derecho cuando se acuda a él.

Formalidades frente a la administración pública y procedimiento frente al que hacer judicial

El cambio del Código de Procedimiento Administrativo permite al legislador crear la ley 1437 de 2011, para dar cumplimiento a la funcionalidad del Estado, con lo que tiene que ver en la administración pública, el ejercicio de las libertades y poderes de la administración como de la Rama Judicial. Este cambio se armonizó frente al derecho constitucional pues el proceso de reforma el pensamiento de la comisión redactora del Nuevo Código infiere que se deben modernizar las decisiones legales y administrativas, pero con transversalidad en cada uno de sus procedimientos, mecanismo, acciones e instituciones con la Constitución Política, en lo que respecta a los principios que rigen la función pública y en especial derechos y deberes de los administrados frente a poderes y prohibiciones de las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, al momento de resolver un litigio que se presente entre los particulares y Estado Colombiano.

Procedimiento administrativo

Para que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia curse y de agotamiento al procedimiento administrativo se debe presentar por escrito solicitud ante la autoridad pública competente para reconocimiento del derecho pretendido siempre y cuando de cumplimiento a; 1.- Que cumpla con los requisitos establecidos para la presentación del derecho de petición y ejercicio del mismo, 2.- Que dé cumplimiento a los Inciso 1, 2 y 3 del Art. 102 del código de procedimiento administrativo contencioso administrativo.

Este es el procedimiento que impuso el CPACA para los administrados, destacando de ellos

que la justificación razonada, a diferencia del derecho de petición, que se fundamenta en la enunciación de hechos y normas jurídicas, leyes y principios; en el mecanismo de extensión de jurisprudencia la justificación razonada necesariamente deberá incluir sentencias de unificación de la jurisprudencia y/ o precedentes que el Consejo de Estado haya emitido según el caso y el derecho que se pretenda hacer valer para idénticos casos.

De otro lado la pretensión judicial que se invoque no deberá estar caducada, ni constituir cosa juzgada; frente a la petición el (C.P.A.C.A.) no indica si esta deba esperar el agotamiento de los recursos, si una vez resuelto los recursos se deban acompañar estos actos administrativos y que términos se deben esperar frente al acto ficto o presunto que se pueda generar.

Con relación a las sentencias de unificación da a entender el mecanismo de extensión de jurisprudencia que son las que profiere el Consejo de Estado, que como lo establece el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, infiriendo que sean aquellas: de importancia jurídica, trascendencia económica o social, de necesidad de unificar, las proferidas al decidir recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión de providencias que pongan fin al proceso o decreten su archivo en proceso de acciones populares y de grupo.

Esta categorización de sentencias de unificación da un piso jurídico que para el administrado sería difícil de emplear dado que maneja un lenguaje que necesariamente requiere de especialistas en el tema. Y sumado a ellas se deben tener en cuenta las sentencias de unificación que tengan valor de precedente judicial del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa tal y como lo prevé la sentencia C-588 de 2012; sentencia C-634 de 2011; sentencia C-816 de 2011.

Una vez el ciudadano ha presentado el escrito ante la autoridad competente y esta impulsa

el procedimiento administrativo, el mecanismo de extensión de jurisprudencia también ha previsto un procedimiento administrativo que el funcionario debe cumplir: - Recibe la solicitud del mecanismo de extensión, al cual dentro de los 30 días siguientes con fundamento en: 1.- disposiciones del orden constitucional, legal y reglamentario y teniendo en cuenta la interpretación de las sentencias de unificación, los elementos jurídicos que regulan el fondo de la petición y el cumplimiento de sus presupuestos dictara o adoptara una decisión. 2.- Previo a dictar su decisión debe solicitar concepto a la Agencia Nacional Jurídica del Estado sobre la sentencia invocada para que ella le informe si es carácter de unificación o no de la sentencia.

Observando el procedimiento administrativo, se puede tener en cuenta que la administración no es tan libre para actuar, y está siguiendo los elementos del principio de legalidad para dar cumplimiento al mecanismo de extensión es decir, está esperando que le indique si puede o no puede aplicar sentencia de unificación y/o precedente quedando supeditado a lo que el mismo Estado a través de lo que la Agencia Nacional Jurídica le ordene. Con relación a la afectación del rubro presupuestal para cumplimiento de pago de este mecanismo el Código no indica si debe abrir un rubro o si ese pago ingresa por el de conciliaciones.

Continuando con el trámite administrativo en el supuesto que la administración encuentre razones para negar la extensión, sin embargo debe indicar de manera clara y expresa los motivos por los cuales decide negar, motivos dentro de los cuales pueden estar: - Incumplimiento del periodo probatorio, - Que la sentencia de unificación invocada es distinta a la del solicitante y que las pruebas no corresponden en su totalidad y/o que no son suficientes para reconocer el derecho.

El procedimiento administrativo concluye con el acto que reconoce el derecho y/o con el acto que niega total o parcialmente la petición y contra estos no proceden recursos.

Continuando hacia el control jurisdiccional en el primer evento y en el segundo al trámite

establecido en el art. 269 y 270 del código de procedimiento administrativo contencioso administrativo “**Art. 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 del Estado mediante escrito razonado, al que acompañara la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Si se observa la primera parte del artículo la sentencia de unificación tendría un efecto vinculante parcial y unilateral, es decir, que la administración se guarda la potestad discrecional de aplicar o no este mecanismo.

Y de otro lado abre la posibilidad de utilizar el principio de seguridad jurídica al administrado, pues el interesado puede acudir al Consejo de Estado para que este si reunidos los requisitos legales acoge o no las pretensiones del administrado.

Con la modificación que hace el Código General del Proceso con respecto al procedimiento, está dando la posibilidad de dejar en suspenso el termino de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al definir que si este mecanismo fuese negado y cumplida la rigurosidad del procedimiento pueda el administrado presentar la demanda pues el término de caducidad (4 meses) se reanuda. Tal y como lo expresa el artículo 616:

“**Inc.2º-Modificado.CGP, ART.616.** Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que

se celebrara en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchara a las partes en sus alegatos y se adoptara la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos de la sentencia aplicada.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el tramite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudara el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Art.270- Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las

relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36^a de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Este artículo deja supeditado el derecho del ciudadano a la trascendencia económica o social, lo que condiciona la verdadera vinculación de las sentencias de unificación para que de manera obligante deba la administración darle su aplicabilidad, lo que deja en desequilibrio jurídico al administrado, se puede inferir que es un retroceso al constituyente del 86 y al Decreto 01 de 1984, toda vez que la doctrina, y las leyes quedaban supeditadas a la disponibilidad presupuestal en el antiguo situado fiscal, perdería su esencia el mecanismo de extensión de jurisprudencia y dejaría un eslabón perdido, que rompe la cadena de la copia y la transnacionalización de esta figura del derecho inglés y anglosajón; es en este punto, donde el Estado amarra el cumplimiento y el administrado si se negare su solicitud tiene que soportar el tener que acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Moviendo las fichas de la Constitución y la Ley para su acomodación en el derecho Colombiano.

En cambio sistemático de la jurisdicción Contenciosa administrativa en Colombia se ha sustentado la Codificación, enmarcando principios y conjugándolo con reglas y normas que llevan al cambio normativo para escrito y exegético por una modificación oral e interpretativa, para un mayor ejercicio teleológico.

Es así como que el Art 2 de la Ley 1437 de 2011, expresa

el establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa, por ejemplo, el deber de resolver de manera uniforme las peticiones que realicen los ciudadanos de acuerdo con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, así como la atención prioritaria de peticiones de reconocimiento de un

derecho fundamental y la adopción de medidas de urgencia cuando por razones de salud o de seguridad esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida.” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A su vez el art. 10 de la Ley 1437 de 2011, establece:

Deber de aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia: al resolver los asuntos de su competencias las autoridades aplicaran disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos facticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interprete y aplique dichas normas.”; teniendo presente que el código general del proceso que rige desde el 12 de julio de 2012 establece en su artículo 614:

Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informara a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.

El término a que se refiere el inciso 4° del numeral 3° del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 empezara a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero.

Se observa como estos dos artículos modifican el actual Código, toda vez que además de abordar la constitucionalidad del Derecho Administrativo, imprime un sello novedoso para el que hacer de jueces y magistrados, por cuanto además de aplicar la Constitución, la Ley la Doctrina, deben aplicar Sentencias de Unificación jurisprudencial (SU); lo que indica que exige un ejercicio

más razonado, interpretativo, hermenéutico, teleológico, que cambia ostensiblemente la función del Juez por cuando deja de ser un operador de la norma exegetica a un actor constructor de reglas de jurisprudencia que al ser de unificación, permite dinamizar el derecho al interior de los procesos sociales, pero además le exige su poder vinculante, pues se constituyen como precedentes.

Es por ello, que el mecanismo del extensión de jurisprudencia exige que el operador jurídico, el iuris juzgador al momento de extender efectos de jurisprudencia de unificación y/o precedente debe exponer su punto de vista justificando el por qué desplaza ese precedente como fuente formal a los postulados reglados en los codex; lo que significa, que al hacer su juicio en el caso concreto deba construir argumentación sólida para llevar a feliz término este mecanismo, sin embargo ese ejercicio no es solamente del operador jurídico si no que la administración en el ejercicio del buen servicio debe también encaminar sus esfuerzos para evitar procesos, de interpretar y aplicar los precedentes, al momento de solucionar un requerimiento del ciudadano.

Así como lo ha establecido el Consejo de Estado en el expediente 201401251 del 11 de febrero de 2015 “ El simple precedente judicial vinculante es aquel que se encuentra ligado a la razón central de la decisión surgiendo la Ratio Decidendi de la valoración y juicio hermenéutico que hace el juez frente a los hechos y las pruebas.

Es así como tanto administración como jueces se enfrentan a la misión teleológica del derecho como lo expone a lo largo de los fundamentos de la argumentación jurídica y revisión de las teorías sobre la justificación de las decisiones judiciales Eveline T. Feteris Traducido por Alberto Supelano: “Con relación a la nueva retórica de Perelman “*El argumentum ab exemplo permite que el juez interprete la ley de acuerdo con los precedentes, las decisiones anteriores o la doctrina legal*”; dejando así en libertad al juzgador de tomar como sustento jurídico la fuente formal no como auxiliar sino como vinculante al momento de fallar.

Lo anterior conlleva no solamente al cambio de argumentación sino a los métodos y técnicas que unos y otros deban aplicar para que durante el procedimiento del mecanismo de extensión de jurisprudencia se cumpla lo establecido por el legislador frente a esta figura, lo que les permite armonizar el *Ober Dicta* y la *Ratio Decidendi* que dan lugar a las sentencias de unificación con los principios de derecho, el principio de legalidad, el principio de igualdad, el principio de seguridad jurídica, los argumentos analógicos, los razonamientos jurisprudenciales, la analítica no normativa, la aplicación de silogismos, tendientes a crear reglas y categorías que se aproximen al deber ser de la extensión de la jurisprudencia.

En el mecanismo de extensión de la jurisprudencia la argumentación que hace la administración, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Consejo de Estado puede ser una argumentación subordinada, es decir, que esa argumentación conduce a una cadena en la que el mecanismo de extensión no queda autónomo sino que queda ligado a las condiciones ya no del precedente sino de la disponibilidad para pago; al impacto económico y a la trascendencia social.

En estas circunstancias se analiza como la pirámide de Kelsen, queda flexibilizada al interior del marco jurídico colombiano que en esencia es positivista, sin embargo, al supeditar el Art. 10 la obligatoriedad de las sentencias de unificación de Consejo de Estado, se está dando mayor autonomía y mayor poder a la justicia de lo Contencioso Administrativo, tal vez porque;

- 1.- Los jueces quedan supeditados a los precedentes jurisprudenciales que emanen del alto tribunal, es decir se dinamizan los precedentes no normativos en el corte vertical .

Es así como la teoría de las fuentes de Kelsen, tal y como lo expone el Doctor Diego Eduardo López Medina en la teoría impura del derecho, la transformación de la figura jurídica...

Igualmente, la pirámide excluía todas las fuentes secundarias o auxiliares del derecho: las decisiones judiciales, más que nada, eran actos de aplicación de reglas, no propiamente de

constitución de las mismas. Esta idea, de otro lado, parece coincidir, aunque falsamente, con el textualismo interpretativo. Por otro lado, la doctrina de los juristas ni siquiera aparece como fuente formal del derecho, generándose así profunda contradicción con el papel esencial que el conceptualismo y la dogmática tienen en el derecho local. (López, 2006).

En ese orden de ideas se puede inferir, como el mecanismo de extensión de la jurisprudencia tal vez no ha tenido auge en el derecho Colombiano ni la aplicabilidad ni importancia porque viene el administrado y el administrador acostumbrando al obedecimiento de la regla escrita que como norma positivista siempre da una sanción. 2.- De otro lado al cambiar la dinámica de doctrina probable que venía rigiendo en Colombia, por los precedentes, el Consejo de Estado se acerca a un más al administrado, de manera directa dado el procedimiento que está inmerso en el Código para la aplicación de sentencias de unificación en idénticos casos.

Si se observa el Art. 102 del código de procedimiento administrativo contencioso administrativo –

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.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Este artículo tiene su fundamento en la Constitución Política de 1991 porque permite garantizar de manera efectiva, directa y material el derecho a la igualdad y los principios de celeridad, de economía procesal y eficacia de que están investidas las actuaciones administrativas; lo que tal vez conllevaría a superar en parte la mora en la administración al resolver peticiones de

Derechos de los ciudadanos que con idénticas situaciones fácticas, se evitarían un proceso ante la jurisdicción contenciosa. Ingresó una figura novedosa pues habilita en Colombia los llamados precedentes que se aplican en las jurisdicciones del Common Law.

Sin embargo al observar los Arts. 4 “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” y 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“ de la Constitución Política de Colombia, se puede estar incurriendo en una “modificación indirecta a los mismos” por cuanto establecen que en Colombia priman en su orden la Ley como derecho positivo proveniente del Sistema Romano Germánico, y son la doctrina y la Jurisprudencia fuente del derecho secundarias por lo que al dar obligatoriedad a los precedentes, por vía de extensión de jurisprudencia, ya pasarían a hacer fuentes principales, dando paso a la globalización del derecho, tal vez dada la oralidad del nuevo sistema que como novedoso permite aproximarse a los procedimientos y mecanismos utilizados en el continente americano y en el derecho inglés.

Siendo Colombia un Estado Social de Derecho este mecanismo de extensión tal y como lo expresa el Art 102 de *Código de Procedimiento Administrativo Contencioso Administrativo*, es el mecanismo ideal para el cumplimiento de los fines del Estado, con la prontitud de resultados de la Rama Jurisdiccional, lo que tal vez conduce a la descongestión de despachos judiciales. (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Por otro lado entran en tensión artículos constitucionales con estos artículos del CPACA por cuanto riñen, teniendo en cuenta que uno es ius positivo y el otro ius natural; se puede tal vez decir que el legislador en el Art, 102 del CPACA “delegó” en el Consejo de Estado con este

mecanismo, parte de su función legislativa, ya que al ser obligatorios los precedentes y al aplicar el mecanismo de extensión de Jurisprudencia se preguntan ¿la jurisprudencia desplaza la Ley? ¿La jurisprudencia pesa más que la norma? ¿Qué pasa con la jurisprudencia constitucional en conflictos contenciosos administrativos? ¿Qué debe hacer la administración frente al rubro presupuestal? ¿Se vuelve la administración pública un súbdito del Consejo de Estado? ¿Se contextualizo el mecanismo al Derecho Colombiano?

Estos y otros interrogantes surgen cuando se traslada una figura jurídica de un sistema jurídico totalmente abierto y ajeno a la cultura colombiana, tal vez se miró la constitucionalidad del mismo, pero no su aplicabilidad, empero en Colombia a partir del 2012 se viene aplicando.

Del régimen jurídico de esta figura existen los antecedentes de los artículos 5, 6 Y 7 del Decreto 1365 de 2013 “**Artículo 5. Contenido de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia.** Los conceptos que profiera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 614 del Código General del Proceso deberán contener, como mínimo: 1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada. 2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si ésta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá 3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo es aplicable y las consecuencias jurídicas aplicables de acuerdo con la sentencia.

Y en su Parágrafo establece:” La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código CPACA”; a su vez el artículo 6 del CPACA sobre el alcance de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia indica

“...Los conceptos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rinda a una

Entidad pública serán aplicables a todas las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten ante ella con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido. Si la entidad pública solicita un nuevo concepto sobre el mismo fallo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá remitirse a los conceptos anteriores, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19 del CPACA”. **“Artículo 7. Aplicación de la decisión extendida.**

Las entidades públicas a las que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado haya rendido conceptos sobre extensión de la jurisprudencia velarán porque se aplique lo dispuesto en las providencias extendidas en todos los casos similares que lleguen a su conocimiento, así el interesado no haya presentado la solicitud de que trata el artículo 102 del CPACA. La existencia de un concepto de la Agencia favorable a la extensión de los efectos de una sentencia será elemento de juicio en las decisiones de los comités de conciliación de las entidades públicas, en aquellos eventos en los que un caso similar se someta a su consideración. Parágrafo. En todo caso, los conceptos que rinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, según lo dispuesto en el artículo 28 del CPACA”. y el art. 114 del Decreto 1395 de 2010....

El artículo 114 del Decreto 1395 de 2010, pero en especial las sentencias que declaran su exequibilidad permiten ver como los efectos vinculantes del precedente constitucional, se va haciendo camino para dar cumplimiento a los fines del Estado, en el entendido que se solucionen conflictos entre el Estado y los particulares y específicamente los que trata dicho artículo, en situaciones idénticas con iguales hechos facticos; esto permite invocar el precedente constitucional pero con relación al precedente de lo contencioso administrativo deja un vacío para los mismos eventos; preguntándose si el Juez de Contencioso puede apartarse del precedente constitucional, y por medio de motivación especial y específica aplicar su propio precedente.

Al igual que la sentencias C-634 de 2011 (Constitucionalidad del Art. 10); C-816 de 2011 (Constitucionalidad del art 102 inciso 1 y 7); C-588 de 2012 (estudio constitucionalidad de los Art.102, 269 y 270). Igual como relevante se puede tener en cuenta reglamento del Consejo de Estado acuerdo 148 de 2014 que obliga a su modificación.

Desde el punto de vista sustancial retomando el Art, 10 y 102 del CPACA, se pueden establecer dos algunas diferencias que tanto el juez como el administrador público deben tener en cuenta: el art. 10 del CPACA permite observar que se pueden tener en cuenta de forma preferente las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten normas Constitucionales, lo que en la práctica se dificulta tal vez porque entra en contra posición con el Art 102 del CPACA, por cuanto este indica que se deben extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado en el que se hayan reconocido un derecho, a quienes le soliciten y acrediten los mismos supuestos factico y jurídicos. Esto conlleva tal vez al choque de trenes tan publicitado en Colombia, y que no deja avanzar el Derecho Administrativo, pues las cortes entrarían a jugar con el sistema de pesos y contrapesos que tanto daño le ha hecho al sistema jurídico Colombiano. Lo que se puede destacar de estos artículos es que propende necesidad de acudir a un proceso judicial.

Como figura novedosa que es la extensión de la Jurisprudencia, el legislador estableció los presupuestos procesales que se deben aplicar para el cumplimiento de la misma, siendo estos enunciados en el Art. 269 de la Ley 1437 de 2011. Como se había indicado en los artículos precedentes, el procedimiento que se establece, para indicar como en el orden jurisdiccional se va a dinamizar y materializar dicha figura jurídica; una vez resuelta la solicitud por la autoridad y finalizada la fase administrativa en caso de haberse negado total o parcialmente la solicitud o si la autoridad guardo silencio el interesado puede acudir al Consejo de Estado para solicitar la

extensión de la Jurisprudencia dando inicio a la fase judicial; esta fase involucra tres requisitos 1.- Presentación de la solicitud al Consejo de Estado dentro de los 30 días siguientes;

2.- Escrito razonado, acompañado de copia de la actuación en vía administrativa;

3.- Por intermedio de abogado.

Esos tres aspectos permiten inferir que se sigue en Colombia la línea del derecho escritural y reglado; no deja claro cuáles son las pautas del escrito razonado, es decir, un escrito fundamentado como derecho de petición ¡Cómo queja! ¡Como minuta de demanda! ¡O es una simple petición! el requisito de ser por intermedio de abogado hace que este mecanismo que según el espíritu del legislador fuera sencillo y no alcanzara a llegar al rango de medio de control como proceso, impide que el ciudadano llegue de manera directa a reclamar su derecho por medio de mecanismo de extensión de jurisprudencia. Una vez presentada esta solicitud, pueden darse dos eventos:

1.- Que cumpla los requisitos por lo cual se continua el trámite judicial y se corre traslado por 30 días a la entidad convocada al Ministerio Publico y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado interregno dentro del cual cualquiera de los actores puede dar oposición, y/o presentar pruebas; lo que garantiza los principios de valoración de la prueba, el de oportunidad y el derecho a la contradicción, para continuar con auto que fija audiencia de alegatos y decisión; en audiencia de decisión si la solicitud fue procedente se ordena dos cosas: -Extender la Jurisprudencia más el reconocimiento del derecho; si el derecho es patrimonial se ordena la liquidación y mediante de tramite incidental se condena in generi y 30 a ejecutoria, se remite al Juez competente. Cuando la solicitud de extensión de Jurisprudencia no es procedente se niega dicha extensión y en los dos eventos descritos termina el trámite judicial ante el Consejo de Estado.

2.- Que no reúna los requisitos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia en cuanto

a las formalidades establecidas por la Ley 1437 de 2011, se da el termino para subsanar y si el solicitante no subsana, hay termina el trámite ante el Consejo de Estado.

Como el eje central del mecanismo de extensión de jurisprudencia emerge de la sentencia de unificación jurisprudencial el CPACA estableció en los Artículos 270 y 271 cuales son las sentencias de unificación jurisprudencial.

Al respecto de estas sentencias se puede establecer que son las que efectivamente activan el mecanismo de extensión aun cuando las sentencia C-816 de 2011 indique que de manera preferente se deba tener en cuenta los precedentes de la Corte Constitucional que interpretan normas constitucionales. Así las sentencias proferidas por la Sala Plena, Sección o Subsección del Consejo de Estado, de que trata el Acuerdo 148 de 2014 serán las que materializan la impulsión del mecanismo de extensión; estas sentencias tal vez puedan hacer que el Juez al momento de fallar se encuentre con el dilema de la aplicación de una o de otra, para lo cual debe fundamentar su ober dicta.

Es importante destacar que el procedimiento judicial se le ha dado una facultad especial al procurador pues el artículo 303 del CPACA, dentro de las atribuciones del ministerio público el numeral sexto de las atribuciones especiales indica; *“solicitar la aplicación de la figura de extensión de la jurisprudencia, y la aplicación del mecanismo de revisión eventual de que trata este código”*, evento en el cual la intervención del ministerio público fue regulada bajo el entendido de que el procurador seria sujeto procesal especial.

Siguiendo las huellas al mecanismo de Extensión de Jurisprudencia al interior de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Consejo de Estado.

Una vez entra en vigencia la Ley 1437 de 2011 se da aplicabilidad a este mecanismo por cuenta de los ciudadanos, por lo cual en la investigación se tomaron los datos emergentes de dos entidades del Estado que tienen la potestad de realizar el procedimiento para su cumplimiento, entidades estas que son la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Consejo de Estado, con énfasis en el mecanismo de extensión presentado en la Sección Segunda y en la Sección Tercera.

Recorrido al interior de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

En vigencia de la Ley 1437 de 2011 la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por intermedio de la oficina de asesoría jurídica que en su momento estaba dirigida por la Doctora Andrea Carolina Gómez Peña, sintetiza los datos estadísticos que indican las entidades solicitantes de conceptos previos a ANDJE como se relacionan a continuación:

Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones
Caja de Sueldo de Retiro de la Policía Nacional
Congreso de la Republica de Colombia
Dirección Ejecutiva de la Administración de Justicia (C. S de la J)
Gobernación de Risaralda
Ministerio de Defensa Nacional
Ministerio de Hacienda y Crédito Publico
Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Relaciones Exteriores
Pensiones de Antioquia
Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República
Servicio Nacional de Aprendizaje – Sena
Unidad de Gestión pensional y parafiscales – UGPP
Universidad del Atlántico
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

Fuente. Elaboración propia, datos tomados de ANDJE, 15 de Julio de 2017.

Con relación a los temas invocados de trascendencia social e importancia económica para el Estado, del informe resumido de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica para el Estado se puede inferir que son situaciones jurídicas que afectan en especial el cumplimiento de los regímenes especiales del Estado, siendo estos los que de manera repetitiva insisten en la aplicación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia concluyendo que el núcleo esencial del solicitante radica en los ajustes a mesadas de pensión; y de asignación de retiro de las fuerzas militares de Colombia y del magisterio colombiano.

De otro lado también se identifica la solicitud de extensión de la jurisprudencia por privación injusta de la libertad sin embargo a continuación se establecerá las solicitudes de extensión de jurisprudencia de la sección 2° y 3° del Consejo de Estado.

Reliquidación Pensión de Jubilación Beneficiarios de La Ley 33 de 1985
Prima Especial de Riego del Das
Reajuste y Reliquidación de Asignación de retiro con el I.P.C.

Responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad
Mesada adicional o catorce
Indexación de la primera mesada pensional
Actualización de salario base con liquidación del I.P.C.

Fuente. Elaboración propia.

El sol y la luna del mecanismo de extensión de la jurisprudencia al interior del Consejo de Estado.

Al interior del honorable Consejo de Estado de Colombia han llegado solicitudes del mecanismo de extensión de jurisprudencia, para dar cumplimiento a lo establecido en el CPACA. Siendo esta figura nueva, el Consejo de Estado ha estudiado, analizado y despachado favorable o desfavorablemente cada una de las solicitudes dentro de los plazos establecidos por la ley, permitiendo interpretar el querer del administrado y de la administración, indicando las omisiones en que unos y otros incurrieron al momento de solicitar y/o de responder este mecanismo.

El Consejo de Estado decanto las solicitudes de mecanismo de extensión de jurisprudencia, en informe que depuro de 35.851 archivos consultados, 4.000 providencias y sentencias que comprenden el periodo de 1991 al 2012, siendo seleccionadas sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de las Salas Plenas Segunda y Tercera por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de sentar o de unificar jurisprudencia; por lo cual, dejo 650 catalogadas de unificación con fines de extensión que cumplían los criterios establecidos en el art. 102 del CPACA en las que se reconoció un derecho; de las cuales se extractaron 97 sentencias de unificación con fines de extensión; según la fuente de cada una de esas sentencias se tomaron 60 que permitían sentar o unificar jurisprudencia, sentencias que corresponden a los años 2000 al 2012.

Si bien es cierto el Consejo de Estado como máximo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, resuelve un sin número de solicitudes de aplicación de jurisprudencia, el estudio se centra en lo dispuesto por la sección 2° y 3°, así

Movilidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia en la sección segunda

De esas sentencias de unificación se han presentado en el transcurso de la aplicación de la Ley 1437 de 2011 solicitudes de extensión de jurisprudencia hasta mayo de 2015 así: En la Sección Segunda:

- Solicitudes de extensión de jurisprudencia 67
- Solicitudes de extensión de jurisprudencia negadas 55
- Extiende los efectos de la jurisprudencia de la unificación solicitada 12

Revisada los datos de la Sección Segunda y observando el informe del Consejo de Estado se puede establecer que frente al mecanismo de extensión de jurisprudencia existe la imposibilidad de solicitar la extensión cuando no hay identidad fáctica y jurídica y la improcedencia de extensión de la jurisprudencia en relación con un asunto que ya fue objeto de sentencia anterior y constituye cosa juzgada. Y por último se extiende los efectos de jurisprudencia de unificación solicitada por que se reúnen estrictamente los requisitos del art. 102 del CPACA.

1.- Ejemplos de solicitudes de extensión de jurisprudencia ¿qué imposibilitó su trámite?:

Los cuadros que a continuación de presentan, identifican el número de solicitudes de Extensión de jurisprudencia, informando como el Consejo de Estado estableció una metodología, que en ella se indica:

Magistrado ponente, fecha de presentación de la solicitud, radicado, sentencia de unificación invocada por el solicitante, extiende, niega, rechaza, consideraciones para cada una

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
Bertha Lucía Ramírez de Páez	02/09/13	110010325002 012007210- (2429-2012)	Sentencia a sección tercera. C.P. Ricardo Hoyos, expediente No. 18813; Sentencia del 26 de agosto de 2004, C.P. Gabriel Eduardo Mendosa; Sentencia del 11 de febrero de 2009, C.P. Ramiro Saavedra; Sentencia S638, C.P.P. Carlos Orjuela, Sección Segunda, C.P. Alfonso Vargas (pago sanción moratoria)	Niega la solicitud de extensión.	“Estas sentencias no son unificación de jurisprudencia (). (L) a sala no accederá a la extensión de la jurisprudencia adicionalmente porque encuentra que habría elementos de debate probatorio, de forma que el camino procesal no es extensión de jurisprudencia sino iniciar el proceso ordinario contencioso”.
Bertha Lucía Ramírez	09/09/13	2595-2012	Sección segunda, 4 de agosto de 2010, C.P. Víctor Hernando Alvarado.	Niega la solicitud de extensión	Porque no coinciden los supuestos facticos y jurídicos, además existe un debate de cambio jurídico aplicable que no es objeto de discusión por esta vía, y porque no se cita una sentencia unificadora sobre el tema que se estudia (base de liquidación).
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	2595-2012	Sentencia de 17/08/2007. Sección Segunda. Actor: José Jaime Tirado. Consejero ponente: Jaime Moreno García.	Niega la solicitud de extensión.	“La parte actora no presentó las pruebas para mostrar la identidad fáctica entre la situación particular y la sentencia invocada”
Gustavo Gómez Aranguren	25/09/13	11001-03-25- 000-2013- 00211- 00(0482-13)	Sección Segunda-Subsección “B” de la sala de lo contencioso administrativo, 26/02/2009.Exp. No.	Extiende los efectos de una sentencia diferente de la solicitada, sentencia de fecha 24 de octubre de 2012,	“Puede afirmarse que en este caso no se demostró que existiera analogía fáctica ni jurídica entre el supuesto contenido en la sentencia de cuyos efectos se solicita la extensión y el nuevo caso puesto a

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
			1614-2008 C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Actor Gilberto Sánchez López.	proferida por la Sección Segunda "Subsección" "A" del Consejero de Estado. Exp. No. 1081-11. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.	consideración del Consejo de Estado. En efecto, en el caso antecedente ocurrió la prescripción parcial del derecho al pago de las diferencias de aumento causadas en las mesadas de asignación de retiro del demandante mientras que en este opero la prescripción total, considerando la vigencia limitada del sistema de incremento con base en el IPC certificado por el DANE, que se mantuvo entre los años 1995 y 2004.
Gustavo Gómez Aranguren	20/11/13	11001-03-25-000-2013-00362-00(0785-13)	Sección segunda, 04/08/2010. E xp. 250002325000200675 0901(0112-09) C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Actor Luis Mario Velandía.	Niega la solicitud de extensión.	"El problema es la ausencia de la determinación específica del conflicto en torno al extremo relacionado con los descuentos que harían muy onerosa la carga del demandante de la parte. Falta prueba para demostrar la inconformidad de la parte demandante..."
Bertha Lucía Ramírez de Páez	03/02/14	110010325002 0130041200(0 871-2013)	Sección Segunda. 04/08/2010. Epx. 0112 de 2009 C.P. Víctor Hernando Alvarado. Actor Luis Mauricio Velandía.	Niega la solicitud de extensión.	"Comparte la sala los argumentos de la Procuradora Delegada para negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia en razón a que no se tiene certeza del régimen pensional aplicado por la entidad territorial para el reconocimiento pensional y tampoco conoce la Sala los factores que se tuvieron en cuenta para el reconocimiento pensional".
Gustavo Gómez Aranguren	19/03/14	110010325000 20130010800(0250-2013)	Sección Segunda. 04/08/2010. Epx. 0112 de 2009. C.P. Víctor Hernando Alvarado.	Niega la solicitud de extensión.	" En este preciso instante jurídicamente hay dos obligados, entonces hay ineptitud sustantiva en la estructura del contradictorio, lo que impide que pueden

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
			Actor Luis Mario Velandía.		establecer alguna obligación a una entidad que no ha contado con su participación y que desde luego no ha podido contradecir el planteamiento del peticionario y eso haría que cualquier definición asertiva o favorable afuera inconstitucional”.
Gustavo Gómez Aranguren	30/04/14	110010325000 20130021500(0509-2013)	Sección Segunda. 04/08/2010. Epx. 0112 de 2009. C.P. Víctor Hernando Alvarado. Actor Luis Mario Velandía.	Niega la solicitud de extensión.	“En la petición hay un elemento de la sentencia invocada referente a la indemnización por vacaciones ni disfrutadas, por lo que este tema es ajeno a lo resuelto en la sentencia invocada. En segundo lugar, manifestó que la prueba no se aportó a la actuación, por lo que no hay lugar a la extensión de la jurisprudencia.
Stella Jeannette Carvajal Basto	9 de Diciembre de 2016	11001-03-27-000-2014-00054-00(21233)	Extensión	En la solicitud de extensión de jurisprudencia, el señor Iván Restrepo Lince relata una serie de hechos, al parecer relacionados con un proceso de fiscalización adelantado por la DIAN. El actor afirma que la Administración ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de Ingesistemas y por tal razón, pide que se extiendan los efectos	En los términos del escrito presentado por el señor Iván Restrepo Lince, corresponde a este Despacho determinar si la solicitud de extensión de los efectos de la jurisprudencia, formulada respecto de cierto fallo proferido el 11 de noviembre de 2009 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, es procedente a la luz de lo dispuesto en los artículos 102y 269 del CPACA. Para ello, se analizarán en primer lugar los rasgos distintivos de esta institución para luego estudiar el caso en concreto

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
				de una sentencia de la Sección Cuarta de esta Corporación proferida el 11 de noviembre de 2009.	
Stella Jeannette Carvajal Basto	9 de Diciembre de 2016	11001-03-27-000-2015-00034-00(21759)	Extender	Unificación	<p>En los términos del escrito presentado por el señor L.E.H.O., corresponde a este Despacho determinar si la solicitud de extensión de los efectos de la jurisprudencia formulada respecto del fallo proferido por la Sección Cuarta en el expediente 16850, es procedente a la luz de lo dispuesto en los artículos 102 y 269 del CPACA. Para ello, se analizarán en primer lugar los rasgos distintivos de esta institución para luego, estudiar el caso concreto.</p> <p>La institución jurídica denominada «extensión de los efectos de la jurisprudencia», se incorporó al procedimiento administrativo por medio del artículo 102 del CPACA y tiene la finalidad de garantizar que la Administración aplique de manera uniforme la ley, en los términos en los que fue interpretada por la jurisprudencia de unificación.</p>

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
Stella Jeannette Carvajal Basto	9 de Diciembre de 2016	11001-03-25-000-2013-00929-00(20893)	extendiera los efectos de la sentencia del 4 de septiembre de 2008, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado		<p>En los términos del escrito presentado por el señor Luis Ángel Castro Carvajal, corresponde a este Despacho determinar si la solicitud de extensión de los efectos de la jurisprudencia formulada respecto del fallo proferido por la Sección Cuarta en el expediente 16850, es procedente a la luz de lo dispuesto en los artículos 102 y 269 del CPACA. Para ello, se analizarán en primer lugar los rasgos distintivos de esta institución para luego, estudiar el caso concreto.</p> <p>La institución jurídica denominada extensión de los efectos de la jurisprudencia», se incorporó al procedimiento administrativo por medio del artículo 102 del CPACA y tiene la finalidad de garantizar que la Administración aplique de manera uniforme la ley, en los términos en los que fue interpretada por la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.</p> <p>El artículo 102 del CPACA establece la extensión de los efectos de la jurisprudencia, así:</p> <p>“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.</p>

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado
Gabriel Valbuena Hernandez.	1 de Diciembre de 2016	11001-03-25-000-2013-00406-00(0865-13)	Extender	Unificar	La providencia invocada por el solicitante cumple los presupuestos legales para la extensión de sus efectos, pues fue proferida con la intención expresa de unificar jurisprudencia con respecto a los factores.
Gabriel Valbuena Hernandez.	24 de Noviembre de 2016	11001-03-25-000-2013-01612-00(4134-13)	Extender	Unificar	La providencia invocada por el solicitante cumple los presupuestos legales para la extensión de sus efectos, pues fue proferida con la intención expresa de unificar jurisprudencia con respecto a los factores

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
Gabriel Valbuena Hernandez.	24 de Noviem bre de 2016	11001-03-25-000-2014-00173-00(0418-14)	Extender	Una vez escuchados los alegatos e intervenciones de las partes y realizado un breve receso para deliberar, la Sala de Subsección resolvió que la decisión de este caso habría de adoptarse por escrito, en virtud de que el apoderado de la UGPP invocó (entre otras) la sentencia SU-427 proferida el 11 de agosto de 2016 por la Corte Constitucional, de la cual, para la fecha de la audiencia, solo se conocía un comunicado de prensa, pero no su texto completo.	<p>1.- Cuestiones previas</p> <p>La providencia invocada por la solicitante cumple los presupuestos legales para la extensión de sus efectos, pues fue proferida con la intención expresa de unificar jurisprudencia con respecto a los factores salariales que deben tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de aquellos servidores públicos amparados por la Ley 33 de 1985. En ella, igualmente se reconoció el derecho a la reliquidación pensional con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios por el demandante, señor Luis Mario velandía, con exclusión de la indemnización por vacaciones y la bonificación por recreación, que no se consideraron factores salariales.</p> <p>Sin embargo, los argumentos presentados por el apoderado de la UGPP y el representante de la ANDJE, con respecto a la «interpretación constitucional» del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, obligan a esta Sala de Subsección a formular precisiones y consideraciones sobre:</p> <p>Las competencias constitucionales de las Cortes de cierre;</p>

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					<p>Los efectos de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad en abstracto y en revisión de las sentencias de tutela; y</p> <p>La fuerza vinculante de la interpretación de la Constitución por vía de autoridad y como doctrina constitucional integradora. Doctrina constitucional como criterio auxiliar de la interpretación de la ley. El caso de las sentencias de unificación jurisprudencial.</p> <p>1.1.- Las competencias constitucionales de las Cortes de cierre</p> <p>Se precisan a continuación los límites competenciales del Consejo de Estado, en su función de tribunal supremo de lo contencioso administrativo; de la Corte Suprema en su función de máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria; y de la Corte Constitucional en su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución</p>
Gabriel Valbuena Hernández.	24 de Noviembre de 2016	11001-03-25-000-2013-01378-00(3482-13)	Extender	Conoce la Sala la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por el señor C.E.Q.L. contra la Caja Nacional de Previsión Social E.I.C.E., en liquidación, y la Unidad de Gestión	<p>1.- Cuestiones previas</p> <p>La providencia invocada por el solicitante cumple los presupuestos legales para la extensión de sus efectos, pues fue proferida con la intención expresa de unificar jurisprudencia con respecto a los factores salariales que deben tenerse en cuenta para la liquidación de la pensión de jubilación de</p>

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
				Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).	<p>aquellos servidores públicos amparados por la Ley 33 de 1985. En ella, igualmente se reconoció el derecho a la reliquidación pensional con inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios por el demandante, señor L.M.V., con exclusión de la indemnización por vacaciones y la bonificación por recreación, que no se consideraron factores salariales.</p> <p>Sin embargo, los argumentos presentados por el apoderado de la UGPP y el representante de la ANDJE, con respecto a la «interpretación constitucional» del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, obligan a esta Sala de Subsección a formular precisiones y consideraciones sobre:</p> <p>Las competencias constitucionales de las Cortes de cierre;</p> <p>Los efectos de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad en abstracto y en revisión de las sentencias de tutela; y</p> <p>La fuerza vinculante de la interpretación de la Constitución por vía de autoridad y como doctrina constitucional integradora. Doctrina constitucional como criterio auxiliar de la interpretación de la ley. El caso de las sentencias de unificación jurisprudencial.</p>

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					<p>1.1.- Las competencias constitucionales de las Cortes de cierre</p> <p>Se precisan a continuación los límites competenciales del Consejo de Estado, en su función de tribunal supremo de lo contencioso administrativo; de la Corte Suprema en su función de máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria; y de la Corte Constitucional en su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Así:</p> <p>1.1.1.- Aunque, por definición, en un Estado de Derecho todas las autoridades tienen poderes reglados y competencias limitadas, incluidos los jueces y las propias cortes de cierre, conviene subrayar (pese a lo obvio) que, conforme a las disposiciones contenidas en los artículos 3, 230, 234, 237, 241</p>

Fuente. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Sala de Consulta y Servicio Civil de Primera Edición (Consejo de Estado, 2014).

2.- Ejemplo de solicitudes de extensión de jurisprudencia en las cuales se les extiende los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/12	2057-12	Sección Segunda, 17 de marzo de 2007.	Extiende los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	Porque existe identidad fáctica y jurídica en las líneas jurisprudenciales sobre indexación, prescripción y límites de la aplicación del IPC. Aplica la regla y extiende efectos de las sentencias del 17 de mayo de 2007 y la más reciente que unificó de 24 de octubre de 2012.
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	2059-12	Sección Segunda. Rad. 8464-05 de 17 de mayo de 2007 24 de octubre de 2012, rad. 1081-11 C.P. Gustavo Gómez Aranguren.	Extiende los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“Sin embargo ha de advertirse que en desarrollos jurisprudenciales posteriores al de la sentencia citada en la solicitud de extensión, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha adoptado una postura interpretativa, según la cual, el incremento de la base de liquidación pensional y el consecuente reajuste sucesivo del quantum de las mesadas no está condicionado a que no haya operado la prescripción del derecho al pago de las diferencias de reajuste causados durante los años 1997,1999,2001,2002,2003 y 2004. Esta tesis fue sintetizada y reiterada en la sentencia del 24 de octubre de 2012 expediente 1081-11 con potencia de quien ahora decide este asunto. En tales condiciones, con el
					propósito de dar cumplimiento a los fines del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, relacionados con el logro de la

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					aplicación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico, la materialización de la igualdad frente a la Ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas y judiciales y la garantía d los principios de eficacia, economía, celeridad e imparcialidad; el despacho ordenó extender los efectos de la sentencia de fecha 24 de octubre de 2012, rad. 1081-11 C.P. Gustavo Gómez Aranguren.
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	2039-2012	Sección Segunda, 17 de mayo de 2007	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	Aplica la regla y extiende efectos de las sentencias de 17 de mayo de 2007 y la más reciente que unificó de 24 de octubre de 2012.
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	11001-03-25000-2012-00526-00(2033-12) y 11001-03-25-000-2012-00532-00-(2039-2012)	Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado. 24/10/2012 Exp. 1081-11 C.P. Gustavo Gómez Aranguren.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“Es obligación del solicitante de extensión presentarle al juez las pruebas que tenga en su poder o las que se refieran a las que la administración tenga para que ésta pueda hacer el cotejo”. “Se remitirá la actuación a la administración haciendo la indicación que, conforme a lo que establece el Código de Procedimiento, debe iniciarse la liquidación correspondiente ante el juez, que de acuerdo a las normas de competencia, le corresponde”.

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	2057-2012	Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado. 24/10/2012 Exp. 1081-11 C.P. Gustavo Gómez Aranguren.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“La Sala encuentra que en el fondo del asunto, y la jurisprudencia que ha venido trazando el Consejo de Estado, hay absoluta claridad sobre la manera como debe ajustarse las pensiones de los retirados. Asimismo, hay claridad sobre cómo se deben reajustarse las mesadas de los retirados de la Fuerza Pública, esto es, con el IPC. La Sala encuentra identidad fáctica de la regla jurisprudencial en torno a indexación y prescripción y reglas en cuanto a los límites de la aplicación IPC”.
Gustavo Gómez Aranguren	11/09/13	2059-2012	Sección Segunda – Subsección “A” del Consejo de Estado. 24/10/2012 Exp. 1081-11 C.P. Gustavo Gómez Aranguren.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“La Sala encuentra que en el fondo del asunto, y la jurisprudencia que ha venido trazando el Consejo de Estado, hay absoluta claridad sobre la manera como debe ajustarse las pensiones de los retirados. Asimismo, hay claridad sobre cómo se deben reajustarse las mesadas de los retirados de la Fuerza Pública, esto es, con el IPC. La Sala encuentra identidad fáctica de la regla jurisprudencial en torno a indexación y prescripción y reglas en cuanto a los límites de la aplicación IPC”.
Gustavo Gómez Aranguren	25/09/13	11001-03-25-000-2013-	Sección Segunda-Subsección “B” de la Sala de lo Contencioso Administrativo.	Extiende los efectos de una sentencia diferente de la	“Puede afirmarse que en este caso no se demostró que existiera analogía fáctica ni jurídica entre el supuesto contenido de la sentencia de cuyos

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
		00211-00(0482-13)	26/02/2009. Epx. No. 1614-2008 C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Actor Gilberto Sánchez López.	solicitada, sentencia de fecha 24 de octubre de 2012, proferida por la Sección Segunda-Subsección “A” del Consejo de Estado. Exp. No 1081-11. Gustavo Gómez Aranguren	efectos se solicita la extensión y el nuevo caso puesto a consideración del Consejo de Estado. En efecto, en el caso antecedente ocurrió la prescripción parcial el derecho al pago de las diferencias de aumento causadas en las mesadas de asignación de retiro del demandante, mientras que en este opero la prescripción total, considerando la vigencia limitada del sistema de incremento con base en el IPC certificado por el DANE que se mantuvo entre los años 1995 y 2004”.
Bertha Lucía Ramírez de Páez	07/10/13	11001032500020120052500(2032-2012)	Segunda Sección 17/05/2007 Exp. 25000232500020030815 201 (ni8464-05) C.P. Jaime Moreno García. Actor José Jairo Tirado.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	-. La sentencia de unificación mencionada ordeno el reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, aplicando el IPC del año anterior y no el sistema de oscilación. – Los requisitos de procedibilidad de la solicitud es extensión se acreditaron. -. La línea jurisprudencial trazada por el Consejo de Estado, además de reconocer lo anterior (el reajuste de las asignaciones de retiro en el régimen especial durante algunos años, fue inferior al dispuesto en el régimen general aplicable al común de la población (artículo 14 de la ley 100 de 1993), ha manifestado que el reajuste

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					pensional aplicando el IPC, debe hacerse hasta el 31 de diciembre de 2004, porque el decreto 4433 de 2004 que reglamento la Ley 923 de 2004, retomó el sistema de la oscilación dispuesto en el decreto 1211 de 1990”.
Gerardo Arenas Monsalve	26/03/14	1100103250 0201200544 00(20626-2012)	Sección Segunda, 17/05/2007, Exp. 8464 de 2005 C.P. Jaime Moreno García. Actor José Jaime Tirado.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	Se puede extender los efectos de la sentencia de unificación solicitada por cuanto se demuestra que el incremento de su asignación de retiro se hizo en un porcentaje menor al IPC para los años 1996 a 2004, bajo los siguientes argumentos reiterados por la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta corporación: El ajuste de pensiones y asignaciones de retiro de los miembros de la Fuerza Pública debe hacerse conforme al índice de precios al consumidor IPC, de que trata el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, en sus artículos 14 y 142, por remisión expresa que hiciera el propio legislador en la Ley 238 de 1995. Bajo estos supuestos, y teniendo en cuenta que la Sala de sección ya había establecido en sentencia de 17 de mayo de 2007. Rad 8464-2005 M.P. Jaime Moreno García que en este caso de los oficiales de la Fuerza Pública les resultaba más

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					favorable el reajuste de su asignación de retiro, con aplicación del índice de precios al consumidor IPC, respecto de los años 1997,1999,2000,2001,2002,2003,2004 la Sala, para el caso concreto, dará por probado este hecho y, en
					Consecuencia ordenara el ajuste de las asignaciones de retiro del solicitante y que viene percibiendo, con fundamento del índice de precios al consumidor IPC, respecto del precipitado período, sin perjuicio del termino respectivo”.
Gerardo Arenas Monsalve	23/04/14	1100103250 0201200528 00(2035-2012)	Sección Segunda.04/08/2010. Exp. 0112 de 2009 C.P. Víctor Hernando Alvarado. Actor: Luis Mario Velandía.	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“La sala considera que se puede extender los efectos de la sentencia de unificación porque se demuestra que en el acto de liquidación ni se incluyeron la totalidad de los factores certificados en el último año, lo del quinquenio que se aludió, como lo explique en la exposición inicial allá equivale a la bonificación por servicios prestados que forman parte de la lista de factores. Entonces, si se ordena incluir a su ingreso base los otros factores, asignación básica, prima técnica bonificación, pues se está efectivamente aplicando correctamente sin perjuicio de los aportes que correspondan, como también ha sido la tradición

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
					jurisprudencial y en lo cual se toma el punto de vista que establece la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, una postura tradicional de la Sección Segunda, en la cual se dice que las pensiones se liquidan con los factores sobre los cuales se ha cotizado, pero la no cotización no depende del trabajador, porque la entidad tuvo ocasión de efectuarla. Por lo tanto, por no considera que eran factor no lo estableció esa circunstancia no puede afectar el reconocimiento del derecho en los términos que corresponda”.
Bertha Lucía Ramírez de Páez	30/04/14	1100103250 0201200540 00	Sección Segunda, 17/05/2007. Exp. 8464- 05. Radicación 25000232500020030815 201	Extiende a los efectos de la jurisprudencia de unificación solicitada.	“La entidad reconoció que no ha hecho el reajuste a pesar de la solicitud hecha por el demandante pero se allanó a pagar lo adecuado por concepto de reajuste de la asignación de retiro desde septiembre de 2008 con aplicación de la prescripción cuatrienal, teniendo en cuenta los años anteriores para efectos de la base de liquidación así estos no se paguen por efectos del fenómeno prescriptivo conforme a lo ya reiterado por la Sala.
Bertha Lucía Ramírez de Páez	07/05/14	1100103250 0020130038 600(0819- 2013)	Sección Segunda 17/05/2007. Exp. 8464- 05 Radicación 25000232500020030815	Extiende a los efectos de la jurisprudencia	“Lo anterior evidencia que las situaciones fácticas y jurídicas son idénticas a las analizadas en la sentencia cuyos efectos se pretende

Consejero Ponente	Fecha	Radicación	Sentencia a que se solicita extender o unificar	Resuelve	Consideraciones
			201. Actor José Jaime Tirado.	de unificación solicitada.	extender dado que, según copia de la Resolución No. 9704 de 18 de noviembre de 1975 que aprobó la resolución No.3611 de 24 de octubre de este mismo año, al señor José Rafael Acosta Pabón le fue reconocida la asignación de retiro a partir del 15 de octubre de 1975. Como la prestación fue reajustada con el sistema de oscilación, tal como lo afirmo el apoderado de la parte convocada, el reajuste aplicado a la prestación por lo años reclamadas fue inferior al que hubiera resultado de aplicar el IPC dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993”.

Fuente. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Sala de Consulta y Servicio Civil de Primera Edición (Consejo de Estado, 2014).

Aciertos y desaciertos del mecanismo de extensión en la sección Segunda.

Teniendo en cuenta que la Ley 1437 de 2011 lleva siete años de vigencia, la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia de acuerdo a los datos extractados es muy baja, ya que en comparación con el número de procesos que cursan en los despachos el porcentaje de solicitud es ínfimo, lo que tal vez se presenta por:

- Falta de conocimiento de la misma existencia del mecanismo de extensión de la Jurisprudencia creado al interior de la Ley en cita, toda vez, la administración y el administrado viene acostumbrado a presentar y/o resolver solicitudes, derechos de petición, de manera favorable y/o desfavorable, siendo esta última plasmada por un acto administrativo negativo por lo que el administrado está pendiente de términos de caducidad para presentar acciones y/o medios de control, es decir, esta frente a la costumbre de entrar en contienda para reclamar su derecho ante el Estado, bien sea por vía de tutela, conciliación, por medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y por vía ejecutiva.

De otro lado la administración, al resolver la solicitud invocada del cumplimiento del derecho por medio de este mecanismo, tal vez, dirige su respuesta como si fuera una petición simple, sin tener conocimiento de la complejidad que involucra el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

- Disyuntiva para las autoridades administrativas al evidenciar posiciones encontradas entre las sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por ejemplo cuando se trata de sentencias de unificación de reliquidación de factores salariales, las entidades administrativas UGPP toma como defensa la sentencia 230 de 2015 de la Corte Constitucional sobre la forma de re liquidar estos beneficios pensionales, en yuxta posición con la sentencia de unificación del Estado del 4 de Agosto de 2010.

Con relación a esta circunstancia se puede observar que a fecha del año 2017 es una realidad, que en el caso de las sentencias de unificación con relación a reajustes pensionales en Colombia se presenta el choque entre dos cortes a saber: la Corte Constitucional y El Consejo de Estado, dado que cada una a dispuesto precedentes sobre el mismo tema pero que discrepan en el Oberdicta, por cuanto la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, establecieron que el IBL no era objeto de debate. Por lo cual el mecanismo de extensión que se presente al respecto será negado; por su parte el Consejo de Estado sigue manteniendo la posición de unificación para este evento con la sentencia del 4 de agosto de 2010, es así como las entidades públicas vienen excepcionando con la sentencia la Corte Constitucional, mientras el Consejo de Estado viene resolviendo con su sentencia de unificación por lo que, se evidencia el choque de trenes.

- Frente a las solicitudes de los peticionarios se encuentran que adolecen de las justificaciones razonadas previstas en el Art. 102 del CPACA. Es decir, que no se sigue el orden establecido como ya se indicó una justificación razonada, que este acompañada de pruebas y que anexe copia y/o referencia de la sentencia de unificación. En este punto se observa que los mecanismos presentados han incurrido en:

- Invocar circunstancias de hecho que no corresponden a la sentencia de unificación invocada.

- Las circunstancias de derecho no tienen identidad con la causa petendi; mediante la cual se reconoció a un tercero el derecho, es decir que el mecanismo requiere identidad de hecho, de derecho, y de entidad pública a la que se le reclama que se le extienda los efectos de una sentencia de unificación.

-Frente a las pruebas se encuentra que se envía la simple solicitud de extensión de jurisprudencia, sin acompañar el acervo requerido, es decir solo se invocan los hechos. Las pruebas

no solamente se deben enunciar sino que también se deben aportar, con relación a las pruebas debe existir identidad desde el punto de vista de las documentales, testimoniales y demás aportadas dentro del mecanismo de extensión con coherencia a las que se invocaron en el precedente.

– Presentación de varias solicitudes de extensión con el mismo objeto y de forma sucesiva. Es necesario interpretar que se debe presentar una sola solicitud que reúna los requisitos, porque al ser reiterativas y sin los requisitos, ello conlleva a que se congestionen tanto la administración como los despachos judiciales, es decir que el ciudadano debe ser sumamente cuidadoso al presentar esta solicitud.

– Desconocimiento del deber legal de solicitar el concepto previo de la ADNJE. Tal vez sea por que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es una entidad que al igual que el mecanismo de extensión son recientes, por lo que el ciudadano y el administrador desconocen la obligatoriedad que tiene la administración de solicitar el concepto previo de la ADNJE, como requisito obligatorio dentro del procedimiento.

– Limitaciones presupuestales e inexistencia del rubro específico. Se observa que este mecanismo queda limitado por el factor económico pues está supeditado al rubro presupuestal; por lo que las autoridades tienden a negar el cumplimiento de este mecanismo.

– Caducidad de la acción. Otro obstáculo que se presenta en torno al mecanismo de extensión de la Jurisprudencia es la circunstancia del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo que le impide ser una figura autónoma.

– Existencia de cosa juzgada. Se ha mal entendido por el cuidado este mecanismo como una manera de revivir términos frente a un proceso ya fallado, es decir que ha operado el fenómeno de cosa juzgada.

– Existencia de un proceso judicial en curso. El mecanismo de extensión de la

Jurisprudencia que se ha presentado al interior del Consejo de Estado Sección 2° y 3°, ha sido despachado desfavorablemente en alguno de sus casos atendiendo a que por los mismos hechos y fundamentos de derecho existe un proceso en curso.

Esa existencia de proceso en curso permite interpretar que se deba esperar hasta cuando quede decidido. Frente a lo cual el ciudadano deberá escoger en mecanismo de extensión o en retirar el proceso que está en curso.

– Presentación de la solicitud acompañada de pruebas inconducentes. Las pruebas aportadas en el mecanismo que se estudió en el Consejo de Estado no fueron suficientes, conducentes ni completas para que se aplicara el precedente de manera efectiva; a pesar de que este mecanismo no se constituye como medio de control si queda el solicitante en la obligación de probar por los medios legalmente constituidos sus fundamentos de hecho.

Frente a la administración es conveniente inferir que no solamente se deben dedicar a negar la solicitud si no que deben revisar si el precedente permite suspender la solicitud, para que el solicitante aporte las pruebas necesarias dentro del término habilitado por la ley al igual que la administración deba revisar si su entidad tiene pruebas conducentes que permitan de manera integral analizar la solicitud del mecanismo de extensión, es decir ella, la administración debe agotar todos los medios probatorios para garantizar que el derecho invocado al momento de decidir este fundamentado no solamente con el acervo probatorio arrojado por el solicitante sino que también sea con el acervo probatorio que repose en la entidad.

Una prueba indecidible que debe aportar el solicitante es la sentencia de unificación o el precedente que pretende que le extiendan sus efectos no solamente indicar el número, el radicado, el mes, el año sino que debe aportar el cuerpo de la sentencia.

Estos aspectos permiten el buen servicio de la administración y la efectividad directa del

mecanismo de la extensión de la jurisprudencia.

Estos errores en las solicitudes, han tal vez contribuido a que el mecanismo de extensión no cumple el ideal propuesto por el legislador, el cual era la descongestión en despachos judiciales y la activación del procedimiento administrativo por cuenta de la administración para el cumplimiento de sus deberes y potestades además de materializar los fines del Estado.

Movilidad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en la Sección Tercera

En esta sección la Sala de lo Contencioso Administrativo, estableció que con el propósito de garantizar los principios de igualdad, seguridad jurídica y reparación era necesario unificar la jurisprudencia, elevando a precedente; es por esto que para el caso específico de la regulación de indemnización de perjuicios en materia de privación injusta de la libertad, por ejemplo en el caso del medio de control de reparación directa, existente para liquidación de perjuicios materiales y morales, se tomaron 8 sentencias que en resumen son:

Ponente	Fecha	Radicación	Consideraciones
Jaime Orlando Santofinio Gamboa	28/08/2014	Exp. 26.251 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado	SU: En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte y de medidas de reparación no pecuniarias por afectación relevante a bienes o derecho constitucional convencionalmente amparados.
Ramiro Pazos Guerrero	28/04/14	Exp. 32988 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte – regla excepción y de medidas de reparación no pecuniarias por afectación relevante a bienes y derecho constitucional y convencionalmente amparados.
Carlos Alberto Zambrano	28/08/14	Exp. 27709 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de muerte; regla general.
Olga Mérida Valle De la Hoz	28/08/14	Exp. 31172 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de lección, regla general y reconocimiento y liquidación del perjuicio, daño a la salud con aplicación de la regla de excepción.
Hernán Andrade Rincón	28/08/14	Exp. 36149 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: En materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios morales en caso de privación injusta de la libertad.

Ponente	Fecha	Radicación	Consideraciones
Sthela Conto Díaz	28/08/14	Exp. 28804 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: Reconocimiento y liquidación de daño inmaterial por afectación relevante a bienes y derecho constitucional y convencionalmente amparados mediante medidas de reparación no pecuniarias frente al trato de la mujer en materia médico asistencial.
Enrique Gil Botero	28/08/14	Exp. 31170 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: Reconocimiento y liquidación de perjuicios daño a la salud con aplicación de la regla general.
Danilo Rojas Betancourth	28/08/14	Exp. 28832 Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera del Consejo de Estado.	SU: Reconocimiento y liquidación de perjuicios, daño a la salud con aplicación a la regla general.

Fuente. Sentencias de Unificación Sección Tercera. (Consejo de Estado, 2014).

Interpretación de sentencias de unificación de Sección Tercera

Estas sentencias evidencian como al unificarse la jurisprudencia permite de manera clara y precisa llegar al ciudadano para que este pueda solicitar según sea el caso la extensión de sus efectos, es aquí donde se infiere que existe una aproximación con el Common Law al hacerla vinculante, es decir que los rangos establecidos en esas sentencias, en especial para los operadores judiciales le permite sustentar de manera real por ejemplo el quantum a aplicar en los perjuicios

morales para el caso de la privación injusta de la libertad; no como venía sucediendo que en jurisprudencias dispersas se adecuaban los valores, generando una inseguridad jurídica que afecta directamente al administrado.

El Consejo de Estado en todas sus secciones ha venido estableciendo jurisprudencias, pero que de manera aislada y sobre el mismo tema, ya sea por interpretación, ya sea por ausencia de norma ha debido unificar, hecho este que ha permitido a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 fijar una metodología que apunte a indicar cuales son las sentencias que van a constituirse como sentencias de unificación y como precedentes.

Es por esto que como lo refiere Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su libro el Precedente Judicial y sus Reglas, las fuentes del derecho que se tenían en Colombia se han transformado; así desde los siglos XIX y parte del XX la normatividad que provenía de la legislación francesa, se ha modificado, por lo que la jurisprudencia como fuente secundaria o auxiliar que está inmersa en el Art. 230 de la Constitución Política de Colombia se torna de imperioso cumplimiento.

Esta transformación o cambio obedece a la modernización y dinámica del derecho colombiano, que se ha valido de figuras internacionales como el mecanismo de extensión de jurisprudencia para como se dijo, armonizar el derecho constitucional, con el derecho administrativo dando paso a un cambio sustancial no solamente frente a los procedimientos y las formalidades, sino que también se han venido dando cambio en la función interpretativa que deben hacer los jueces lo que conlleva al cambio del uso en el lenguaje jurídico, que como lo expresa el autor Quinche Ramírez “ **pág. 35** *“Esa asunción del precedente judicial como fuente formal del derecho, implicó la adopción de un nuevo lenguaje y la toma de decisiones en el plano metodológico, relacionadas con la construcción de los fallos judiciales y sobre todo, con su recepción y adopción de “un nuevo modelos de análisis jurisprudencial” por parte de un auditorio*

renovado y ampliado, conformado por lo funcionarios judiciales, los empleados judiciales, los demás servidores públicos, los abogados, los estudiantes de derecho y el público en general, quienes por primera vez reivindicaban su derecho a conocer y usar las sentencias, los precedentes judiciales, en la medida en que estos contenían ahora el derecho vigente, es decir, reglas jurídicas de aplicación inmediata y obligatoria; así, los nuevos modelos del análisis judicial requieren de la distinción entre la ratio decidendi, el ober dictom y la decisum”.

A su vez, los magistrados en el momento de establecer las sentencias de unificación y los precedentes, dado el cambio de la jurisprudencia como fuente auxiliar por imperativo vinculante, modifican su técnica de selección de sentencias para que al momento de unificar y/o establecer precedentes, se deba tener presente términos como fuerza vinculante, jurisprudencia, jurisprudencia como criterio auxiliar, jurisprudencia como precedente, precedente, ratio decidendi, regla ingeneral y regla jurisprudencial.

Es en estos términos en los que el solicitante ante la administración del mecanismo de extensión de jurisprudencia debe ser cuidadoso por cuanto las solicitudes que han sido negadas ante el Consejo de Estado se soportan en la confusión que tiene el solicitante en el término de precedente y sentencia de unificación, tal y como se observa en los cuadros anexos.

De otro lado, para opacar o alunizar la dinámica del mecanismo de extensión de jurisprudencia, se comparte lo expresado por el Doctor Diego Medina López en el Libro Teoría Impura del Derecho “*la transnacionalización del derecho sin contextualizarlo a la cultura, des culturiza los principios propios internos que rigen cada Estado*”, desde esta óptica el transportar el mecanismo de extensión de jurisprudencia al derecho colombiano obliga a que tanto los funcionarios administrativos y judiciales se deban empapar con los lenguajes, estructuras, categorías y principios propios de la familia jurídica de donde proviene el mecanismo de extensión para este caso la familia jurídica del derecho consuetudinario, basado en la experiencia y el

pragmatismo como lo es Common Law.

No es fácil para un sistema democrático positivista por tradición, reemplazar la doctrina probable por los precedentes, porque desde el contexto mirando en Colombia la Ley 153 de 1887 en su art. 8 “cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicara las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho”; y al observar el art. 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, se infiere la trascendencia que tiene la jurisprudencia para el cambio de fuentes de las que ha de disponer el juez y la administración al momento de solucionar un conflicto entre el administrado y el Estado.

El magistrado del Tribunal de Cierre Consejo de Estado, en su sala plena del mismo y en las salas plenas por secciones deben ya no solamente trazar una línea jurisprudencial sino que en aras de efectivizar el mecanismo de extensión de jurisprudencia deben seleccionar los precedentes, teniendo en cuenta la pluralidad de casos; su constante repetitiva, el impacto económico y la trascendencia jurídica de estos.

Esto facilita, y favorece que en la constitucionalización del derecho administrativo, los precedentes y sentencias de unificación emerjan del seno social es decir que se está dando a través de los precedentes la oportunidad para que el ciudadano y el ministerio publico soliciten la aplicación de sus efectos de manera directa en su escrito razonado; en aras de materializar los principios constitucionales y legales de igualdad, de seguridad jurídica y en especial de estado social de derecho, y de estado social jurisprudencial.

En el derecho internacional y en particular lo que tiene que ver en el sistema inglés y anglosajón esta jurisprudencia y los precedentes son impulsados de manera vertical, en la cual una vez emergen de la comunidad, los tribunales los toman como reglas de obligatorio cumplimiento, aquí en Colombia la verticalidad en el ámbito judicial viene de los tribunales de cierre hacia los juzgados; en materia administrativa no se evidencia tal vez ese tipo de verticalidad, es decir, no se

tiene conocimiento que en una entidad del estado extienda efectos de jurisprudencia y por consecuencia resuelva los casos por su propia decisión, sino que, queda sujeto al concepto previo que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado le imponga.

Por su parte el Consejo de Estado queda supeditado al impacto económico y trascendencia social que se dé al interior del mecanismo de extensión de la jurisprudencia lo que impide que se materialice el propósito con el que el legislador introdujo esta figura.

Estos aspectos oscurecen el panorama de efectividad de la extensión de la jurisprudencia; sin embargo al dejar de lado esos dos cortapises se puede llegar a ser efectivo ese mecanismo de tal manera que al aplicarlo se pueda estructurar un nuevo modelo de derecho que responda las necesidades de los administrados sin que tengan que enfrentarse a un proceso que puede demorar años; de igual forma constituiría una fuente para las decisiones de los jueces aproximándose más a como Andrés Fernando Ospina Garzón en los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa Colombiana a estipulado “El papel creador de reglas jurídicas por parte de la jurisprudencia no se puede afirmar que resulte de una reciente moda de anglicizar del derecho administrativo.

Es decir que el mecanismo de extensión de jurisprudencia consolidaría al precedente ya no como criterio auxiliar como se ha venido manejando durante 100 años y más de nacimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sino por el contrario este derecho naciente iría haciendo escala dentro del derecho moderno, dentro de la globalización jurídica, dando paso a la fuerza normativa de la jurisprudencia como punto de partida para la administración en la diligencia de sus actuaciones, en cumplimiento de los fines del Estado lo que permite consolidar un estado social de derecho en servicio real de los administrados.

**CAPITULO TERCERO. UNA NUEVA VISIÓN DE FUENTE FORMAL
ADMINISTRATIVA: EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA-
COMO VINCULANTE PARA LA ADMINISTRACIÓN.**

Una vez revisados los aspectos teóricos y prácticos del mecanismo de extensión de jurisprudencia, sus orígenes y los motivos por los cuales el legislador en Colombia incluyó esta figura en el CPACA, al igual que analizadas las circunstancias de hecho y de derecho que impiden que este mecanismo sea utilizado como herramienta rápida y segura por parte del administrado, se establece la propuesta de formalizar el Precedente administrativo, así como de modificación al procedimiento del mecanismo de extensión y una sanción en el caso de no cumplimiento.

Sin embargo, se debe destacar que tras nacionalizar la figura del Common law , sistema en el que aplica la línea jurisprudencial de sentencia Hito o superior, en Colombia se ha decidido aplicar este mecanismo a las sentencias de Unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional tomando de esa línea del Derecho Inglés conceptos que enriquecen el Derecho Contencioso, con variación a las fuentes de derecho, que se vienen manejando:

La Doctrina Constitucional: contemplada en los artículos 5 y 8 de la ley 153 de 1887 como la C- 083 de 1995 consideradas como reglas, subreglas normas constitucionales aplicadas a un caso en concreto, por la misma corporación previamente decididas por la Corte Constitucional, por la misma línea serán decididos y cuyos efectos son interpartes, pero podrían ser Erga omnes cuando se subsume una regla establecida; sin embargo, también se puede aplicar por parte de particulares, Entidades, vinculación esta que se da por medio de la Doctrina Constitucional Integradora;

De otro lado la Doctrina probable de origen legal (ley 169 de 1986 artículo 4 puede ser aplicada por los tribunales de casación de la Jurisdicción ordinaria por lo tanto se puede inferir que se da en materia civil, comercial, penal Administrativa pero no en la Constitucional

El Precedente: denominada vinculante, pero no obligatorio para los operadores judiciales que es conformada por dos o más decisiones judiciales sin importar el número; su decisión se soporta con base en la Ratio decidendi que es proferida por los tribunales de cierre, lo que significa que la única manera para que exista precedente (PRECEDENTE VERTICAL) para efectos de la Corte Constitucional por su peso y obligatoriedad son las una Sentencia T ó C o SU ; así , como sucede en el CPACA que las sentencias del Consejo de Estado se consideran como precedentes las “providencias promulgadas por la sección o la sala Plena”.

Al abordar el término de precedente debemos destacar que la Corte Constitucional ha decantado en su Sentencia T 292 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda la existencia de 4 tipos de precedente, como son:

1. El precedente aplicable: referido como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla – prohibición orden o autorización – determinante para resolver el caso daos unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes.

2. El precedente Horizontal, que obliga al juez tribunal o corte a seguir su propia línea decisional, salvo los casos de cambio de legislación de constitución o cambio de jurisprudencia. el Precedente horizontal está vinculado al concepto de disciplina jurisprudencial e implica el deber que tienen los jueces y tribunales de ser consistentes con sus decisiones previas, de modo tal que no se a posible que casos iguales sean resueltos de manera distinta con un mismo juez, estableciéndose como mecanismo de protección del derecho a la igualdad de trato jurídico las

sentencias de reiteración de jurisprudencia las sentencias de unificación de jurisprudencia y el mecanismo de revisión de los fallos de tutela.

3. El Precedente vertical: cuya existencia implica un límite para el ejercicio de la autonomía judicial así como real sometimiento de jueces y tribunales a la interpretación vinculante de los tribunales, los órganos de cierre y la Corte Constitucional.

4. Precedente Uniforme: hace parte del t5rato igualitario de la Constitución y la ley de manera igual a casos iguales similares o semejantes para lo cual es determinante la aplicación del precedente judicial uniforme para los mismos casos hechos o situaciones fácticas por parte de las autoridades administrativas y judiciales.

En ese orden de ideas, en el cambio a obediencia jurisprudencial, se ha confusamente denominado a la doctrina probable precedente y de darle el carácter legal a los precedentes en el civil law, confusión que se presenta al ser trasladado del sistema Common Law. Por lo que se puede concluir que los Precedentes de la Corte Constitucional C y T son de origen Constitucional por vía directa, entre tanto los precedentes del Consejo de estado son de origen legal.

Así, la comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo se vio en la imperiosa necesidad, de incluir una herramienta jurídica como esta, para que la Administración garantizará los derechos de manera directa en sede administrativa, lo que conllevaría a la reducción de la litigiosidad y la garantía de la seguridad jurídica, igualdad y coherencia en la aplicación de las normas jurídicas.

Fue así, como La Corte Constitucional en Sentencia C539 de 2011 establece unas reglas conclusivas con respecto a la aplicación del precedente y el ordenamiento jurídico a saber:

1- Todas las autoridades públicas administrativas, se encuentran sometidas a la Constitución y la ley, por mandato expreso constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las altas cortes.

2- El entendimiento de concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe comprenderse como el referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los altos órganos judiciales.

3- Todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. El mandato constitucional reseñado implica que las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las altas cortes o los fundamentos jurídicos en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos.

4- El respeto del Precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta - en el respeto del debido proceso y el principio de legalidad en materia administrativa (art 219, 121 y 122 de CP) ; - en el hecho de que el contenido y alcance normativo de la constitución y la ley es fijado válidamente y legítimamente por las altas cortes cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; - en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable – en el desconocimiento del precedente, y con ello el principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art 6 y 90 de la CP)- y en el respeto por el art 13 de la CP, frente a las decisiones y actuaciones de la autoridad administrativa.

5- En caso de concurrencia de interpretación judicial vinculante las autoridades administrativas deben aplicar al caso concreto similar o análogo dicha interpretación ya que para estas autoridades no les es aplicable el principio de autonomía e independencia como el caso de los jueces.

Por lo anterior, el artículo 10 de la ley 1437 de 2011 dispuso, el deber de las autoridades administrativas de aplicar de manera uniforme a los casos con similitud de supuestos fácticos y jurídicos las disposiciones constitucionales legales y reglamentarias conforme a la interpretación que de las mismas den las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado.

Lo que conduciría a que el Administrado por medio de esta petición especial, se le reconocieran los mismos derechos que eran concedidos en Jurisprudencia.; para evitar precaver un litigio que es costoso demorado, y que se surte en dos instancias y a su vez se descongestionaran los despachos judiciales.

Pero cuales jurisprudencias son vinculantes para la administración Pública en ejercicio de manifestar a través de Acto administrativo particular y concreto que se genera como respuesta a la solicitud especial del administrado? pues bien la ley 1437 de 2011 ha previsto como se dijo en el capítulo Segundo que son aquellas que están impuestas en el art 270 del CPACA, *derivando tres fuentes objetivas que originan la existencia de las Sentencias de Unificación: - Las que se expidan o hayan expedido por importancia jurídica o trascendencia económica; las que se expidan o hayan expedido al decidir los recursos extraordinario de revisión regulado en artículo 248 a 255 y de unificación de jurisprudencia desarrollados a partir del artículo 256 de la ley 11437 de 2011; las relativas al mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo, al declarar la exequibilidad del artículo 270 de CPACA en la sentencia C- 588 de 2011 .*

Por otro lado el legislador estableció diversos mecanismos de activación judicial y administrativos a lo largo de los artículos 102, 271 y 272 de la norma en cita. En esencia se activa la fase judicial por la respuesta negativa, o cuando guarda silencio la autoridad administrativa tal y como lo establece el artículo 269 del CPACA. y de acuerdo con el trámite de procedimiento temporal establecido para el caso.

La extensión de la jurisprudencia tuvo un cambio en el procedimiento por los artículos 614 y 616 en el Código General del Proceso con relación a la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tanto en fase Administrativa como judicial lo que a su vez modifica los términos ampliándolo en 20 días.

Partiendo de los supuestos teóricos y prácticos que dieron origen a esta figura, cabe destacar cómo evolucionó en Colombia iniciando con la Doctrina probable, llegando a líneas jurisprudenciales y sentencias hito como fuentes auxiliares del Derecho, a Sentencias C y T en la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia que eran vinculantes; es así, como a partir del año 2011 se ajusta y amplía el panorama de Constitucionalidad del Derecho Contencioso Administrativo con la inclusión de las Sentencias de Unificación y los precedentes judiciales para tal vez llegar a los precedentes administrativos, en aras de dar cumplimiento a los pilares fundantes de la administración y de un Estado Social de Derecho como son la aplicación de los principios de celeridad, eficacia y buen servicio de un lado y del otro materializa los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza en la administración.

En ese orden de ideas es necesario precisar en concreto que en Colombia, en periodos de modernización y dinamismo del derecho, con relación a las Iuris praxis se han incluido y abordado conceptos como: Doctrina Constitucional, interpretativa, integradora, y probable como fuentes auxiliares de derecho; jurisprudencia con fuerza vinculante, lo que se traduce en precedentes y como criterio formal de derecho.

Tomando como referente la obra de Manuel Fernando Quinche Ramírez, autor que aborda ampliamente en su obra el precedente judicial y sus reglas al interpretar y presentar los argumentos de la Sentencias C- 539 de 2011 “El precedente judicial implica que un caso pendiente de decisión ha de fallarse de acuerdo con el (los) caso(s) decididos en el pasado únicamente cuando los hechos relevantes característicos del caso actual son semejantes a los supuestos de hecho presentes en el caso decidido con antelación.

Cuando la consecuencia jurídica que se aplicó para la resolución del caso anterior puede equipararse a la que exige en el presente caso y si la regla fijada por la jurisprudencia se mantiene y no ha cambiado o no se ha evolucionado en una jurisprudencia distinta que traiga como consecuencia la modificación de algún supuesto de hecho

Para efectos de su aplicación; de esta manera y de acuerdo con la Corporación para su aplicación si un fallo es un precedente aplicable a un caso concreto es necesario verificar tres cuestiones:

a) La existencia de una semejanza entre los hechos relevantes característicos de los dos casos el anterior y el que se va a decidir.

b) si la consecuencia jurídica aplicada al caso anterior resulta adecuada al nuevo caso que se examina.

c) si la regla fijada en el pronunciamiento anterior ha cambiado o evolucionado, o si por el contrario se mantiene como doctrina sostenible por la corte.

De otro lado el autor concatena cómo la obligatoriedad del precedente efectiviza el Principio de Igualdad y así como la Seguridad jurídica, lo que se traduce en responder adecuadamente y con fuentes formales a las solicitudes de los ciudadanos frente al deber de la autoridad de aplicar uniformemente la Ley, los principios y la jurisprudencia.

Así, se ha dado paso en el Derecho Contencioso Administrativo en Colombia al cambio sustancial en las fuentes auxiliares del Derecho como fuentes formales al incluir en la ley 1437 de 2011 los artículos 10, 102 y 269 ; y con ellos el procedimiento tanto administrativo como judicial del Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia lo que conlleva a la flexibilidad de los artículos 4 y 230 de la Constitución Política de Colombia al anotarse un hit el CPACA al incluir esta herramienta jurídica, que en mi sentir se comporta como un derecho de Petición Especial, no como simple derecho de petición, sino que apunta a ser un Mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Por cuanto una vez acude el ciudadano y presenta la solicitud de extensión de la Jurisprudencia ante la Autoridad Administrativa, activa ipso facto el procedimiento de un Derecho de Petición pero no como el que reza la ley 1755 de 2015; sino como una petición especial, particular y reglada tal y como lo disponen los art 102 y 269 del CPACA; así, la administración al extender los efectos de una jurisprudencia a un particular crea una situación jurídica concreta, concediendo los mismos derechos de la Sentencia de Unificación invocada y aportada y finaliza el procedimiento administrativo; al contrario, si es negada o no aplica la sentencia de unificación o se aparta de ella la Administración, el solicitante activa la jurisdicción Contencioso, al acudir ante el Consejo de Estado para que sea el Tribunal de cierre quien le defina.

Tomando como referente el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia y que el mismo presenta dos fases para su cumplimiento la fase Administrativa como se indicó y describió en el capítulo anterior y a igual que la fase la fase judicial, así, al analizar las sentencias referidas en el Consejo de Estado y las autoridades que acudieron ante la Agencia Nacional Jurídica de Defensa del Estado y observando que por razones de desconocimiento, en la aplicación de esta figura, el objetivo propuesto por el legislador no ha logrado descongestionar los despachos judiciales, por

cuanto solo ha fecha de presentación de esta investigación solo se han resuelto 48 solicitudes a favor en la sección segunda del Consejo de Estado de las 252 solicitudes de extensión de jurisprudencia se han despachado solo 48 favorablemente por las razones que se indicaron el capítulo Segundo .

Análisis crítico y reflexivo.

Así como lo expreso el Honorable del Consejo de Estado Augusto Hernández Becerra, de la Sesión Tercera “como corresponde a toda sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado:

Generan precedentes vinculantes para la labor de jueces y tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa. Igualmente, constituyen parámetros para la conciliación en asuntos contencioso administrativos." Esto es así en virtud de la regla de sujeción al precedente del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), conforme a la cual "En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Es pertinente recordar que en relación con este punto al declarar la constitucionalidad de los artículos 102, 269 y 270 de la Ley 1437 de 2011 la Corte Constitucional manifestó:

... las decisiones de la Corte Suprema de Justicia el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones y la Corte Constitucional -en todos los casos, como guardián de la Constitución- tienen valor vinculante por emanar órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica-C.P. artículos 13 y 83-; (iii) excepcionalmente, el juez puede apartarse del precedente judicial vinculante de los órganos jurisdiccionales de cierre, mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la

autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -C. P.. Artículo 228-."

1. Ventajas y desventajas de mecanismos de extensión de la Jurisprudencia.

Ventajas:

Propósito	<p>Acceso a la justicia para el administrado por aplicación de SU del Consejo de Estado vinculantes (Art. 102 y 269 270 271 del CPACA)</p>
Espíritu Legislativo	<p>Mecanismo alternativo de solución de conflictos, directo, pronto, rápido y garante de derechos.</p> <p>Herramienta de descongestión judicial.</p>
Efectos de su Aplicación	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicación directa del derecho concedido a terceros con identidad y causa petendi y de sentencia SU del Consejo de Estado. - Materialización de principios fundantes en el Estado Social del Derecho (igualdad, confianza, legítima y Legalidad. - Efectividad de los principios pilares de la administración pública, imparcialidad, celeridad y buen servicio,

Fuente. Elaboración Propia.

Desventajas

- Desconocimiento de la figura ,
- Oportunidad de la administración para apartarse del precedente, por lo cual pierde el efecto vinculante
- Inclusión de la ANDJE,
- Ampliación de término,
- Ausencia de rubro con destinación específica,
- No tener su ley propia como un mecanismo alternativo de solución de conflictos , como la tiene la conciliación
- No se predijo una consecuencia drástica para su cumplimiento,
- El acto administrativo que niega puede ser demandado?
- Ausencia de recursos en el procedimiento administrativo.
- Términos extensos.
- Limita la autonomía judicial

Fuente. Elaboración propia.

Ajustes propuestos al mecanismo de extensión de jurisprudencia para su eficacia.

Si se toma la idea, la estructura y la movilidad que tiene este mecanismo en el derecho inglés y en el Common Law se puede modificar el mecanismo de extensión de jurisprudencia para que sea más eficiente así:

1. El ciudadano presenta un derecho de petición especial, ante la entidad que incluye:

-Identificación del solicitante: Nombres, apellidos, residencia.

-Hechos: Relato de los hechos en orden cronológico y de manera clara y precisa

-Fundamentos de precedente: Describir el tipo de precedente y/o sentencia de unificación.

-Pruebas aportadas: Documentos que tenga en su poder, los que reposen en la entidad y las sentencias de unificación que pretende que le extienda sus efectos.

Juramento: indicando que no ha presentado procesos, conciliaciones ni otra petición igual.

-Notificaciones.**2. Cambio sustancial en el procedimiento para el administrado:**

- Una vez presentado la solicitud de mecanismo de extensión de jurisprudencia, y siendo resuelto por la Entidad dentro del término establecido en el artículo 17 de la Ley 1755 del 2015, para un derecho de petición el ciudadano con el radicado del derecho de petición especial y la respuesta, acude al Consejo de Estado con un memorial que indique: “en atención a la respuesta negada de la aplicación del precedente invocado allego al honorable consejo de Estado Sección tal, este mecanismo para que sea resuelto.

- En caso de que la entidad guarde silencio, se da aplicación al término establecido para el acto ficto o presunto que se genera.

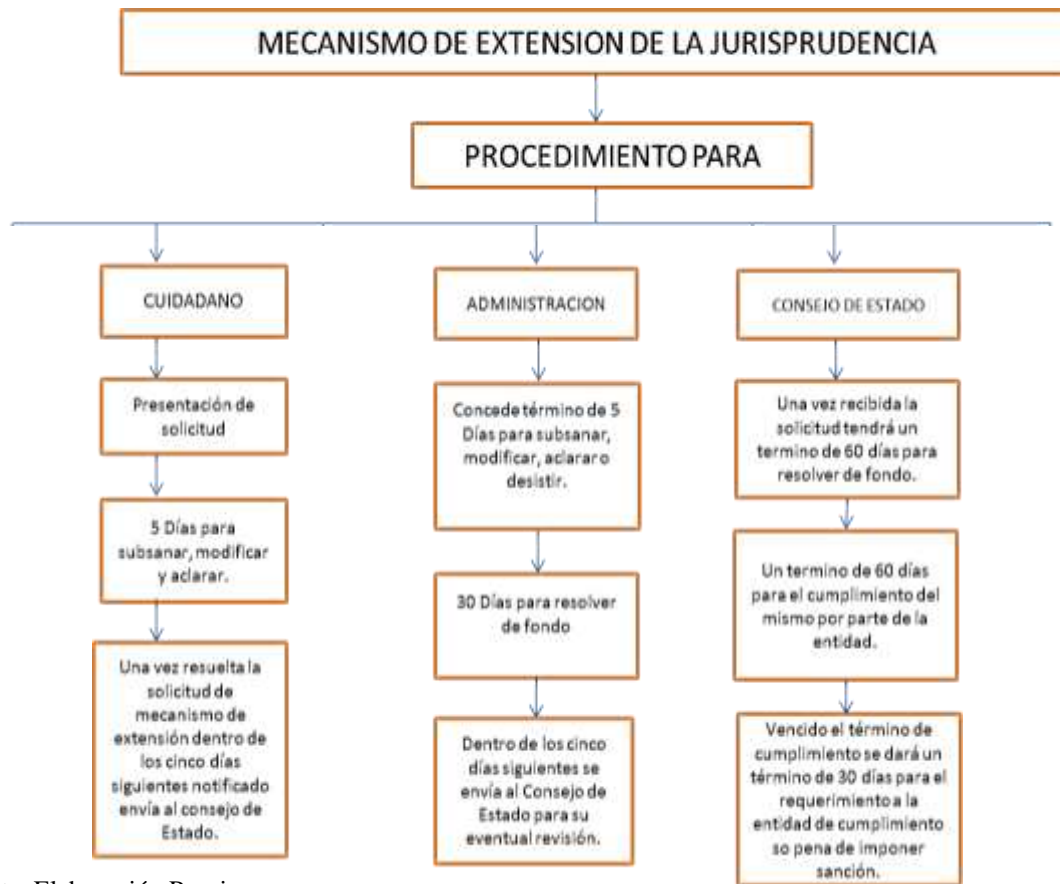
- Ese procedimiento al no dar cabida a recursos, y al estar solicitando que se extiendan los efectos de una sentencia deberá realizarse sin apoderado o en su defecto debería acompañarlo el ministerio público y/o la defensoría.

- Un requisito adicional debe ser que el ciudadano acompañe con su solicitud una constancia expedida en la que se indique que por los mismos hechos no está cursando proceso alguno como tampoco se ha resuelto ninguno, es decir (cosa juzgada).

- Suspender la vinculación de la ANDJE, por cuanto ella tuvo su oportunidad de intervenir con antelación en la sentencia que dio lugar al fallo de unificación.

- Vencido el termino de los diez días en caso de estar la petición incompleta se podrá conceder un término de cinco días al peticionario para que modifique, aclare, retire y/o desista de la petición, aporte documentos y en especial la sentencia de unificación invocada.

- Siendo favorable o desfavorable la solicitud de extensión de jurisprudencia se debe llegar al Consejo de Estado para su eventual revisión.



Fuente. Elaboración Propia.

Justificación.

La reducción de términos permite asegurar que el principio de eficacia el cual irradia todas las actuaciones de la administración conduzca al mejoramiento, a la diligencia y al buen servicio de la administración.

Los términos aquí modificados facilitan su inmediatez; es decir, que el ciudadano también queda obligado a ser rápido en el cumplimiento de los requerimientos y a su vez la administración da ejemplo de prontitud.

El término modificado para el Consejo de Estado permite que siendo este mecanismo creado por el legislador para descongestionar los despachos judiciales, y despachándose dentro de los 60(seenta) días siguientes, motive al ciudadano a que acuda a este mecanismo en lugar de

impetrar procesos; esto a su vez facilita el acceso a la justicia por vía directa.

El procedimiento abreviado, debería ser el fin inmediato y práctico para que la administración descongestione las áreas jurídicas; y en un símil a la tutela, resuelva en un término prudencial la solicitud de mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Al dar cumplimiento a este mecanismo, en estos términos, se da más espacio para que en el caso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se pretenda presentar sea más amplio.

De igual forma un término corto satisface el principio de seguridad jurídica pues se aprovecha el término de vigencia del precedente, pues el Consejo de Estado en su dinámica puede cambiar las disposiciones que fueron favorables por otra sentencia de unificación que deje sin vigencia la anterior.

b. Sanción pecuniaria para la administración y aplicación del delito de prevaricato para la jurisdicción en caso de su inobservancia.

Una vez la administración haya resuelto la solicitud del mecanismo de extensión de la Jurisprudencia y su respuesta no sea de fondo atendiendo a lo establecido en el CPACA, como sanción se debe por cuenta del Director de Área suspender la competencia del empleado y elevarlo al Director de Entidad.

En caso de incumplimiento dentro del término establecido por la Ley y atendiendo a que no hay condena en costas, la Entidad deberá pagar de cinco a diez salarios mínimos a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

Una vez emitida respuesta por el Consejo de Estado y haya identificado que la culpa es de la administración al despachar favorablemente el mecanismo y la otra (como unas agencias en derecho) para evitar la congestión de despachos judiciales, lograr la descongestión, evitar el

choque de trenes, se debe aplicar el delito de prevaricato a las autoridades judiciales competente, para evitar un cumulo de solicitudes del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en el Consejo de Estado. Por lo cual el Consejo de Estado debe remitir o compulsar copias para que se cumpla la sanción.

Esta propuesta obedece a que siendo el mecanismo de extensión de jurisprudencia creado por el legislador para la descongestión de los despachos judiciales y la eficiencia de la administración y teniendo en cuenta que viene tomada del sistema anglosajón e inglés donde en el Common Law el principio del Star Decisis dada la obligatoriedad de aplicar el precedente y en el sistema inglés las decisiones de los tribunales superiores son obligatorios; en Colombia, se viene confundiendo este mecanismo con una solicitud no tan trascendente y que por lo general es resuelta de manera desfavorable, dejando en vilo el principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

Tal y como lo expone Álvaro Andrés Díaz Palacios en el libro Sentencias de unificación jurisprudencial y mecanismos de extensión aplicación en materia tributaria, *“Con todo, la finalidad de la doctrina del Stare Decisis anglosajón no es otra que la seguridad jurídica mediante la creación del derecho. Lejos de distanciarnos, hoy ambos extremos se han flexibilizado, de suerte tal que, con precedentes o con normas escritas, coinciden en los fines buscados, entre otros, seguridad jurídica, igualdad y equidad.”Pg.103.*

Lo que evidencia que este mecanismo es una forma de solucionar los conflictos del ciudadano y el Estado de manera especial, rápida y garante de los derechos de igualdad y seguridad jurídica, pues corresponde a la aplicación de una orden jurisprudencial en un país de corte normativo sustantivo más que reglado y jurisprudencial, sin embargo el consejo de Estado en expediente 201201251 de 2015 a establecido *“Para garantizar un mínimo de seguridad jurídica y el derecho a la igualdad los funcionarios judiciales se encuentran vinculados a la regla*

jurisprudencial que haya fijado el órgano de cierre de cada jurisdicción significa esto que el poder vinculante quedaría supeditado al tribunal de cierre en sentido vertical.”

De otro lado las sentencias de unificación que emanen del Consejo de Estado son las llamadas para recurrir al mecanismo de extensión de jurisprudencia tal y como lo expresa el Consejo de Estado en la sentencia referida - *“Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso administrativo, pero son un tipo especial de providencias- las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia , que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado “*

Dejando claro que el Consejo de Estado señala cuales sentencias se adecuan al caso en solicitud de mecanismo de extensión de jurisprudencia.

A su vez la propuesta efectuada sobre el cambio a procedimiento abreviado, permite dar aplicabilidad al principio de economía procesal lo que traduce en la efectividad del principio de seguridad jurídica y a su vez su inmediatez permitiría que los ciudadanos hagan uso de este mecanismo de manera más constante, y al ver satisfechos sus derechos con la aplicación de la jurisprudencia, el mecanismo desplazaría un proceso jurídico o un medio de control por lo que los despachos judiciales lograrían su descongestión.

Si bien es cierto el ciudadano tiene el derecho al acceso de la administración de la justicia, este mecanismo al solicitarse por intermedio de apoderado estaría limitando este acceso, toda vez que no existe en la tarifa de honorarios expedida por el colegio nacional de abogados –conalbos tarifa alguna en razón a la aplicación de este mecanismo, ya que de salir favorable su resultado, el único beneficiado es el solicitante; esto a su vez, no genera como en un proceso liquidaciones,

agencias en derecho, costas procesales, en fin todos los beneficios económicos que implica un medio de control.

De otro lado el delito de prevaricato, al respecto tomando la tesis de Manuel Fernando Quinche Ramírez, en el Precedente y sus reglas cuando trae como referente la Sentencia C- 335 de 2008 MP Humberto Sierra Porto si “ hay prevaricato por acción cuando se profiere providencia, resolución, dictamen o concepto violatorio de la jurisprudencia proferida en los fallos de control abstracto o de la jurisprudencia que conlleve la violación directa de la ley o acto general , infiriendo que la Corte estableció “...hay prevaricato por acción cuando exista contradicción en la jurisprudencia proferida en los fallos de control constitucional de las leyes o que el desconocimiento o que el desconocimiento de la jurisprudencia conlleve a infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un Acto Administrativo de Carácter General desde allí la Corte en sentencia C- 335 de 2008, estableció que se configura el Prevaricato por acción por violación de la jurisprudencia , bajo cuatro modalidades:

1. Cuando la providencia resolución, dictamen o concepto se dicta aplicando una norma que ha sido declarada inexecutable por la corte Constitucional.

2. Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta contratando la interpretación contenida en una sentencia de exequibilidad condicionada, por considerar que en ese tipo de fallos son vinculantes tanto el decisum como la ratio decidendi.

3. Cuando la providencia, resolución dictamen o concepto se dicta violando o aportándose de la jurisprudencia sentada por las altas cortes en casos en los cuales se presenta una simple subsunción.

4. Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta con manifiesto alejamiento del operador jurídico de un subregla constitucional constante, como acontece cuando

se dejan de aplicar las reglas vertidas en los fallos de reiteración de jurisprudencia o en las sentencias de reiteración jurisprudencial.

Así, el operador jurídico y la administración deben tener presente precedente para ser más cuidadosos al momento de resolver la solicitud en las posibilidades que le otorga la ley 1437 de 2011 apartarse de la Jurisprudencia o precedente invocado o no estar de acuerdo con el mismo, pues su justificación debe estar lo suficientemente argumentada, su motivación debe ser contundente, so pena de infringir el principio de igualdad y trasgredir los preceptos del artículo 10 de la norma en cita.

Propuesta: Una aproximación al precedente administrativo.

Por lo tanto, así como se creó el Mecanismo de extensión de la Jurisprudencia para la vinculación de precedente judicial, dejando un sin sabor dado que no ha cumplido con la vocación para lo cual fue creado como fue descongestionar los despachos Judiciales y hacer más eficiente a la Administración; por el contrario, este es un mecanismo que al darle la oportunidad a la administración de negarlo apartarse de él en tres circunstancias lo que hace es que las entidades vuelvan a descargar su responsabilidad en el Consejo de Estado al activar la Vía Judicial.

Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesario que en Colombia se estructure, organice y delimite el **Precedente Administrativo**, aplicando la misma lógica de esta figura pero creando la administración su propio precedente, lo que se asimilaría en parte al derecho consuetudinario de EEUU y Reino Unido, en los que con la actividad repetitiva de la Administración frente a la misma solución de un caso a un tercero se le aplica la misma racionalidad decisiva; así, emerge el precedente lo anterior teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1. **Se asegura el Principio de Igualdad:** sería una herramienta necesaria e indispensable para que la administración proporcione un trato igualitario, haciendo uso de su potestad discrecional y se limite el abuso del poder, dada la posición dominante de la Administración sobre el administrado ofreciendo un trato en equidad a los administrados que se encuentren en similitud de supuestos facticos y jurídicos semejantes. Así como en el Common Law los jueces deben sujetarse al Stare decisis, y con el mecanismo de extensión de la Jurisprudencias la Administración quedaría sujeta a sus propias decisiones es decir que se crearía el precedente administrativo, y el ciudadano acudiría al mecanismo de extensión de jurisprudencia en sede judicial de manera excepcional.

2. **Se materializan los principio de la Administración pública de Eficiencia, Economía procesal y celeridad** en razón a que la Administración pública dejaría de ser un paquidermo que se describe como un enemigo del ciudadano, para ser un ejecutor de mandatos constitucionales, legales y jurisprudenciales, y de aspectos conciliados con anterioridad al caso por resolver en idénticas condiciones tanto subjetivas como sustantivas por vía directa y con resolución de peticiones especiales. tomando sus propias decisiones apoyadas dentro del marco jurídico descrito. Lo que reafirmaría su poder como administración garantista de derechos y en cumplimiento de los fines del Estado Social de derecho.

3. **Disminución del Impacto fiscal:** Se ahorraría el Estado Colombiano un buen dinero, dado que no tendría que pagar sumas exorbitantes al acudir el ciudadano a una conciliación; a un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, o al mismo mecanismo de extensión de jurisprudencia, evitando a su vez un desgaste judicial y conciliatorio que sería reconocido por la Entidad en Sede Administrativa.

Es por esto que las actuaciones internas de la administración se supeditarán mediante la reiteración de una conducta, siendo una disposición per se sustantiva de la Administración Pública generadora de derechos y deberes para el ciudadano. Es necesario que se afecte el rubro presupuestal y que la autoridad competente incluya la modificación al presupuesto en el que se ingrese un rubro efectivo que asegure el cumplimiento del mismo cuando la Entidad aplique el Precedente Administrativo o cuando excepcionalmente se solicite la aplicación del Mecanismo de extensión de la Jurisprudencia, en similitud como se hace con la conciliación, con cobros coactivos y con ejecutivos.

4. **Asegura la credibilidad del administrado en la Administración Pública:** Para que el precedente administrativo se consolide como una realidad en Colombia, a favor de la descongestión de despachos judiciales, es necesario que la Administración pública tenga la posibilidad de desplegar su servicio, bajo tres aspectos fundamentales:

- Organización de la actividad administrativa bajo un fin en sí misma.
- Garantiza la confianza en ella por los administrados.
- La Administración se responsabiliza de sus propias cargas frente al administrado.

5. **Afianza la jurisprudencia administrativa**, que será nutrida obligatoriamente por los fallos de los tribunales de cierre y que constituyen sentencias descritas en los artículos 102 269 y 270 del CPACA, al igual que con las solicitudes de mecanismo de extensión de jurisprudencia previamente resueltas creando **EL Banco de Jurisprudencias Administrativas**, siendo estas las decisiones emitidas por la Administración Pública que va sentando criterios sobre la legislación aplicable, se recalca toda decisión dentro del marco Constitucional legal, jurisprudencias, y dentro de las potestades que el legislador ha otorgado a la administración,.

6. **Se consolida el poder discrecional de la administración y se limita la negativa de la administración.** Por cuanto el mismo el Precedente Administrativo sería la fuente de Derecho Administrativo mediante la cual la administración pública define los criterios vinculantes a supuestos de hecho idénticos en ejercicio de su potestad discrecional, en los supuestos de interés general sustente el apartamiento de los mismos; así, la Aplicación del Precedente Administrativo sería prevalente hasta agotar todas las posibilidades administrativas que eviten de manera sustancial , acudir al mecanismo de extensión de jurisprudencia, a conciliaciones y mucho menos a medios de control.

CONCLUSIONES

El Mecanismo de extensión de la jurisprudencia es un procedimiento que al ser aplicado por la Administración en los términos establecidos por el CPACA y no debe ser confundido el derecho de petición de la ley 1755 de 2015, sino como un Derecho de petición especial y particular, mediante el cual se materializa el Principio de economía procesal, al igual que el Principio de Confianza legítima de que gozan las actuaciones de la administración y en favor de los administrados, por cuanto al ser una herramienta directa, de origen legal acerca a los administrados, y limita la posición dominante de la administración en el momento de aplicar una sentencia de unificación a un tercero que presente casos con identidad fáctica y jurídica del particular a quien se le ha concedido el derecho en dicha sentencia invocada.

La modernidad hace que se dejen atrás las normas escritas y se de paso a la jurisprudencia no como fuente auxiliar del derecho sino como fuente obligatoria, vinculante por Precedentes y sentencias de unificación apropiadas y específicas para dar vida el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, inmersas en los artículos 269 y 270 del CPACA, sin embargo el otorgarle la oportunidad a la administración de apartarse de las Sentencias de Unificación deja una salida para la administración con su potestad discrecional niegue, no esté de acuerdo con la Jurisprudencia invocada, en sede administrativa por lo que se activa la fase judicial, des configurándose en mi sentir la función primordial de precedente judicial.

El Mecanismo de extensión de Jurisprudencia se erige dentro del Derecho Contencioso Administrativo Colombiano como un medio de solucionar conflictos que se presenten entre el ciudadano con el Estado, para la garantía del derecho a la igualdad, pero la omisión del legislador al no prever la inexistencia del rubro presupuestal para pago , genera un problema para que este mecanismo sea eficiente, lo que conduce a que se aplique en la realidad los principios de economía

procesal, celeridad, seguridad jurídica y confianza legítima, a los asociados en un Estado Social de Derecho.

Es preocupante desde mi punto de vista el cambio que el Código General del Proceso realiza a este mecanismo en el procedimiento administrativo por cuanto amplía los tiempos, por lo que su inmediatez queda desdibujada, así como al solicitar que la ANDJE ,emita concepto, conduce a que el peso formal de la jurisprudencia y a la actividad de la administración con su potestad discrecional quede atada, es por ello que planteo debe modificarse este aspecto tal y como inicialmente la comisión redactora lo había proferido.

Así como se afianzo el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia con el deber de la administración de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial a un tercero quien se les haya reconocido un derecho, bajo la misma mecánica y aplicando la misma lógica propongo que estas decisiones también se enmarquen dentro de un precedente administrativo, donde en Colombia se organice, se delimite y aplique esta figura atendiendo la potestad discrecional autoridad administrativa, precedente que será conformado por las resultados de las decisiones tomadas de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que siendo repetitivos para la administración, así como el mecanismo de extensión de la jurisprudencia , configuren porque no decirlo la Jurisprudencia administrativa, como pilar fundamental para la descongestión en vía administrativa y por ende en vía judicial.

El estudio aquí realizado, los temas tratados, la amplitud de los conceptos abordados, el análisis de resultados, las jurisprudencias estudiadas e interpretadas, permiten inferir que la Preocupación de la Comisión redactora del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA - incluir este mecanismo fue la procura de descongestionar los despacho judiciales, y teniendo en cuenta que solo se han proferido a fecha 48 solicitudes que

han reunido los requisitos establecidos en esta ley, quedando en el camino las otras permite evidenciar claramente que hubo una omisión en el legislador al no sacar este mecanismo como una ley específica de obligatorio cumplimiento como la tiene la conciliación, la tutela, y no tener presupuestado un medio efectivo como por ejemplo el incidente de desacato para su cumplimiento si bien es cierto la fase judicial del mecanismo, infiere que se acuda al Consejo de Estado, en caso de negativa o silencio por parte de la administración, el hecho de devolverla a la administración, para que ella revise nuevamente, deja que el mecanismo sea laxo.

Lo que en mi parecer queda claro es que El Consejo de Estado de manera legal por vía de esta ley y los artículos descritos en el trabajo, impone es la vinculación de sus Sentencias de Unificación delimitadas por la misma ley, como precedentes Judiciales, al ser proferidas específicamente por el tribunal de cierre sala de sección y plena. Lo que conduce a que estas jurisprudencias sean por naturaleza ahora fuente formal de derecho, en aras de garantizar la seguridad jurídica, por cuanto si bien han existido, la administración de una u otra forma esquivaba el dar cumplimiento, por lo que el ciudadano acudía a los medios de control para su cumplimiento.

Cuando se presenta la propuesta por parte del investigador de la Creación del Precedente Administrativo incorporado mediante una ley, se pretende que de manera efectiva, rápida y real en uso de las facultades conferidas por a la administración dentro de su poder discrecional, aplique sus propias decisiones cuando y siendo estas precedentes, logre solucionar las peticiones especiales y particulares de un ciudadano cuando invoque una decisión sustantiva de la Administración o cuando invoque de manera excepcional el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Es de concluir, que en mi argumento el Precedente administrativo dentro del procedimiento administrativo permitiría activar más la labor interna de la administración y dar mejor y mayor

cumplimiento a los fines del Estado, como se he pregonado a lo largo de la investigación; con el buen y efectivo servicio de la Administración que es por los administrados y para los administrados; claro está siempre y cuando el Estado provea los recursos logísticos, técnicos humanos y económicos que conduzcan a dar cumplimiento a este propósito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arboleda, Perdomo E. (2013). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Editorial Legis.

Bobbio, N. (Abril de 2012). *Derecho y la Política*. Obtenido de Boletín del Área de Derecho Público 09: <http://www.eafit.edu.co/revistas/badp/Documents/badp9/BADP-09-norberto-bobbio.pdf>

Congreso de la Republica de Colombia. (2011). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Obtenido de ramajudicial.gov.co: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/C%C3%93DIGO+CONTENCIOSO+ADMINISTRATIVO+-+Interiores.pdf/b72c45bd-8f14-4463-b93a-c66b07d1e1ac>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de secretariassenado.gov.co/: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de presidencia.gov.co: <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley143718012011.pdf>

Consejo de Estado. (2014). *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Sala de Consulta y Servicio Civil del, Primera Edición.

David, R. (s.f.). *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*.

Defensajuridica.gov.co. (2014). *Informe de la agencia nacional de defensa jurídica del Estado*. Obtenido de defensajuridica.gov.co: http://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Paginas/circulares_2014.aspx

Escudero, A. R. y García, A. J. *Como se hace un trabajo de investigación en derecho*. Los libros

de la catarata, 2013.

Feteris, Eveline T. (2007). *Fundamentos de la argumentación jurídica, Revisión de las teorías sobre la justificación de las decisiones judiciales*, Primera Edición en español. Departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Henao, Carrasquilla O. (2013). *Código General del Proceso Anotado*. Leyer Editores, Tercera Edición.

León R. É. (2014). *Los principios de Unidroit como derecho de interpretación en Colombia*. Bogotá, Editorial Legis.

López, M. D. (2013), *Teoría impura del derecho*. Bogotá, Editorial Legis, 2013

_____, *Eslabones del Derecho*, Bogotá, Editorial Legis, 2016.

_____. (2006). *El Derecho de los Jueces*. Bogotá: Legis.

Merkel. (1924). *Enciclopedia Jurídica*. Madrid: 5ª ed.

Morineau, M. (2001). “*Una introducción al Common Law*”. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Penagos, Gustavo. (1995). *El acto administrativo según la jurisprudencia*. Ediciones Librería del profesional, Segunda Edición.

Garapon A. y Papadopoulos L. (2010). *Juzgar en Estados Unidos y en Francia*, Bogotá, Editorial Legis.

Presidencia de la República de Colombia. (1984). *Decreto 01 de 1984*. Obtenido de alcaldiabogota.gov.co:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>

Presidencia de la República de Colombia. (2007). *Decreto 4820 del 14 de Diciembre de 2007*. Obtenido de alcaldiabogota.gov.co: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/>

normas/Norma1.jsp?i=34389.

Medellín, B. C. (2015). *La interpretatio iuris de los principios generales del derecho*. Legis Editores, S. A. Primera Edición.

Ospina, G. A. (2013). *Los grandes fallos de la jurisprudencia administrativa colombiana*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Quinche, Ramírez M. F. (2014). *El precedente judicial y sus reglas*, Editorial Universidad del Rosario.

Santofinío, G. J. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Segura, M. R. (s.f.). *Precedente Jurisprudencial Vs Unificación Jurisprudencial*. Obtenido de unilibre.edu.co: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>.

Supelano A. (2007). *Fundamento de la Argumentación Jurídica*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Senado de la República. (2009). *Proyecto de Ley Nuevo 198 de 2009* . Obtenido de imprenta.gov.co:
http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1136&p_numero=198&p_consec=24362

Zimmermann, R. (2001). *Roman Law. Contemporary Law European Law. The civilian tradition today*. Nueva York: Oxford University Press.