

LA EFICACIA EN EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Por: David Leonardo Avella Ruíz¹

Resumen

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia ha tenido varios inconvenientes en su aplicación, tanto en sede administrativa como en sede judicial. En el artículo de investigación de la referencia, a través de una metodología cualitativa, se logró analizar si el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es eficaz y cumple con su finalidad de descongestión y de aplicación del principio de igualdad en casos donde se presenta la identidad fáctica y jurídica. Para ello, se estudiaron cada una de las etapas que componen el mecanismo de extensión y los obstáculos que ha tenido en su realización, entre ellos la concepción de la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación y el “choque de trenes” entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Al final de ello, se dedujo que a pesar de que las intenciones del legislador al expedir el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporando el procedimiento sumario de contenido en los artículos 102 y 269, no se ha logrado cumplir con su finalidad.

Abstract

The mechanism of extension of jurisprudence has had several drawbacks in its application, both in administrative and judicial headquarters. In the research article of the reference, through a qualitative methodology, it was possible to analyze if the mechanism of extension of the jurisprudence is effective and meets its purpose of decongestion and application of the principle of equality in cases where the identity is presented factual and legal. To do this, each of the stages that make up the extension mechanism and the obstacles it has had in its implementation were studied, including the conception of jurisprudence as an auxiliary criterion of interpretation and the "train clash" between the State Council and the Constitutional Court. At the end of this, it was deduced that despite the intentions of the legislator in issuing the Administrative Procedure and Contentious Administrative Code, incorporating the summary procedure contained in articles 102 and 269, it has not been possible to fulfill its purpose.

¹ Abogado de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. Este artículo es producto de la investigación adelantada para optar por el título de especialista en Derecho Administrativo de la misma universidad. Actualmente trabaja en la Sección Segunda del Consejo de Estado.

Palabras Clave

Extensión de la jurisprudencia, sentencias de unificación, principio de igualdad, procedimiento sumario.

Keywords

Extension of jurisprudence, unification judgement, principle of equality, quick procedure.

Introducción

La implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como una salvaguarda a los principios de igualdad y al debido proceso que estableció la Constitución Política de 1991, materializado a través de la Ley 1437 de 2011, ha traído consigo el anhelo de la descongestión de los despachos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Congreso, s.f.). A pesar de lo anterior, su eficacia ha estado en entre dicho debido a que fenómenos jurídico-culturales, tales como la concepción del precedente como una fuente auxiliar del derecho, la inexperiencia de los abogados en la interposición de dicho mecanismo y su imposibilidad de aplicación debido al “choque de trenes” en algunas decisiones que toma la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han interferido en su realización.

Bajo este contexto, la finalidad del presente artículo de investigación, a través de una metodología cualitativa y una estrategia analítica, descriptiva y conceptual, es determinar si el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es eficaz a la luz del ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que su implementación inició con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, pero aún no se reconoce el papel protagónico con el que fue creado, bien sea por cuestiones técnicas o porque el paradigma jurídico colombiano aún no se adapta a la importancia y a la obligatoriedad del precedente judicial.

Desarrollo y discusión

Generalidades del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

Sea lo primero indicar que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es una institución jurídica novedosa implementada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) a través de sus artículos 10, 102 y 269, los cuales disponen la aplicación del precedente unificado del

Consejo de Estado en casos con identidad fáctica y jurídica, tanto en sede administrativa como en sede judicial

Conviene resaltar que uno de los argumentos que dio pie a la expedición del nuevo código administrativo fue el de implementar una figura que permitiera materializar el principio de igualdad en la justicia a través de la aplicación de las sentencias de unificación jurisprudencial (en adelante SUJ), proferidas por el Consejo de Estado, en los casos donde exista similitud de objeto y causa (identidad fáctica y jurídica).

Con respecto a lo anterior, los ponentes del proyecto de la Ley 1437 de 2011, indicaron que “[...]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 adopción de los efectos del fallo. En caso de que la jurisprudencia invocada no sea aplicable o no exista similitud de objeto y causa, se enviará el asunto al juez competente para que lo resuelvan en la forma ordinaria. El trámite ante la administración y el Consejo de Estado suspende el término para acudir a la jurisdicción. Debe anotarse que la aplicación de este mecanismo concuerda con el deber establecido en la parte primera del Código, cuando dispone para todas las autoridades la obligación de decidir de conformidad con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de dicha corporación”. (Congreso, s.f.)

Luego de ser aprobado el nuevo código, quedaron establecidos tres pilares fundamentales para la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia; el primero de ellos está contemplado en el artículo 10.º del CPACA² que impone la obligación a las autoridades administrativas de aplicar las sentencias de unificación del Consejo de Estado cuando la situación tenga que ver con el ejercicio de sus funciones; el segundo, como un requisito de procedibilidad que corresponde al ejercicio directo del mecanismo de extensión por parte de los asociados ante las autoridades

² **Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

administrativas, cuyo procedimiento está contemplado en el artículo 102 *ibidem*³ diseñado para que, en un término perentorio de 30 días, que en realidad son 60⁴, la entidad resuelva si accede o no a extender los efectos de una SUJ; y el tercero, hace referencia a la etapa judicial que se debe adelantar ante el Consejo de Estado a través del procedimiento establecido en el artículo 269 *ejusdem*⁵, igualmente expedito, donde el juez examinará si el caso concreto se ajusta a la identidad fáctica y jurídica con el demandante en la sentencia objeto de extensión.

Dicho esto, se procederá hacer un estudio acerca de las situaciones que impiden el desarrollo eficaz del mecanismo mencionado. Para ello se estudiará cada una de las etapas y momentos en los que se presentan los obstáculos para su realización.

i) Aplicación de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado por parte de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones

El artículo 10.º del CPACA, en un intento por reproducir el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 – derogado por el artículo 625 del Código General del Proceso (Hoyos, 2013), se estableció que las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus funciones, deberán aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme, para lo cual tendrán en cuenta las sentencias de unificación del Consejo de Estado que las interpreten. Sin embargo, en esta instancia no necesariamente se está hablando del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, sino de la obligatoriedad de las entidades estatales de ejercer sus funciones basadas en i) el principio de igualdad, ii) seguridad jurídica, iii) buena fe y iv) confianza legítima (Hoyos, 2013).

³ Esta expresión hacer referencia a que la norma citada hace parte del cuerpo normativo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ Cfr. Consejo de Estado, auto del 19 de abril de 2018. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-01126-00(3571-14) Actor: Henry Parra Páez “ [...]No obstante, el Código General del Proceso prevé en su artículo 614 que, con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia regulada en la Ley 1437 de 2011, la entidad pública deberá solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Para el efecto, la ANDJE tendrá 10 días para informar a la entidad pública su intención de rendir concepto y, en caso afirmativo, deberá emitir este en un término máximo de 20 días. [...] En consecuencia, el término de 30 días con que cuenta la parte interesada para acudir al Consejo de Estado para obtener la extensión de los efectos de una sentencia de unificación empieza a contar, así: i) A partir del día siguiente al vencimiento de los 60 días de presentada la solicitud ante la autoridad requerida si no hubo pronunciamiento por parte de la entidad competente o; ii) A partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo que resolvió la solicitud si este fue resuelto y notificado dentro de los 60 días.”

⁵ Esta expresión se refiere a que la norma citada pertenece al cuerpo normativo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Corolario, la Corte Constitucional, al analizar la exequibilidad de la norma antes mencionada, indicó lo siguiente: ⁶

Así, la Sala declarará la exequibilidad de la disposición demandada por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las decisiones de unificación del Consejo de Estado **y manera preferente, en razón de la jerarquía del sistema de fuentes previsto en la Carta y la vigencia del principio de supremacía constitucional, las decisiones de la Corte que interpreten las normas superiores aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.**⁷ Esto, por supuesto, sin perjuicio de las sentencias que adopta esta Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad, las cuales tienen efectos obligatorios *erga omnes*, según lo prescribe el artículo 243 C.P. y, por lo tanto, no pueden ser ignoradas o sobreseídas por ninguna autoridad del Estado, ni por los particulares. Esto habida consideración que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

Es decir que no solo son susceptibles del mecanismo de extensión las sentencias de unificación del Consejo de Estado, sino que de igual forma lo serán las proferidas por el máximo órgano constitucional.

En síntesis, la premisa transcrita engancha uno de los primeros inconvenientes respecto de la aplicación de la jurisprudencia unificada, toda vez que existe, en algunos casos, diferencia entre los argumentos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional que han dado lugar al mal llamado «choque de trenes», pues al tratar de aplicar una SUJ del máximo órgano de lo contencioso que vaya en contra de los preceptos fijados por la Corte, se estaría incurriendo en un desconocimiento del precedente (Hoyos, 2013); situación que será analizada más adelante.

ii) La extensión de los efectos de una sentencia de unificación en sede administrativa

El artículo 102 del CPACA contempla el mecanismo de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, diferente a la obligación establecida en el artículo 10.º ya explicado; que trae consigo un trámite similar al procedimiento administrativo que desarrolla la primera parte de la Ley 1437 de 2011, el cual se puede resumir de la siguiente manera: i) se debe presentar una solicitud respetuosa ante las entidades

⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷ Negritas fuera del texto. El autor decidió resaltar esta expresión toda vez que es importante tener presente que las sentencias de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional también son susceptibles de extensión de la jurisprudencia cuando su interpretación es contraria a la del Consejo de Estado.

administrativas que contenga la justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica que el demandante en la sentencia objeto de extensión, donde, además, debe allegar las pruebas que considere pertinentes, así como identificar de manera precisa la sentencia de unificación cuyos efectos se deprecian; recibida la solicitud, ii) la entidad tiene treinta (30) días, contados a partir de la radicación del escrito, para resolver de fondo la solicitud de extensión con base en los fundamentos constitucionales, legales y reglamentarios que se analizaron en la sentencia de unificación; iii) si se accede a la extensión de los efectos de la sentencia, el mecanismo finaliza de manera inmediata, pues contra este no procede recurso alguno; mientras que, (iv) si se niega, el ciudadano, dentro de los 30 días siguientes a la notificación del acto administrativo, podrá solicitar la extensión por vía judicial.

De las anteriores precisiones se evidencian los siguientes problemas de eficacia:

- a) **Término para resolver la solicitud extensión de la jurisprudencia:** El tiempo para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia por parte de la administración fue modificado por el artículo 614 del Código General del Proceso a través del cual se estableció que la entidad, previo a resolver, deberá solicitar concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante ANDJE), que tendrá diez (10) días para informar si va a rendir concepto o no, en caso de que lo vaya hacer, deberá hacerlo dentro de los veinte (20) días siguientes. Si bien el legislador quiso ampliar el término para que la entidad pudiera resolver la solicitud con mejores argumentos, esta situación no se ha cumplido.

Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que el nuevo plazo otorgado a la entidad no se cumple, pues normalmente la ANDJE no informa que va a emitir concepto ni lo hace, por lo que en la mayoría de los casos pasan más de los 60 días hábiles sin que se le haya resuelto la situación al solicitante. Por lo tanto, esa corporación ha indicado que el plazo que tienen las entidades administrativas para resolver sobre la solicitud de extensión de la jurisprudencia es de 60 días; vencidos estos, sin que haya una respuesta por parte de la autoridad, el demandante deberá acudir, mediante escrito motivado ante el Consejo de Estado para activar el mecanismo en sede judicial de conformidad con el artículo 269 del CPACA.

- b) **Causales para negar el mecanismo de extensión de jurisprudencia:** El artículo 102 trae inmersas las causales por las cuales la entidad administrativa puede rechazar la solicitud de extensión atendiendo a las siguientes causales: i) 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. ii) 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. iii) **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.**

De acuerdo con lo anterior, las casuales *i* y *ii* descritas no representan ningún inconveniente con la finalidad de la norma, pues no son todos los casos en que las autoridades administrativas pueden o tienen la obligación de extender la jurisprudencia, ya sea por que no hay criterios de igualdad fáctica y jurídica o, bien, porque se hace necesario el agotamiento de un periodo probatorio, pues de las documentos allegados con la solicitud no es factible conceder el trato igual respecto de un derecho ya reconocido.

Mientras que en lo que se refiere la causal *iii*, conviene subrayar que dicha causal se ha constituido en la piedra angular para que las entidades nieguen las solicitudes de extensión con el fin de que sean los magistrados del Consejo de Estado quienes decidan y se pronuncien acerca de las pretensiones de esta (Rojas Betancourth, 2012).

Al respecto, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-588 de 2012,⁸ indicó que la facultad para que las autoridades administrativas se apartaran de los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado estaba acorde con la norma superior, puesto que el precedente en Colombia no es absoluto por el sistema jurídico continental europeo que lo rige, pues si bien se le ha dado preponderancia a la jurisprudencia como un criterio más que auxiliar, la ley sigue primando como fuente principal del derecho, tal fue así que tuvo que ser a partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que se le ordenara a las autoridades aplicar las SUJ, como desarrollo de los principios de igualdad, coordinación y debido proceso.

A pesar de lo anterior, la Corte dejó claro que, al igual que los jueces, el apartamiento del precedente por parte de las autoridades administrativas debe estar planamente

⁸ En esta oportunidad la Corte Constitucional señaló lo siguiente: “La posibilidad del *apartamiento administrativo* en el marco de este procedimiento administrativo especial, se concreta en el texto legal que señala: “*las autoridades podrán negar la petición*”. Significa que el valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, ordenado por el Legislador, no es absoluto; como tampoco lo es la fuerza vinculante de las mismas, proferidas por los órganos jurisdiccionales de cierre, que finalmente admiten el apartamiento de ellas por los jueces.”

sustentando, pues no se puede ejercer de manera caprichosa cuando solo existe una dicotomía con lo dicho por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo o se quiera propender por congestionar el aparato judicial obligando al administrado a acudir ante el Consejo de Estado, para que sea a través del trámite del artículo 269 del CPACA que se aplique la extensión de los efectos de la jurisprudencia.

Por su parte, (Rojas Betancourth, 2012) indica que en el caso de «un eventual cambio de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado» surgiría el interrogante «de si la nueva interpretación se aplica al caso bajo estudio, o surte efectos hacia el futuro», el cual lo responde diciendo que dicha situación «exige un análisis más general pues se trata de un problema que afecta todo cambio de jurisprudencia y, como se sabe, existen distintos modelos de solución». En tal sentido, en caso de un cambio de jurisprudencia por las razones expuestas en la contestación de la solicitud de extensión, al solicitante no le quedará otro camino, más que acudir a la jurisdicción a través de los medios de control establecidos en el CPACA.

c) La concepción del precedente y la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación

El concepto de precedente jurisprudencial debe entenderse como el conjunto de decisiones tomadas en el pasado para traerlas a un caso concreto actual. Así lo ha establecido (Schauer, 2013, pág. 53) cuando dice que “... entender la idea de precedente exige apreciar la diferencia entre *aprender* del pasado, por una parte, y por la otra, *seguir* el pasado solo por el hecho de que en el pasado se tomó una decisión”. Quiere decir lo anterior que el precedente se constituye de casos que ya fueron resueltos y que se ajustan a situaciones fácticas y jurídicas similares a las de un caso que hoy en día se va a resolver.

Entre tanto, el concepto de jurisprudencia, para el sistema jurídico del *rule of law* (sistema continental europeo), consiste en el conjunto de decisiones que toman los jueces en aplicación a la ley, los cuales se constituyen en fuentes pilares para resolver un caso concreto. No obstante lo anterior, a pesar de que es similar al efecto que crean los precedentes, para nuestra Constitución Política solo está considerada como una fuente o criterio auxiliar de interpretación, pues en Colombia, los jueces están sujetos al imperio de la ley⁹.

⁹ Artículo 230 de la Constitución Política de 1991. 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**.

Para (López Medina, 2006), la situación de la jurisprudencia en Colombia está en entre dicho puesto que al tener un sistema jurídico neo-romanista existen una serie de costumbres sobre su concepción, las cuales, el autor en mención las enumera de la siguiente manera. “i) los jueces meramente aplican la ley, sin crearla, ii) que los pronunciamientos judiciales son importantes para ilustrar las normas positivas sólo (sic) cuando éstas (sic)son oscuras o ambiguas, iii) que la obligación judicial de fallar conforme a derecho se cumple preferentemente o exclusivamente mediante obediencia de las reglas establecidas por el constituyente o el legislador, y iv), como corolario de lo anterior, que los jueces están “atados” a la ley pero son “independientes” frente a las sentencias judiciales con las que se han fallado caso anteriores.

En tal sentido, dichas circunstancias han provocado que las autoridades administrativas nieguen las extensiones de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, con base en que la jurisprudencia no implica necesariamente un criterio vinculante, sino que es un mecanismo auxiliar que sirve para interpretar los vacíos normativos y las antinomias jurídicas que el legislador ha dejado en su texto.

iii) Las dificultades de la extensión de la jurisprudencia en sede judicial

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia en sede judicial es el producto del procedimiento sumario que dispone el artículo 269 del CPACA en el cual se indica que, de no accederse por parte de la administración a la solicitud de extensión de la jurisprudencia, esta deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes al acto que la niega o, cuando se haya cumplido el plazo para resolverla, la entidad haya guardado silencio.

Presentada dentro del término de caducidad, el Consejo de Estado verificará si la solicitud cumple con los requisitos exigidos por el artículo 102 y se procederá a correr traslado por el término de 15 días. Vencido este plazo, dentro de los 30 días siguientes deberá fijar fecha y hora para celebrar la audiencia en la cual se escucharán los argumentos de las partes y se tomará una decisión de fondo.

Lo anterior da la sensación de que estuviéramos hablando de un «remedio» para la descongestión judicial que tanto afecta la administración de justicia, más aún en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues autores como (Hoyos, 2013) plantean que debido a su corto trámite, logrará liberar la carga laboral en los despachos, pero pasado un tiempo, se convertirá en «la nueva tutela». No obstante, pese a los esfuerzos del Consejo de Estado por cumplir con los términos establecidos

para el mecanismo en estudio, su efectividad no se ha podido concretar debido a las siguientes situaciones:

a) La solicitud de extensión va dirigida a la aplicación de sentencias que no son de unificación.

Uno de los problemas para la extensión de la jurisprudencia recae en la confusión que ha creado la definición de las sentencias de unificación jurisprudencial contemplada en el artículo 270 del CPACA, el cual establece que serán SUJ «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 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009».

De lo anterior, se ha llegado a diversas conclusiones por parte de los estudiosos del mecanismo en mención, pues ha establecido que dicha ascepción legal de SUJ se aleja radicalmente de los conceptos de jurisprudencia y de precedente, puesto que sencillamente deja como punto de partida las decisiones que tome el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como cumplimiento de su deber legal de unir cada uno de los criterios que tengan sus secciones y subsecciones. (Consejo de estado, 2014)

Así mismo, se ha indicado que, del contenido de la norma en mención, exactamente con lo relacionado a la expresión “las que profiera o haya proferido” puede derivarse que son sentencias de unificación tanto las proferidas por la Sala Plena del Consejo de Estado después del 2 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigor del CPACA) como las proferidas antes de esta¹⁰, pues en sí, una de las funciones de las altas cortes es su deber nomofiláctico.

Cabe aclarar que la Corte Constitucional, en la sentecnia C- 588 de 2012, ya aludida, se analizó si el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es susceptible de la

¹⁰ Cfr. (Consejo de estado, 2014) “La función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones tiene una amplia tradición en nuestro derecho y en la propia jurisdicción de lo contencioso administrativo⁶. Además, en las últimas décadas ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial por su importancia para la realización de derechos y principios constitucionales inherentes al Estado Social de Derecho, como la igualdad, la seguridad jurídica y, en el caso de la Administración, la plena aplicación del principio de legalidad.

aplicación uniforme e igual de sentencias de órganos internacionales o de providencias distintas a las de unificación de jurisprudencia. Al respecto, indicó:

Resulta razonable que el Legislador, al regular los Procedimientos Administrativos, haya querido limitar el mecanismo de extensión administrativa de sentencias, a un tipo especial de ellas, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere. Restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación “claras, uniformes e identificables”, en virtud del mandato constitucional aludido.

Por su parte, con respecto de los pronunciamientos emitidos por las cortes internacionales dijo que “no se requiere de una manifestación expresa del legislador en este sentido y, por consiguiente, de la circunstancia de que la norma legal no aluda a la hermenéutica jurídica, no puede seguirse que exista una omisión legislativa relativa”. En otras palabras, los estándares y reglas fijados por las Cortes Internacionales, deben ser tenidos en cuenta no tanto porque así lo reconozca el Legislador sino porque así lo impone la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, al consagrarlo el artículo 93 de la Carta, y en cuanto, como lo ha dicho la Corte, constituyen una “presencia tutelar”, que esta “irradiando, guiando y delimitando la normatividad y la aplicación concreta de sus preceptos”.

b) El «choque de trenes» entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional impide la extensión de la jurisprudencia.

Como bien se dijo en párrafos anteriores, la posibilidad de que sean también objeto de extensión de la jurisprudencia las sentencias de la Corte Constitucional, ha creado una dificultad en cuanto a que muchas veces sus tesis son contrarias a las que ha establecido el Consejo de Estado, más que todo en temas pensionales. Uno de los mayores ejemplos puede ser el que nos trae (Hoyos, 2013)¹¹ en cuanto a la forma como debe producirse el acto administrativo que declara la insubsistencia de un empleado público nombrado en provisionalidad, pues para el órgano constitucional debe ser motivado mientras que para máximo órgano administrativo no.

¹¹ (Hoyos, 2013) cita al Dr. Bernal Pulido para expresar lo siguiente: «Aquí cabe señalar que el profesor Bernal Pulido habla de la existencia de un obstáculo institucional para que pueda consolidarse la fuerza vinculante del precedente en la práctica jurídica colombiana, por “la carencia de una delimitación de competencias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, que determine con rigor los ámbitos de vinculación de la jurisprudencia de una y otra»

Otro de los ejemplos característicos para representar la dicotomía de las sentencias de las dos altas cortes es lo relacionado con la aplicación del IBL en el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, toda vez que la interpretación hecha por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 es completamente distinta a la sentada por la Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015. Tal circunstancia ha provocado que centenares de solicitudes de extensión de la jurisprudencia estén a la espera de que el Consejo de Estado decida adoptar una postura unificada juntamente con la Corte Constitucional, para que se aplique un ordenamiento jurídico único por parte de los jueces y magistrados (Moreno, 2009).

Por lo tanto, la situación descrita genera inseguridad jurídica y represamiento de centenares de solicitudes de extensión de la jurisprudencia ya radicadas en el Consejo de Estado, provocando que el fin de descongestionar los despachos judiciales y la aplicación del principio de igualdad sea cada vez más lejano.¹²

Conclusiones

Del estudio realizado en el cuerpo de este proyecto de investigación, es dable concluir que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es un medio idóneo y creado para combatir con la congestión judicial que tanto aqueja la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin embargo, a lo largo de lo expuesto se puede advertir que si bien su procedimiento es bastante corto, también que hay diversas circunstancias que no permiten que se cumpla con sus objetivos, lo cual choca con el criterio de eficacia de la aplicación del derecho.

El primer obstáculo que se evidenció es el término que tienen las autoridades para que resuelvan el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, ya que si bien es cierto que el término legal (artículo 102 del CPACA) es de 30 días contados a partir de la radicación de la solicitud ante la autoridad competente, el Código General del Proceso, en su artículo 614, implementó un trámite interno entre la entidad y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de 30 días, para que esta última expidiera un concepto al respecto de si es factible la extensión de los efectos de la sentencia de unificación por el administrado, dicho plazo no es claro pues la norma no distingue si el trámite en mención debe adelantarse en concomitancia con el plazo inicial, por lo que el Consejo de Estado ha establecido que el tiempo para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, en sede administrativa, es de 60 días.

12

En segundo lugar, otro de los obstáculos que se visualizó fue el de las causales de rechazo de la extensión de la jurisprudencia, especialmente con la expuesta en el numeral 3.º del artículo 102 *ibidem*, debido a que el legislador le otorgó la facultad a las entidades administrativas de inaplicar las sentencias de unificación de la jurisprudencia cuando no estén de acuerdo con los argumentos de esta; por lo tanto, se puede deducir que en la mayoría de los casos en que se ejerza el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, las autoridades administrativas se excusarán en dicha causal para evitar conceder situaciones jurídicas que les implique costos económicos y darse un espacio para que sea en sede judicial que se resuelva el asunto.

En tercer lugar, la evolución del concepto de precedente jurisprudencial ha sido cuestionado porque en virtud de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia es meramente un criterio auxiliar de interpretación de las normas jurídicas, el cual, por tener esta concepción, las autoridades administrativas no lo aplican y esperan a que sea el Consejo de Estado quien decida sobre la aplicación de derecho de igualdad en la SUJ cuya extensión se pretende.

De otro lado, ya en sede judicial, los obstáculos no cesan puesto que se observan dos grande inconvenientes, el primero se trata del dudoso concepto de “sentencia de unificación jurisprudencial”, pues a pesar de que el legislador lo definió en el artículo 270 del CPACA, los litigantes muchas veces citan un sin número de sentencias que no se enmarcan en dicha definición, sino que buscan cualquier pronunciamiento ordinario que se acomode a sus intereses. Por lo tanto, eso genera que muchas veces la solicitud de extensión sea inadmitida o, en algunos casos, rechazada por no haberse subsanado en debida forma.

Por su parte, el segundo de los inconvenientes en sede judicial es el relacionado con el denominado “choque de trenes” entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Conviene resaltar que la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 10 y 102 del CPACA dejó por sentado que su jurisprudencia debería aplicarse con preponderancia sobre la del máximo órgano de lo contencioso administrativo; por lo tanto, en algunos casos, especialmente en los asuntos pensionales referentes al régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, las dos altas cortes han realizado una interpretación distinta una de la otra, lo que ha ocasionado que un sin número de solicitudes de extensión de la jurisprudencia estén a la espera de que se logre una unificación interinstitucional de criterios, que a su vez ha provocado congestión judicial.

Bajo este contexto, desafortunadamente el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, novedosamente implementado en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no cumple con las finalidades para

las que fue creada, es decir, no ha descongestionado los despachos judiciales y mucho menos a aplicado de manera masiva el principio de igualdad.

Bibliografía

Schauer, F. (2013). Thinking like a lawyer (Pensar como Abogado). (T. J. Schleider, Trad.) Madrid, España: Marcial Pons.

Rojas Betancourth, D. (2012). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate. Bogotá: Consejo de Estado. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extjuri.pdf>

Moreno, J. (9 de abril de 2009). EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA APLICACIÓN DE LA LEY: «SUPERVIVENCIA» EN EL ÁMBITO DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL. Derecho Procesal Laboral - Universidad de Jaen, STCo. 70/2003.

Congreso. (s.f.). Gaceta del Congreso de la Rública. Recuperado el 20 de febrero de 2018, de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=1173&v_anog=2009

Consejo de estado. (2014). Sentencias de unificación y mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá: Consejo de Estado. Recuperado el 19 de febrero de 2018, de www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/.../libro.pdf

Quiroga Natale, E. A. (2014). Tutela contra providencias judiciales. (U. S. Tomás, Ed.) Tunja, Boyacá, Colombia: Ibañez.

Hoyos, D. R. (2013). derecho?, El valor del precedente judicial en la ley 1437 de 2011: ¿es la jurisprudencia fuente de. (D. R. Hoyos, Productor) Recuperado el Marzo de 2018, de <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/18ricardohoyos-duque.pdf>

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los jueces. Bogotá, D. C., Colombia: Legis.