

**Soluciones a las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia como  
mecanismo instituido para viabilizar la “constitucionalización del derecho  
administrativo” y contribuir a la descongestión judicial**

**LUCELLY ROCIO DE LAS MERCEDES MUNAR CASTELLANOS**

**Universidad Santo Tomás**

**Facultad de Derecho**

**Doctorado en Derecho**

**Bogotá D.C.**

**2018**

**Soluciones a las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia como  
mecanismo instituido para viabilizar la “constitucionalización del derecho  
administrativo” y contribuir a la descongestión judicial**

**Trabajo de Grado para optar al título de Doctor en Derecho**

**NORHY ESTHER TORREGROSA JIMÉNEZ**

**Directora**

**CIRO NOLBERTO GÜECHÁ MEDINA**

**Co-Director**

**Universidad Santo Tomás**

**Facultad de Derecho**

**Doctorado en Derecho**

**Bogotá D.C.**

**2018**

## Tabla de Contenido

<b>Abreviaturas .....</b>	<b>4</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 1. Antecedentes de la extensión de la jurisprudencia, acercamiento a la legislación española y costarricense. Componente teleológico y doctrinario, principio y deber en que se fundamenta .....</b>	<b>20</b>
1.1. “La extensión de los efectos de la sentencia a terceros”. Acercamiento a la legislación española.....	22
1.2. “Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros”, acercamiento a la legislación costarricense.....	44
1.3. Del componente teleológico y doctrinal “la constitucionalización del derecho” y el principio de igualdad como fundamento del derecho a la extensión de la jurisprudencia ...	53
1.4. El deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia .....	69
<b>Capítulo 2. La extensión de la jurisprudencia como instituto procesal novedoso en el ordenamiento jurídico administrativo colombiano .....</b>	<b>73</b>
2.1. Incorporación de la extensión de la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana.....	74
2.2. Definición de la extensión de la jurisprudencia.....	87
2.3. La extensión de la jurisprudencia y otras figuras en el derecho administrativo.....	95
<b>Capítulo 3. Sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia .....</b>	<b>119</b>
3.1. Sentencias de unificación del Consejo de Estado.....	122
3.2. Decisiones judiciales que reconocen derechos o situaciones jurídicas y parte vinculante .....	143
3.3. En cuanto a la prevalencia de las sentencias de constitucionalidad .....	151
3.4. Diferencias entre las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia en el derecho administrativo colombiano con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la legislación española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros de la legislación costarricense .....	158
3.5. Problemáticas que se presentan con las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia del CPACA .....	160
<b>Capítulo 4. De la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia incorporada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y sus problemáticas .....</b>	<b>181</b>
4.1. Ámbito de aplicación, presupuestos de la petición e intervinientes .....	181
4.2. Procedimiento, decisión y efectos de la fase administrativa .....	208
4.3. Problemáticas que se presentan en la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia .....	232

<b>Capítulo 5. Del control jurisdiccional de la extensión de la jurisprudencia y sus problemáticas.....</b>	<b>243</b>
5.1. Naturaleza jurídica de la solicitud de extensión de la jurisprudencia y requisitos procesales.....	244
5.2. Procedimiento, decisión y efectos procesales.....	257
5.3. Problemáticas que se presentan en la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia .....	271
5.4. Diferencias entre la extensión de la jurisprudencia del CPACA, con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la LOJCA española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros del CPCA costarricense.....	274
<b>Capítulo 6. Propuestas de solución a las problemáticas presentadas en la ejecución, procedimiento y sentencias que activan de la extensión de la jurisprudencia .....</b>	<b>280</b>
6.1. Propuesta para que el procedimiento de la extensión de la jurisprudencia logre su objetivo como mecanismo para viabilizar “la constitucionalización del derecho administrativo” y descongestión judicial.....	290
6.2. Propuestas a las problemáticas que se presentan con las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia. ....	332
6.3. Otras propuestas .....	336
<b>Conclusiones.....</b>	<b>340</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>351</b>
<b>Lista de Graficas.....</b>	<b>381</b>
<b>Anexo No.1. Paralelo de la extensión de la jurisprudencia entre las Legislaciones de España, Colombia y Costa Rica .....</b>	<b>382</b>
<b>Anexo No.2. Relación de sentencias proferidas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica .....</b>	<b>388</b>
<b>Anexo No.3. Entrevistas .....</b>	<b>390</b>
<b>Anexo No.4. Análisis providencias que aparecen en el link sentencias de unificación de la página web del C.E. – noviembre 2016.....</b>	<b>397</b>
<b>Anexo No.5. Análisis providencias que aparecen en el link extensión de la jurisprudencia de la página web del C.E. – noviembre 2016.....</b>	<b>410</b>
<b>Anexo No.6. Respuesta consultas a Entidades Públicas.....</b>	<b>416</b>
<b>Notas pie de página.....</b>	<b>429</b>

### **Abreviaturas**

ANDJE: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Art: Artículo

CC: Corte Constitucional

CCA: Código Contencioso Administrativo

CE: Consejo de Estado

CGP: Código General del Proceso

CRJCA: Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa

CP: Constitución Política de Colombia

CPCA: Código Procesal Contencioso Administrativa de Costa Rica

CPACA: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CSJ: Corte Suprema de Justicia

Exp: Expediente

LOJCA: Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España

JCA. Jurisdicción Contencioso Administrativa

Sent: Sentencia

Secc: Sección

Smlmv: Salario mínimo legal mensual vigente

Ss: Siguietes

Subsecc: Subsección

Ut supra y Ut infra: Hacia arriba y hacia abajo

## Introducción

Luego de la labor desempeñada por la Comisión Redactora para la Reforma del Código Contencioso Administrativo de Colombia<sup>1</sup> - en adelante CRJCA - y de la aprobación en el Congreso, se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – en adelante CPACA-, contenido en la Ley 1437, la cual fue sancionada y promulgada el 18 de enero de 2011, derogando en su integridad el Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo – en adelante CCA -<sup>2</sup> y entrando en vigencia el 2 de julio de 2012.

Este código adecuó las instituciones y procedimientos administrativos a los fines del Estado Social de Derecho<sup>3</sup> de la Constitución Política de 1991, introduciendo en el derecho administrativo herramientas que garantizan los derechos y principios de las personas adoptados en la Carta Política y constitucionalizó las disposiciones procesales (Mejía Alfonso, 2010, pág. 268), estableciendo para ello reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa, dejando solamente a la intervención del juez aquellas situaciones excepcionales en donde no los pueda reconocer (Correa Palacio R. S., 2010, pág. 504) y comprenda que es aquella la llamada en primera instancia a abogar por su defensa (Aguilera Martín & Aponte Gonzalez, 2017, pág. 89).

De las medidas adoptadas para viabilizar el sistema de derechos y garantías de las personas en virtud de la Carta Política de 1991, aspecto claramente relacionado con la llamada

“constitucionalización del derecho administrativo” (Aguilera Martín & Aponte Gonzalez, 2017, pág. 90) y contribuir a la descongestión de los despachos judiciales, se introdujo en la Jurisdicción Contencioso Administrativo colombiana el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia, la cual fue prevista en los artículos 102 y 269 del CPACA, con el fin de exigirle a la administración el deber de extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado a quienes se encuentra en las mismas condiciones que el beneficiado (Arboleda Perdomo, 2011, pág. 28).

Este mecanismo tiene como antecedente el artículo 10<sup>4</sup> del mismo código, en donde se plasmó como deber de la administración aplicar de forma oficiosa la ley siguiendo la interpretación que de ella haya hecho la jurisprudencia, como la proferida por el Consejo de Estado, tribunal supremo y órgano unificador de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, deber que se encuentra consagrado como expreso mandato constitucional, al establecerse en nuestra Carta Política que todas la autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley<sup>5</sup>, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales (Riascos Gómez, 2013, pág. 538), lo cual implica que en un Estado Social de Derecho<sup>6</sup> la aplicación uniforme de la jurisprudencia es una obligación de las autoridades administrativas, con el fin de proteger los derechos de los administrados en igualdad de condiciones.

Sin embargo el presente estudio se refiere exclusivamente al instituto procesal denominado “extensión de la jurisprudencia”, el cual se implementó para aquellos casos en donde se faculta al interesado a solicitar directamente a las autoridades administrativas la extensión de los

efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, ya sea porque la administración no cumplió oficiosamente con el deber de aplicar de forma uniforme la jurisprudencia<sup>7</sup> o no sabía que reunía los requisitos, porque el interesado no lo había solicitado o porque considera que hasta ahora cumple con los presupuestos para acceder al reconocimiento de un derecho, sin necesidad de acudir a la vía judicial por los medios de control ordinarios, figura que procede siempre y cuando concurren unos requisitos especiales, los cuales se analizarán en el presente estudio, entre otros aspectos.

Es así, como un primer aspecto que vale la pena considerar es que la extensión de la jurisprudencia, además de fortalecer las decisiones de las autoridades administrativas, con el fin de proteger los derechos de las personas en sede administrativa; está reforzando la sujeción de estas a acatar los fallos judiciales proferidos por el máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como es el Consejo de Estado<sup>8</sup> y extender sus efectos a situaciones similares, garantizándose de esta forma el principio de igualdad – art.13 CP – y contribuir de esta forma a la descongestión de los despachos judiciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa – JCA, frente a demandas que se pueden presentar por los mismo supuestos fácticos y jurídicos, siempre y cuando la pretensión del medio de control procedente no hubiere caducado, puesto que cuando la administración extiende a terceros los efectos de aquellas sentencias que reconocen un derecho a personas que se encuentran en una situación similar, evita que las mismas acudan a la jurisdicción para obtener el mismo resultado o que se profieran fallos contradictorios.

No obstante lo anterior, conforme a las entrevistas realizadas a los doctores Danilo Rojas Betancourt, presidente del Consejo de Estado para el año 2016 y Rafael Ostau de Lafont Pianeta, exconsejero de Estado y presidente de la Comisión Reguladora para la Reforma del Código Contencioso Administrativo, por la autora el 19 de noviembre de 2015, las cuales se transcriben en el anexo 3 del presente documento; consultas efectuadas a diferentes entidades administrativas, relacionadas con la aplicación práctica de la extensión de la jurisprudencia, como el Ministerio de Defensa quien contestó mediante Oficio No.OFI16-87139 MDN-DSGDAL-GCC de 31 de octubre de 2016, la Policía Nacional, con Oficio No.S-2017-SEGEN-ARJUR-15.1 FDE 13 de enero de 2017; el Departamento de Cundinamarca, mediante Oficio de 2 de noviembre de 2016, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, con oficio No.20162148103 de 9 de noviembre de 2016 y la Universidad Nacional, mediante Oficio No. FP-2637-16 de 22 de noviembre de 2016, las cuales se adjuntan al presente trabajo; conceptos previos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, – en adelante ANDJE – y que se encuentran en la página web de esta entidad, [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/conceptos\\_614/Paginas/default.aspx](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/conceptos_614/Paginas/default.aspx) consultados el 18 de marzo de 2015 e información suministrada por las secretarías de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuyo análisis aparece en cuadros y graficas insertas en el presente trabajo, la extensión de la jurisprudencia no está logrando el cometido para el cual fue incorporado en la Jurisdicción Contencioso Administrativo como mecanismo que garantice efectivamente en sede administrativa los derechos de las personas y contribuya a la

descongestión judicial desde que entró a regir el CPACA a noviembre de 2016, pues son muy pocos los casos en donde se accede a tal solicitud, por el contrario está generando congestión al máximo órgano de esa jurisdicción.

Escenario que se corrobora con el análisis de los preceptos que regulan el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia y los pronunciamientos del Consejo de Estado que se han proferido durante el trámite de las solicitudes de la extensión de la jurisprudencia desde que entró en vigencia el CPACA a noviembre de 2016, puesto que se advierte que su procedimiento no es ágil ni efectivo, teniendo en cuenta que las normas que lo reglamentan no contempla diferentes situaciones que generan dificultades en su ejecución, dentro de las cuales se encuentran, la falta de trámite cuando se presentan conflictos de competencias administrativas, no se incorporan periodos de pruebas, ni se indica los rubros presupuestales a cargo, existe dificultad en identificar los elementos que consagran este mecanismo, en especial el de establecer similitud fáctica y jurídica entre el caso y la sentencia a extender, no hay claridad en las decisiones que se pueden proferir ya sea por la administración como por el organismo judicial por aspectos procesales como caducidad, falta de legitimación, cosa juzgada, recursos que proceden; existe omisión de causales de rechazo y confusión en la causales para negar, así como no se evidencia una eficiente actualización y conocimiento de las sentencias que lo activan, entre otros aspectos, situaciones que están generando que no logré el cometido para el cual fue incorporado en la jurisdicción contenciosa administrativa, por el contrario está ocasionando congestión al máximo órgano de esa jurisdicción, como se puede observar en la información suministradas por las secretarías de las secciones de la Sala de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado y la entrevista efectuada al presidente del Consejo de Estado del año 2016.

Ahora bien, teniendo en cuenta que es la primera vez que en el ordenamiento Colombiano se contempla la extensión de la jurisprudencia en los artículos 102 y 296 del CPACA, como un trámite novedoso cuya finalidad es la de garantizar los derechos de las personas directamente en sede administrativa y contribuir a descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, facultando a los particulares a solicitar directamente a la administración la extensión de los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional proferida en un proceso en donde no fueron parte para el reconocimiento de unos derechos y de esta forma evitarles acudir a un proceso judicial, el cual presenta problemáticas en su trámite, se pretende realizar el examen a ésta figura, para establecer unas soluciones a las problemáticas que presenta este instituto procesal, toda vez que desde que fue incorporado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana, como mecanismo para viabilizar la “constitucionalidad del derecho administrativo” y contribuir a la descongestión judicial, teniendo en cuenta que el CPACA entró a regir a partir del 2 de julio de 2012 y desde esa fecha comenzó su aplicación, no ha logrado cumplir las expectativas para el cual fue consagrado.

De conformidad con lo anterior como planteamiento del problema objeto de estudio, la presente investigación se centra en resolver el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las soluciones a las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia incorporada en el CPACA, toda vez que desde que entró en vigencia el código - 2 de julio de 2012 - a noviembre de 2016,

no ha logrado que efectivamente en sede administrativa se reconozcan los derechos de las personas que se encuentran en similares situaciones a los declarados en sentencias de unificación del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, para viabilizar “la constitucionalización del derecho administrativo” y de esta forma contribuir con la descongestión de los despachos judiciales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana?.

Para dar respuesta al cuestionamiento formulado y sin entrar aún en un análisis profundo del tema, se puede hablar de la siguiente hipótesis, para superar las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia incorporada en el CPACA se hace necesaria construir una metodología que reglamente los vacíos que presenta su regulación, en donde se precise su alcance procedimental, así como establecer pautas que se deben tener en cuenta en las sentencias que activan este mecanismo y propender por una capacitación que ayude a un cambio de mentalidad, con el fin de lograr que la administración reconozca directamente los derechos de las personas, en igualdad de condiciones a los declarados en sentencias de unificación del Consejo de Estado y Corte Constitucional, sin necesidad de acudir a un proceso judicial, a fin de contribuir con la descongestión judicial y materializar “la constitucionalización del derecho administrativo”.

Es así que el objetivo general del presente trabajo de investigación se centra en establecer soluciones a las problemáticas que se identificaron en el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia incorporado en el CPACA como mecanismo para garantizar el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos en sede administrativa y contribuir a la descongestión

judicial, toda vez que desde que entró en vigencia éste código a noviembre de 2016 no ha logrado de manera ágil y eficiente cumplir con la finalidad para la cual fue incorporada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y, como objetivos específicos tenemos los siguientes: identificar los antecedentes y fundamentos teóricos del instituto procesal estudiado efectuando un acercamiento a las legislaciones española y costarricense por compartir el mismo sistema jurídico, como es el sistema de derecho continental, en donde su principal fuente es la ley, así como el componente teleológico y doctrinario, principio básico y deber en que se fundamenta; explicar el origen e incorporación de la extensión de la jurisprudencia en nuestro ordenamiento jurídico a efectos establecer su finalidad para lograr una mayor comprensión y definición de esta figura; determinar con claridad cuáles son las sentencias que activan este mecanismo y que problemáticas pueden presentar; analizar el ámbito de aplicación, procedimiento, decisiones y efectos del trámite de la extensión de la jurisprudencia, en las diferentes etapas en que se surte, ya sea en la fase administrativo o judicial e identificar las fortalezas, debilidades y problemáticas que se pueden presentar en la aplicación de esta herramienta ante la administración y la actividad jurídica, con el fin de establecer unas pautas o herramientas para facilitarle a la administración y ciudadanía en general una aplicación adecuada y logre el objetivo propuesto por el legislador como mecanismo para asegurar que las autoridades administrativas apliquen la jurisprudencia en igualdad de condiciones y contribuya con la descongestión judicial.

Es por lo anterior, que la orientación de la presente investigación es de carácter jurídico, pues a través de un método deductivo de índole hermenéutico jurídico, a partir de la

interpretación de las normas que reglamentan el mecanismo estudiado y diversas posiciones de la doctrina, jurisprudencia, acercamiento a otras legislaciones, entrevistas y consultas a entidades públicas, se puedan identificar las problemáticas que presenta el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia incorporado en el CPACA, con el fin de establecer soluciones que logren de manera ágil y eficiente contribuir a la materialización de “la constitucionalización del derecho administrativo” y la descongestión de los despachos judiciales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para adelantar la investigación, se desarrollaron los siguientes tipos de investigación (Hurtado de Barrera, 2010, pág. 132):

(i) analítica, porque está dirigida a conceptualizar e indicar los antecedentes de la extensión de la jurisprudencia; así como especificar las sentencias que activan este mecanismo y los elementos, requisitos y procedimiento de la figura estudiada y,

(ii) exploratoria, en razón a que se efectuó como antecedente un acercamiento desde el punto de vista objetivo a la legislación española, en la cual desde 1998 con la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España – en adelante LOJCA -, se incorporó en la Jurisdicción Contencioso Administrativa una figura similar a la extensión de jurisprudencia, lo mismo que en la costarricense, con la Ley 8508 del 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso Administrativa de Costa Rica - en adelante CPCA -, por cuanto comparen el mismo sistema de fuentes, por otra parte se realizó una minuciosa búsqueda de información a nivel doctrinario y jurisprudencial dentro del ordenamiento jurídico colombiano sobre el

mecanismo de la extensión de la jurisprudencia y entrevistas abiertas, con el fin de recopilar y extraer los diferentes planteamientos adoptados por varios doctrinantes administrativista y juristas, especialmente de ilustres miembros que hicieron parte de la comisión redactara del código y del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, así como de información o estadísticas suministradas por las secretarías de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la ANDJE y consultas a entidades públicas relacionadas con la presentación de las peticiones o solicitudes para la ejecución del mecanismo estudiado.

Es así como este ejercicio académico permitió adelantar una investigación<sup>9</sup> con un enfoque holístico debido a la necesidad de integrar diversas técnicas<sup>10</sup> de orden cualitativo<sup>11</sup> y cuantitativo<sup>12</sup>, ya que en primer lugar se interpreta una figura jurídica desde sus antecedentes y se indaga los posibles fundamentos teóricos, normativos y prácticos de la misma, por otra parte, se pretende establecer desde la perspectiva de doctrinantes administrativistas y juristas de lo contencioso administrativo, como de información suministrada por la ANDJE, entidades públicas y las secretarías de las secciones del Consejo de Estado, las dificultades que se están presentando en la aplicación de la extensión de la jurisprudencia como mecanismo para reconocer los derechos a las personas en sede administrativa y descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para de esta forma propiciar un mayor y adecuado acercamiento a la realidad jurídica, así como enriquecer el resultado obtenido y lograr que sea lo más útil e instructivo posible.

Para ello se utilizó como fuentes primarias la ley nacional, la Carta Política y jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, cuyo análisis tiene un papel preponderante

en el desarrollo de la presente investigación, así como la Ley Orgánica que Reglamenta la Jurisdicción Contencioso Administrativa española y el Código Procesal Contencioso Administrativo costarricense, para efectos de realizar un acercamiento a figuras similares a la aquí estudiada. Como fuentes secundarias y aunque no existe un amplio desarrollo doctrinario sobre el tema, se analizó diferentes posiciones adoptadas por varios doctrinantes y juristas dentro de los cuales tenemos algunos miembros que hicieron parte de la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa - en adelante CRJA - y del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia como es el Consejo de Estado, encontradas a través de libros, revistas, tesis, lecturas de sentencias y documentos electrónicos.

Adicionalmente se efectuaron dos entrevistas abiertas realizadas a expertos en el tema, como son los doctores Rafael Ostau de Lafont Pianeta, Exconsejero de Estado, presidente de la CRJA y docente de la Universidad San Tomas en Postgrados y Danilo Rojas Betancourt, presidente del Consejo de Estado en el año 2016 y docente de la Universidad Nacional, el primero por tener conocimiento directo en la tarea de redacción de la reforma del código y el segundo por cuanto le corresponde como consejero ejercer el control judicial de las decisiones proferidas en ejercicio de esta figura, a fin de establecer desde su perspectiva que implicaciones jurídicas genera esta figura y si está logrando el objetivo propuesto en su creación como mecanismo idóneo para garantizar en sede administrativa la protección de los ciudadanos y contribuir a la descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

También se solicitó información a la ANDJE, entidades públicas y a las secretarías de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, con el fin de determinar cómo ha sido su desarrollo y ejecución desde que entró en vigencia el CPACA y corroborar si está contribuyendo a la descongestión judicial.

Es decir que esta investigación se ubica en el campo teórico y práctico, y se desarrolla en seis secciones, así:

En el primer capítulo se efectúa un acercamiento a la legislación española y costarricense, las cuales además de compartir el mismo sistema jurídico de derecho continental, tienen incorporado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa un mecanismo similar, como antecedentes del instituto procesal del mecanismo de extensión de la jurisprudencia y, de igual manera se enuncia a grandes rasgos el componente teleológico y doctrinario como es la “constitucionalización del derecho” y el principio en el que se fundamenta el derecho a la extensión de los efectos de una sentencia, como es el de igualdad, a efectos de identificar con mayor certeza la finalidad para el cual fue creado este mecanismo y aclarar que pese a que en Colombia la extensión de la jurisprudencia es una figura novedosa, ya se encontraba instituida en otras legislaciones, así como analizar el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia consagrado en el CPACA, como antecedente de la extensión de la jurisprudencia, para dejar en claro que éste mecanismo se inicia siempre a petición de parte y no de oficio.

En el segundo capítulo se abordan aspectos generales del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como el desarrollo de su incorporación en el CPACA y análisis de las

disposiciones normativas que lo consagran en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano, también se realiza una breve exposición frente a la definición de los conceptos de jurisprudencia, línea jurisprudencial, precedente y sentencia, puesto que son figuras que se suelen confundirse, debido a que se aplican en el derecho administrativo y en los últimos años han adquirido gran importancia.

En el tercer capítulo se analizan los requisitos que deben reunir las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia incorporado en el CPACA y se indica las diferencias entre las providencias que activan la extensión de la jurisprudencia en el derecho administrativo colombiano con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la legislación española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros de la legislación costarricense. Por otro lado, si bien es cierto que el legislador señaló claramente en el CPACA cuales sentencias podían activar la figura estudiada, para que la ciudadanía no tuviera problemas al momento de invocarlas en la petición que da inicio a la ejecución de este mecanismo o la administración de extender sus efectos, se advierte del análisis de las sentencias de unificación que aparecen en la página web del Consejo de Estado a noviembre de 2016, de la jurisprudencia proferida hasta el momento, así como de diferentes posiciones de doctrinantes, que frente a este punto se han generado varias dificultades, aunado a esto la controversia que se generó con las sentencias de la Corte Constitucional C-634 de 2011 y C-816 de 2011<sup>13</sup>, en donde se dispuso la aplicación preferente de las decisiones de la Corte Constitucional que interpretan normas constitucionales, dificultades que se explican en tres enfoques diferentes, así: el sistemático, relacionado con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo

de Estado; el estructural, referente con la forma y claridad en la expedición de las sentencias de unificación jurisprudencial y el de existencia, en cuanto a la falta de temas tratados en sentencias de unificación jurisprudencia.

El cuarto y quinto capítulo, explica de forma detallada el procedimiento especial con el cual se tramita la extensión de la jurisprudencia, tal como se encuentra incorporado en el CPACA, el cual se adelanta en dos fases bien diferenciadas. En el capítulo cuarto, se comienza indicando el ámbito de aplicación y los presupuestos que deben concurrir para que se pueda activar en sede administrativa, así como su procedimiento y las razones por las cuales se puede negar, para terminar identificando las problemáticas que se presentan en esta fase y en el capítulo quinto, se analizó el control jurisdiccional o fase judicial que eventualmente se puede presentar frente a las decisiones o silencios producto de la autoridades administrativas en ejercicio de este mecanismo, para ello se expondrá su naturaleza jurídica, requisitos, jurisdicción y competencia, plazo, legitimación, procedimiento y decisiones que se toman en esta etapa, como los efectos procesales de las mismas, entre otros aspectos, para poder determinar con claridad cuáles son las problemáticas que se presentan en esta fase al momento de su aplicación y al finalizar a título informativo se indican las diferencias entre la extensión de la jurisprudencia del CPACA, con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la LOJCA española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros del CPCA costarricense.

En el sexto capítulo, se presentan las ventajas del mecanismo de extensión de la jurisprudencia y una vez identificadas las problemáticas que se presentan en el desarrollo de su ejecución y procedimiento, las cuales se indicaron en los capítulos anteriores, se presentan unas

soluciones para que este instituto procesal logre de una manera ágil y eficiente garantizar los derechos de las personas en sede administrativa y contribuir a la descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales se desarrollaron, dividiéndolas en el procedimiento, según la fase en que se presentan, ya sea administrativa o judicial, así como en las sentencias que lo activan y se plantea un proyecto de reforma o reglamentación a los artículos 102 y 269 del CPACA, preceptos que regula la extensión de la jurisprudencia

Por último, se presenta unas conclusiones finales, en donde se relacionan los hallazgos que se encontraron al analizar los antecedentes, origen e incorporación de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano, así como las sentencias que lo activan y su procedimiento, para determinar que presenta dificultades en su ejecución y presentar propuestas que contribuyan a solucionarlas.

Es así como este trabajo constituye un avance en el conocimiento del derecho público, teniendo en cuenta que no existe desarrollo sobre las problemáticas que se presentan al momento de la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia incorporado en los artículos 102 y 269 del CPACA, debido a su novedad en Colombia, ya que empezó a ejecutarse una vez entró a regir éste código (2 de julio de 2012), ni se encuentra doctrina o reflexiones que formulen propuestas orientadas a solucionar estas dificultades, las cuales se plantean en el presente trabajo, para que sean apreciadas por la jurisprudencia al resolver los vacíos que se encuentran en el procedimiento de esta figura, por el legislador al momento de modificar el CPACA o el ejecutivo al considerar una posible reglamentación a este mecanismo, así como las entidades públicas y ciudadanía en general.

**Capítulo 1. Antecedentes de la extensión de la jurisprudencia, acercamiento a la legislación española y costarricense. Componente teleológico y doctrinario, principio y deber en que se fundamenta**

El mecanismo de la extensión de la jurisprudencia regulado en los artículos 102 y 269 del CPACA, en Colombia es un instituto procesal novedoso, puesto que fue incorporado por primera vez dentro del ordenamiento jurídico administrativo colombiano en ese código, el cual entró a regir a partir del 2 de julio de 2012 y por ende comenzó su aplicación, así como lo señala Rafael Ernesto Ostau de Lafont Pianeta, Presidente de la Comisión Redactora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, coordinador de la subcomisión tercera, Exconsejero de Estado y profesor de la Universidad Santo Tomás, al manifestar que es una figura novedosa y original que no tiene precedentes en Colombia y Danilo Rojas Betancourt, Presidente del Consejo de Estado y profesor de la Universidad Nacional, al afirmar que es una figura completamente nueva en el derecho colombiano y buena parte del derecho comparado, en entrevista del 9 de noviembre de 2015 efectuada por la autora y, que en efecto al revisar la normatividad colombiana no se encuentra que esta figura estuviera contemplada específicamente en la legislación, con las características establecidas en los preceptos que la contiene, pero es claro que se encuentran antecedentes legislativos como son, la doctrina legal y probable, establecida en el artículo 4 de la Ley 169 de 1869, así como el presente judicial obligatorio, consagrado en

el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en donde se le otorga a la jurisprudencia una aplicación obligatoria en casos similares.

Sin embargo, pese a ser una novedad en Colombia al indagar los antecedentes de esta figura encontramos que en legislaciones como la española y costarricense, quienes además de compartir el mismo sistema jurídico, como es el derecho continental, en donde su principal fuente es la ley, ya se encontraban incorporados en las respectivas jurisdicciones contencioso administrativas unos institutos procesales con características similares a la extensión de la jurisprudencia, es decir mecanismos que permitían extender los efectos de una sentencia a terceros que no se hicieron parte dentro del proceso en que se profirió, siempre y cuando reunieran unas condiciones especiales, en aplicación al principio de igualdad. En España esta figura se denomina “la extensión de los efectos de la sentencia a terceros” y se encuentra consagrada en el artículo 110 de la LOJCA<sup>14</sup>, en Costa Rica se denomina “proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros” y se reglamenta en los artículos 185 a 188 del CPCA<sup>15</sup>.

No obstante, pese a que la estructura, atribuciones y competencias del poder público de estos países, España<sup>16</sup> y Costa Rica<sup>17</sup> consagran características diferentes a las de Colombiana, así como la organización y funcionamiento de la jurisdicción administrativa, se procede a realizar un acercamiento a la legislación que reglamenta la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España y Costa Rica, con el fin de establecer la fecha en que fueron incorporado los institutos procesales similares a la extensión de la jurisprudencia del CPACA y como ha sido su desarrollo dentro de estos sistemas jurídicos, para ello se contextualiza la normatividad correspondiente y

se realiza una reseña de jurisprudencia y posiciones doctrinales de estos países frente a esos mecanismos.

De igual manera se enuncia a grandes rasgos el componente teleológico al derecho de la extensión de los efectos de una sentencia, el cual ha sido identificado por la doctrina, entre ellos los autores Aguilera Martín y Aponte González (2017, pág. 87), como la “constitucionalización del derecho” y el principio en el que se fundamenta, como es el de igualdad, el cual encuentra en éste mecanismo una herramienta esencial (Zambrano Cetina, 2014, pág. 185), a efectos de identificar con mayor certeza la finalidad para el cual fue creado este mecanismo, así como analizar el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia consagrado en el CPACA como antecedente, para dejar en claro que éste mecanismo se inicia siempre a petición de parte y no de oficio.

### **1.1. “La extensión de los efectos de la sentencia a terceros”. Acercamiento a la legislación española.**

En España la Jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra regulada principalmente en la Ley Orgánica 29 de 13 de julio de 1998<sup>18</sup> y aunque tiene grandes diferencias con la de Colombia como es su estructura orgánica<sup>19</sup> y competencias, en el artículo 110 de esta ley, LOJCA, se encuentra establecido un instituto similar a la extensión de jurisprudencia consagrada en el CPACA, denominado “la extensión de los efectos de la sentencia a terceros”,

figura sobre la cual nos referiremos, indicando muy brevemente como fue incorporado inicialmente en la legislación española, sus antecedentes y las modificaciones que fue sufriendo, para terminar señalando como se encuentra actualmente consagrado, así como la percepción de varios doctrinantes de este país que tienen sobre la misma.

Este mecanismo fue consagrado inicialmente así:

#### Artículo 110

1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

2. La solicitud deberá dirigirse directamente a la Administración demandada. Si transcurrieron 3 meses sin que se notifique resolución alguna o cuando la Administración denegare la solicitud de modo expreso, podrá acudir sin más trámites al Juez o Tribunal de la ejecución en el plazo de 2 meses, contados desde el transcurso del plazo antes indicado o desde el día siguiente a la notificación de la resolución denegatoria.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones, sustanciándose por los trámites establecidos para los incidentes, pero sin que haya lugar a la celebración de vista.

4. Antes de resolver, el Juez o Tribunal de la ejecución recabará de la Administración las actuaciones referentes al incidente planteado y, si se recibieran en los 20 días siguientes, ordenará que se ponga de manifiesto a las partes por plazo común de 3 días. En otro caso, resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimarán, en todo caso, cuando existiera cosa juzgada, o cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el art. 99. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso (Martín Contreras, 2000, pág. 7 y 8).

El artículo originario del proyecto que consagraba esta figura, sufrió numerosas e importantes modificaciones debido a una dilatada tramitación legislativa antes de ser definitivamente aprobado (Rojí Buqueres, 2001, pág. 4), por tratarse de un instituto procesal novedoso. Al respecto señala Martín Contreras (2000, pág. 9 y 10) que posiblemente se hubiera necesitado de mayor reflexión en la redacción de éste precepto, con el fin de evitar innecesaria afluencia a los juzgados y tribunales para conseguir la efectividad pretendida.

El principio que inspiró la introducción de este precepto en el ordenamiento jurídico de España es el de igualdad, ya que con la extensión de los efectos de la sentencia se pretende que una vez una sentencia ha reconocido una situación jurídica individualizada, todos los administrados que se encuentren en idéntica situación puedan beneficiarse de dicho

pronunciamiento sin que hubieran sido parte en el proceso en el que se dictó la sentencia (Rojí Buqueres, 2001, pág. 2).

Con este artículo se pretendía dar respuesta a los denominados recursos en masa, es decir a la pluralidad de recursos que tienen un mismo contenido objetivo y afectan a una pluralidad de persona (Alvarez-Cienfuegos Suárez & González Rivas, 1998, pág. 314 y 315), para evitar procesos reiterativos cuando ya existe doctrina jurisprudencial (Santos Vijande, 1999, pág. 868) y ampliar los presupuestos de extensión *ultra partem* de la eficacia de las sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción, pero con alcance limitado a materias tributarias y de personal al servicio de la administración pública, debido a que es precisamente en estos campos donde es frecuente la existencia de actos masa o multiplicidad de actos con destinatario diferente pero idénticos en cuanto a su objeto (Ayala Muñoz, y otros, 1999, pág. 910 y 911), para de esta forma descongestionar los distintos órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos frente a estos temas (del Cacho Frago & Vacas García-Alos, 1998, pág. 223)

Sin embargo, algunos autores consideran censurable que el legislador no la hubiera reconocido con mayor amplitud, sino sólo en materia tributaria y de personal (González Pérez, 2008, pág. 2103), puesto que si el deseo del legislador era descongestionar la actividad jurisdiccional, no se entiende porque no se planteó para todos los casos en donde se pueda presentar pretensiones en masa, dentro de las cuales también se encuentran las materias de seguridad social, responsabilidad patrimonial, farmacias, entre otras (Gimeno Sendra, Moreno Catena, Garberí Llobregat, & González-Cuéllar Serrano, 1999, pág. 769 y 770) y (Pendás García, 1999, pág. 397), mientras que otros manifiestan, que esa limitación se justifica por el

carácter experimental de la medida que se adopta, por lo que se requiere que se realice con necesaria cautela, tal como se indicó en la exposición motivos de la Ley (de la Vallina Velarde, 2001, pág. 2).

Aunque el efecto de las sentencias dictadas en las demandas de plena jurisdicción producen efectos inter partes - *intra partem*, esta regla con la extensión de efectos de sentencias, no tiene un carácter absoluto, ya que con este mecanismo los terceros interesados que no han sido parte en un proceso, pueden beneficiarse de un fallo de reconocimiento de una situación jurídica individualizada si están en idénticas situación que los sujetos que obtuvieron la sentencia favorable, es decir que la sentencia despliega efectos ultra partes - *ultra partem*, a través de otro proceso (González-Varas Ibáñez, 1999, pág. 506 a 511).

De Miguel Canuto (2001, pág. 31), señala que dentro del precepto se distingue un elemento objetivo y otro subjetivo, el elemento objetivo corresponde al acto o actos administrativos que afectan a varias personas y el subjetivo, está integrado por las personas afectadas, es decir aquellas que estaban legitimadas para ejercer la acción y no lo hicieron.

El procedimiento de extensión establecido en este precepto se articulaba en dos fases sucesivas, una administrativa de naturaleza especial y otra judicial, a través de un incidente (Aranguren Pérez & González Rivas, 2008, pág. 1178). Se iniciaba mediante una solicitud dirigida por interesado a la administración afectada por el fallo, dentro del plazo de un año contado desde la última notificación de la sentencia a quienes fueron parte en el proceso o desde la última notificación de la resolución que ponía fin al proceso, disponiendo la administración

de tres meses para contestar la petición de extensión de efectos. Una vez superado dicho plazo, sin resolución administrativa o desde la denegación expresa, podía acudirse sin necesidad de otro trámite al órgano judicial dentro del plazo de dos meses. El juez solicitaba a la administración las actuaciones referentes al incidente por un plazo de veinte días, si se recibían dentro de dicho plazo, se ponían en conocimiento a las partes por el término común de tres días y resolvía por medio de auto en el que podía reconocer la misma situación definida en la sentencia del proceso principal (Agirreazkuenaga, y otros, 1999, pág. 500). Desde el punto de vista procesal, contra éste auto procede el recurso de apelación en un solo efecto o casación, según corresponda (Ayala Muñoz, y otros, 1999, pág. 916).

Sin embargo, este precepto sufrió diferentes modificaciones, en especial con la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley Orgánica 19 de 23 de diciembre de 2003, quedando actualmente, así:

**La extensión de los efectos de las sentencias a terceros.** Artículo 110.

1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

2. La solicitud deberá dirigirse directamente al órgano jurisdiccional competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos.

3. La petición al órgano jurisdiccional se formulará en escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias del apartado 5 de este artículo.

4. Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión. Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

5. El incidente se desestimarán, en todo caso, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Si existiera cosa juzgada.

b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99.

c) Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.

6. Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.

7. El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80 (Pulido Quevedo, 2009, pág. 1092 y 1093).

Con la última reforma se suprimió la reclamación administrativa que previamente se exigía en el numeral segundo del artículo inicial, antes de acudir al órgano judicial (Aranguren Pérez & González Rivas, 2008, pág. 1178), es decir que el procedimiento se judicializa totalmente, disponiéndose ahora que el reconocimiento de la situación jurídica ya reconocida con anterioridad en una sentencia en firme deberá solicitarse directamente ante el órgano judicial competente (Martín Contreras, 2010, pág. 12).

Además se adiciona, así: en el numeral 3º, se impone la obligación de acompañar con la solicitud, los documentos que acrediten la no concurrencia de alguna de las circunstancias de desestimación; en el numeral 4º, se faculta al Secretario judicial de recabar a la administración un informe detallado de la viabilidad de la extensión solicitada; en el apartado c) del numeral 5º, se introduce una causal de desestimación del incidente consistente en haberse causado estando en vía administrativa una resolución consentida y firme por no haberse promovido los recursos contencioso-administrativos y, en el numeral 7º, el establecerse que el régimen de los recursos se ajustará a las reglas del art. 80 (González-Vara Ibañez, 2012, pág. 902 y 903).

Para Martín Contreras (2010, pág.12 y 19), la supresión de la exigencia de reclamar a la administración, cercena la intención inicial del legislador de acudir directamente a la

administración para beneficiarse de los efectos de una sentencia y agotar en esta etapa la reclamación.

Adicional a lo anterior, algunos autores señalan que la exclusión de la reclamación en sede administrativa ha impedido que la Administración, a la vista del pronunciamiento contenido en una sentencia y de la comprobación de las circunstancias del solicitante, acceda a la petición, sin que los interesados se vean obligados forzosamente a plantear su reclamación ante los órganos judiciales, con los inconvenientes que ello conlleva, situación que propicia aún más su congestión por el elevado número de peticiones de extensión que han de tramitar y resolver (Córdoba Castroverde, 2012, pág. 4).

Mientras que otros consideran que la vía administrativa previa era una fase inútil, porque por lo general concluían con la desestimación presunta de la solicitud, lo cual no resultaba acorde con la naturaleza de la figura (Arnaldo Alcubilla & Fernández Valverde, 2007, pág. 974), estando de acuerdo con la supresión de la vía administrativa previa, al producirse un ahorro en el tiempo para el afectado por no tener que esperar a que la administración se pronunciara y notificara su decisión (Alonso Mas, 2004, pág. 297), por lo tanto no solo se agiliza el trámite, sino que se evita confusiones que en ocasiones se presentaban cuando no se tenía claridad ante que órgano administrativo debía dirigirse el particular (Aranguren Pérez & González Rivas, 2008, pág. 1179).

Para que puedan extenderse los efectos de una sentencia a personas que no fueron parte en el proceso que se profirió, de conformidad con el artículo 110 de la LJCA, es necesario que concurren los siguientes requisitos:

a) Que se trate únicamente de sentencias proferidas en asuntos tributarios y de personal al servicio de la administración pública, que es donde habitualmente se profieren actos masa, que son aquellos en donde se suelen repetir con mayor frecuencia los presupuestos jurídicos y fácticos (Martín Contreras, 2010, pág. 32).

Los asuntos tributarios comprenden tanto el sistema de imposición de impuestos, tasas y contribuciones especiales como los actos de liquidación y los procedimientos tributarios de gestión, inspección y recaudación y los específicos de impugnación en el ámbito tributario, así como el recurso cameral permanente de las Cámara de Comercio y la litigiosidad derivada de las solicitudes de devolución de ingresos indebidos por conceptos tributarios o la materia que el legislador ha denominado derecho y garantías de los contribuyentes. No se incluyen los precios públicos, las sanciones impuestas al margen del sistema tributario o las cuestiones relacionadas con la intervención administrativa en el mundo económico. No se ha definido por la jurisprudencia si las sentencias que declaran la responsabilidad patrimonial de la administración tributaria y las que de responsabilidad patrimonial del Estado legislador por inconstitucionalidad de una normas tributaria hacen parte de esta materia (Martínez Micó, 2009, pág. 3).

Mientras que constituirá materia de personal todo lo relacionado con el nacimiento, permanencia y extinción del personal al servicio de la administración pública (Rodríguez Carbajo J. , 2010, pág. 1). Sin embargo, señala Martín Contreras (2010, pág. 35) que no ha sido fácil determinar tradicionalmente el concepto de materia de personal, sin embargo la jurisprudencia ha ampliado este concepto, puesto que se han presentado casos en donde quien demanda no ha adquirido la condición de funcionario como en los procesos de selección de funcionarios.

b) Que las sentencias se encuentren en firme, es decir que contra ella no proceda recurso alguno, ya sea porque la ley no lo prevé o porque estando previsto, ha transcurrido el plazo legalmente fijado sin que ninguna de las partes lo haya presentado, salvo los de revisión u otros extraordinarios, porque en ese caso, la misma norma señala que quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso (González Pérez, 2008, pág. 2106).

c) Que sean sentencias estimatorias de pretensiones de plena jurisdicción, es decir aquella que accede a las pretensiones de la demanda y se adoptan las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de una situación jurídica reconocida (Ayala Muñoz, y otros, 1999, pág. 911).

d) Que la sentencia reconozca una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas (Ayala Muñoz, y otros, 1999, pág. 911). Por lo tanto, no es aplicable a las sentencias que estiman únicamente pretensiones anulatorias (Arnaldo Alcubilla & Fernández Valverde, 2007, pág. 972 y 973).

El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 20 de septiembre de 2007, (3041/2005) al respecto señaló que, el numeral 1º del art. 110 establece con claridad que el solicitante debe formular una pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada y pedir la extensión de los efectos de una sentencia en firme que reconozca una situación jurídica individual, lo que lleva a analizar la diferencia entre pretensiones de mera anulación y de restablecimiento de situaciones, así: la pretensión simplemente anulatoria, consiste en la declaración de que el acto recurrido no es conforme a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones impugnados, mientras que las pretensiones de plena jurisdicción, consisten en el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas, la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda. Por lo tanto, en el asunto en cuestión, no se está ante una pretensión de reconocimiento de situación jurídica individualizada, en cuanto se limita la sentencia a la anulación del acto combatido, por ser disconforme al ordenamiento jurídico, pero sin resolver sobre una situación jurídica individualizada que hubiera creado el acto declarado nulo, sin que se considere relevante el pronunciamiento relativo a la devolución de los gastos del aval, por ser consecuencia directa del éxito de la pretensión de anulación. Así las cosas, se confirma que en el proceso de la sentencia cuya extensión se pretende no fue ejercitada una pretensión de plena jurisdicción, al discutirse sólo la sanción.

e) Que la solicitud se presente por escrito debidamente razonado (Aranguren Pérez & González Rivas, 2008, pág. 1180), en donde la única pretensión procesal sea la extensión de

efectos (Ayala Muñoz, y otros, 2010, pág. 1179), dirigido directamente al órgano jurisdiccional competente, acompañado con el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones, con el lleno de los requisitos.

f) Que el interesado se encuentren en idéntica situación que los favorecidos del fallo, es decir que no basta que se trate de situaciones similares, sino que deben ser idénticas desde el punto de vista jurídico (de la Vallina Velarde, 2001, pág. 2). Adicionalmente Córdoba Castroverde (2012, pág. 1) señala que hay que entender este requisito desde el punto de vista material y no simplemente procesal de los afectados, pero que además no solo se exige la identidad de situaciones jurídicas sino también la necesidad de interponerse recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa que pone fin a la vía administrativa, impidiendo así que quede consentida y firme.

Así las cosas, se encuentran *legitimados por activa*, los interesados que se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en sentencia, puesto que si no se cumple con este requisito da lugar a que se rechace la extensión de efectos de sentencia (Sánchez Blázquez, 2008, pág. 210) y, por pasiva, la administración autora del acto impugnado en el proceso contencioso administrativo que terminó con la sentencia estimatoria cuyos efectos se pretenden extender (Arnaldo Alcubilla & Fernández Valverde, 2007, pág. 972).

En cuanto a la *competencia*, es importante señalar que el mismo órgano judicial que dictó la sentencia es a quien le corresponde conocer la extensión de efectos de la sentencia si fue dictada en primera o única instancias, aunque hubiese mediado el recurso de apelación o casación. Es

decir que se puede presentar que el órgano judicial competente no sea el que dictó la sentencia en primera o única instancia, por haberse tramitado los recursos de apelación o casación, planteándose de esta forma distorsiones con la competencia objetiva (Alonso Mas, 2004, pág. 297).

De otra parte el *plazo* para solicitar la extensión de los efectos de la sentencia es de un año contado a partir de la última notificación de la sentencia a quienes fueron parte en el proceso. Este plazo, queda supeditado a que se resuelva el posible recurso de revisión o en interés de ley (Álvarez-Cienfuegos Suárez, González Rivas, & Sancho Mayo, 2002). Plazo que es totalmente distinto e independiente al plazo de prescripción del derecho sustantivo, es decir, si la solicitud de extensión se presenta una vez ha prescrito el derecho sustantivo, no habría lugar al reconocimiento de la situación jurídica individualizada, pero si el derecho no ha prescrito y ya pasó el plazo de un año, estaría en manos del particular reiterar la solicitud si se dicta una nueva sentencia con el mismo contenido o podría acudir a otras vías para hacer vales su derecho (Alonso Mas, 2004). Se reitera nuevamente que el plazo se cuenta desde la última notificación de la sentencia a cualquiera de las partes, y no desde la notificación del auto que declara la firmeza de aquella (Quintana Carretero & Castillo Badal, 2010, pág. 767).

Frente a este punto el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, en sentencia de 1 de abril de 2009 (6519/2005) aclaró que, el inciso final del apartado c) del número 1 del artículo 110 de la LRJCA en cuestión dispone que "Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la Ley o de revisión, este plazo (de un año) se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste" y sobre esta cuestión se ha pronunciado en reiteradas sentencias dentro de las

cuales se encuentran, entre otras, de 19 (recurso 2944/03), 20 (recurso 2951/03) y 31 de julio de 2007 (recurso 2955/03) y, se opone a que el cómputo del plazo anual, debe ser desde la notificación de la declaración de firmeza de la sentencia, porque el mismo precepto señalaba que si se hubiere interpuesto recurso en interés de la Ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.

El *procedimiento* se inicia a instancia de parte y se tramita como un incidente declarativo inserto en la fase de ejecución, porque es una incidencia que puede surgir en la ejecución de determinados proceso (Rosende Villar, 2002, pág. 165), aunque otros autores lo consideran como un auténtico proceso (Martín Contreras, 2000, pág. 10) o proceso especial, por la brevedad de sus plazos y que no se encuentra dentro de los procedimientos ordinarios.

El Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso en Auto de 30 de diciembre de 2005 (72/1999), en relación con el procedimiento del art. 110 de la LJCA, señaló que la naturaleza jurídica del procedimiento, según aportaciones doctrinales, es la de considerarlo como un procedimiento incidental de carácter declarativo, no sumario, dentro de la fase de ejecución o como un proceso especial, cuya sustanciación se confía al trámite de los incidentes de ejecución.

Las principales característica de este procedimiento según Rosende Villar (2002, pág. 167), son:

- Es incidental, por cuanto resuelve una cuestión relacionada con el proceso pero requiere una resolución independiente.

- Es declarativo, porque se dilucidan cuestiones relativas a reconocimientos de derechos no cuestiones meramente ejecutivas.

- Es plenario, porque la decisión sobre el mismo alcanza fuerza de cosa juzgada

El trámite se describe a continuación: una vez se presenta la solicitud ante el juez o tribunal, antes de resolver, en los veinte días siguientes, el secretario judicial recabará a la administración los antecedentes que estime oportunos y un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que presenten alegatos por plazo común de cinco días, si aparecieren interesados directamente afectados por los efectos de la extensión, se procederá a su emplazamiento. Una vez evacuado el trámite, resolverá sin más por medio de auto, en el no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate.

Esta regulación permite cumplir con dos elementos centrales para el funcionamiento de la extensión de sentencias, el primero, conocer el criterio de la administración afectada, en cuanto puede efectuar las alegaciones que estime oportunas y que pueden servir de fundamento para que el órgano jurisdiccional decida extender o denegar la extensión de la sentencia y, el segundo, admitir la posibilidad de que la extensión afecte a terceros, siendo citados para que comparezcan y formulen las alegaciones pertinentes (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2006, pág. 437).

Aunque no se dice el plazo concreto que el secretario judicial ha de conceder a la administración para que remita los antecedentes y el informe, en la práctica suele concederse el

plazo de diez días, ni tampoco se expresa qué sucede si transcurre el plazo concedido por el secretario judicial y la administración no remite los antecedentes y el informe, se entiende que el juez o tribunal resolverá sin más (Rodríguez Carbajo J. R., 2010, pág. 2).

El auto que pone fin a la extensión de efectos de una sentencia es susceptible del recurso de apelación o de casación, según el órgano jurisdiccional que conoció del incidente (Martínez Micó, 2009, pág. 4). Una vez extendidos los efectos de la sentencia ésta producirá efectos de cosa juzgada respecto de las personas a las que se extiende los efectos, es decir que produce plenos efectos jurídicos-materiales respecto de las persona a la que se hubiese reconocido la extensión (González Pérez, 2008, pág. 2118).

Aunque no haya previsión específica respecto a la condena en costas, se condenará a la parte que actúa de forma temeraria o de mala fe (Rojí Buqueres, 2001, pág. 15) de conformidad con el régimen general.

Se encuentran como casos de *Improcedencia* para la extensión de efectos, los siguientes:

a) Existencia de cosa juzgada: Es decir que la pretensión del solicitante hubiera sido juzgada individualmente en un proceso anterior (Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial, 1999, pág. 513). Sin embargo, el legislador al momento de incorporar esta figura en la normatividad no previó el caso de presentarse de forma simultánea la demanda contenciosa y la extensión de efectos, razón por la cual el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sala Tercera, Sec. 2ª, en auto de fecha 27 de mayo de 2010 (rec.1698/2008), consideró que ambas acciones no son compatibles y que de haberse iniciado, se presente la excepción de

litispendencia, causal que genera la desestimación del extensión de efectos, en aras del principio de seguridad jurídica, que sobre una misma controversia puedan ser dictadas dos resoluciones jurisdiccionales distintas y contradictorias, aunque el legislador solo se refiere a la cosa juzgada (Córdoba Castroverde, 2012), sin embargo en la actualidad ya no se presenta esta dificultad, por cuanto la fase administrativa fue eliminada del ordenamiento.

b) Existencia de contradicción del fallo con la jurisprudencia, en este caso el juez o tribunal ante quien se tramite la extensión de efectos de una sentencia, puede llegar al convencimiento de que es errónea la doctrina establecida en la sentencia del proceso inicial, por lo tanto podrá dictar un auto denegando la extensión por esa causa, situación poco probable porque la labor que está realizando el juez o magistrado es simplemente de comprobación, tan solo tiene que verificar si el tercero solicitante se encuentra objetivamente en la misma situación jurídica que el demandante en la sentencia de referencia, porque de lo contrario se estaría poniendo en peligro la efectividad de este mecanismo (Pérez Andrés, 2000, pág. 277). Este presupuesto exige que el órgano jurisdiccional examine la doctrina del Tribunal Supremo o de los tribunales Superiores de Justicia a fin de apreciar o no la existencia de contradicción (Rojí Buqueres, 2001, pág. 12).

c) No interponer recurso ante la administración o haber consentido la actuación administrativa impugnada. Este requisito se adicionó con la Ley Orgánica 19 de 2003 y se presenta cuando el interesado no presenta oportunamente los recursos ante administración.

Al respecto el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso en sentencia de 31 de enero de 2006, casación No.3.090/2004, señaló que el artículo 110 de la Ley 29 de 98 no permite considerar que se encuentren en idéntica situación jurídica los funcionarios que han recurrido en tiempo un acto administrativo expreso que les exigía determinada conducta y aquellos otros que lo han consentido, al no impugnarlo en tiempo.

López Gil (2004, pág. 300), afirma que el anterior requisito imposibilita que la institución de la extensión de efectos pueda cumplir con la finalidad para la cual fue creada, como fue la de descongestionar a los tribunales, toda vez que el hecho de impedir la extensión a aquellos que han consentido el acto en vía administrativa, obliga a todos los afectados que tengan que iniciar un procesos contencioso, frustrando así la mencionada finalidad.

A pesar que el precepto que contiene esta figura sólo se refiere a la desestimación por causas de improcedencia, es claro que se dictará auto de inadmisión cuando falte algún requisito procesal antes de conocer el fondo del asunto, como los relacionados con los presupuestos atinentes a las partes, por ejemplo los que tienen que ver con el requisito de postulación. Por otra parte, se desestimaré el incidente de extensión cuando no se aprecie una identidad sustancial de situaciones jurídicas, cuando el órgano judicial ante quien se interpone no es el competente, cuando caducó el plazo para interponerlo, cuando el derecho prescribió, cuando existiere cosa juzgada y existencia de contradicción de fallo (Rosende Villar, 2002, pág. 224).

Analizada las diferentes posiciones doctrinales sobre la materia, tenemos que la extensión de efectos de las sentencias del artículo 110 de la LJCA, presenta la siguientes problemáticas:

- Solo se estableció para asuntos tributarios o de personal al servicio de la administración y se dejó por fuera otras materias que también generan actos en masa o que pueden presentar identidad en los supuestos fácticos y jurídicos (Palomar Olmeda, 2008, pág. 262), dentro de las cuales también se encuentran las materias de seguridad social, responsabilidad patrimonial, farmacias, entre otras (Gimeno Sendra, Moreno Catena, Garberí Llobregat, & González-Cuéllar Serrano, 1999, pág. 769 y 770) y (Pendás García, 1999, pág. 397).

- Dificultad en delimitar temas en materia tributaria y de personal al servicio de la administración, puesto que se presentan permanentes conflictos en discernir cuales son sentencias dictadas en estos casos para activar la extensión (Rojí Buqueres, 2001, pág. 9).

- Dificultad de establecer la identidad de situaciones jurídicas (Sánchez Blázquez, 2008, pág. 210), debido a que no es suficiente una simple similitud, por eso en muchas ocasiones la determinación de esa identidad se convierte en un pronunciamiento más complejo que un pronunciamiento de fondo, que no debería requerir la práctica de pruebas (Córdoba Castroverde, 2012, pág. 1). En la práctica no resulta fácil precisar cuándo media identidad de situaciones jurídicas entre el caso resuelto por la sentencia y aquel a quien se pretende ser extendida (Ayala Muñoz, y otros, 1999, pág. 911).

- Discriminación del que demandó sin éxito con sentencia judicial en firme con fuerza de cosa juzgada respecto al que no demandó, puesto que en este caso, no procede la extensión de los efectos de una sentencia ulterior (Sánchez Blázquez, 2008, pág. 216). Por existir cosa

juzgada en el sentido material, definida como la imposibilidad de examinar en un nuevo proceso una pretensión ya satisfecha (Toledo Jaudenes, enero-abril 1986, pág. 249).

- Dificultad para contabilizar el plazo, toda vez que los interesados, valga decir aquellos que no fueron parte dentro del proceso en donde se profirió la sentencia a extender, no tiene por qué conocer cuando se realizó la última notificación de la sentencia o si se interpuso algún recurso contra ella (Palomar Olmeda, 2008, pág. 306).

- Además de las anteriores, también se puede presentar dificultad en establecer el órgano judicial competente para tramitar este instituto procesal, por cuanto en algunas ocasiones quien profiere la sentencia a extender no es el competente para conocer de la solicitud por haberse tramitado los recursos de apelación o casación, siendo el competente el juez de primera o única instancias.

Así las cosas tenemos que las grandes expectativas que se depositaron en este mecanismo se han visto defraudadas con el paso del tiempo por la concurrencia de varios factores, tales como: una jurisprudencia restrictiva, cambios normativos desacertados y una utilización, mucha veces, abusiva, los cuales han propiciado el incumplimiento de los objetivos que inicialmente se perseguían hasta convertirla en inoperante, ya que por el contrario de disminuirse el número de demandas – recursos -, se han incrementado en todas las instancias y también se han multiplicado el número de recursos de casación que se pronuncian sobre temas referidos a esta figura. Adicionalmente frente a la aparente sencillez que deberían de revestir los pronunciamientos judiciales referidos a la posibilidad de extender los efectos éstos han

adquirido gradualmente una mayor complejidad hasta el punto de llegar a convertirse, en ocasiones, en decisiones más complicadas que la resolución del litigio principal (Córdoba Castroverde, 2012).

Además, no se trata de una extensión automática de los efectos de una sentencia sino que, en todo caso es necesaria una labor de interpretativa del juez, puesto que, en último caso, las razones de economía procesal y celeridad que acompañan este mecanismo, no pueden ser contrarias al principio de seguridad jurídica (Alvarez-Cienfuegos Suárez & González Rivas, 1998, pág. 315).

Rodríguez Carbajo (2010, pág. 1), afirma que la evolución legislativa y jurisprudencial sufrida por esta figura ha hecho que se difuminen sus rasgos originarios más característicos hasta el punto que, en el momento actual, el acudir al procedimiento de extensión de efectos de sentencia no representa alguna ventaja frente al procedimiento ordinario o el abreviado.

Conforme a lo anterior tenemos que la extensión de efectos de una sentencia a terceros, en la legislación española fue incorporada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde el año de 1968, con la finalidad de evitar procesos reiterativos cuando ya existe doctrina jurisprudencial, inicialmente se tramitaba en dos fases, una ante la administración, a través de la reclamación previa y la otra judicial, de forma opcional, en los casos que era negada la petición de extensión por parte de la administración, ante el juez que profirió la sentencia, etapas que fueron modificadas en el transcurso del tiempo, dejando solamente la etapa judicial, con el fin de agilizar su trámite.

## **1.2. “Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros”, acercamiento a la legislación costarricense**

En Costa Rica la Jurisdicción Contencioso Administrativa se encuentra regulada en el Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica – en adelante CPCA -, aprobado como Ley bajo el No.8508 del 24 de abril de 2006, publicado en el Alcance No.38 de la Gaceta No.120 del 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 222 del mismo código, el cual entró a regir el 1º de enero de 2008 (Jiménez, 2015, pág. 7) y derogó la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1966, jurisdicción que al igual que en España tiene grandes diferencias con la de Colombia como es su estructura orgánica<sup>20</sup> y competencias.

No obstante lo anterior, también se encontró en el CPCA, un proceso especial que se introdujo en ese nuevo código muy similar a la extensión de la jurisprudencia consagrada en los artículos 102 y 269 del CPACA, con el cual se pretendía asegurar una justicia administrativa célere, expedita, transparente, democrática y sencilla (Lobo, 2015, pág. 1 y 2), en el título IX procesos especiales, capítulo I, denominado “proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros”, artículos 185 a 188, que se transcriben a continuación:

### TÍTULO IX PROCESOS ESPECIALES

#### CAPÍTULO I PROCESO DE EXTENSIÓN Y ADAPTACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA A TERCEROS

Artículo 185.-

1) Los efectos de la jurisprudencia contenida al menos en dos fallos de casación, ya sean del Tribunal o de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que haya reconocido una situación jurídica, podrán extenderse y adaptarse a otras personas, mediante los mecanismos y procedimientos regulados por el presente capítulo, siempre que, en lo pretendido exista igualdad de objeto y causa con lo ya fallado.

2) La solicitud deberá dirigirse a la administración demandada, en forma razonada, con la obligada referencia o fotocopia de las sentencias, dentro del plazo de un año, a partir de la firmeza del segundo fallo en el mismo sentido. Si transcurren quince días hábiles sin que se notifique resolución alguna o cuando la administración deniegue la solicitud de modo expreso podrá acudir, sin más trámite ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo o ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia; según corresponda.

#### Artículo 186.-

1) La petición se formulará en escrito razonado, con el que se acompañará y ofrecerá la prueba que acredite su situación jurídica y, de ella, se dará traslado a la contraria por el plazo de cinco días, para formular los alegatos y ofrecer las pruebas pertinentes.

2) La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo, según corresponda, señalará, en la misma resolución a que se refiere el inciso anterior, una audiencia oral, la cual se celebrará en un plazo máximo de quince días hábiles, a partir de la notificación a las partes, con el objeto de definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud.

3) De estimarlo necesario, el respectivo órgano podrá convocar a una nueva audiencia para evacuar las pruebas ofrecidas por las partes o requeridas por él.

4) Cuando la solicitud se estime procedente, se emitirá la resolución en la cual se ordenará la extensión y adaptación de los efectos de los fallos; dicha resolución se hará efectiva por el trámite de ejecución de sentencia.

ARTÍCULO 187.- La solicitud será denegada, cuando exista jurisprudencia contradictoria o no exista igualdad de objeto y causa (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2006, pág. 62 y 63).

Como se puede observar en un título con tres artículos del código, quedó contemplado todo el procedimiento de la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros, tanto el trámite que se adelanta ante la administración, como el judicial, así como los requisitos que se deben cumplir, términos y las decisiones que se pueden tomar al respecto y desde el proyecto inicial que fue presentado ante la Asamblea Legislativa el 2003, a través del Ministerio de Justicia y Gracia se consagró este procedimiento especial para garantizar una nueva administración de justicia orientada hacia la persona y sus necesidades y no en función de sí misma (Jiménez, 2015, pág. 1 y 8).

Es importante indicar que a octubre de 2016 no se ha realizado ninguna modificación legislativa a los artículos que consagran esta figura, tal como fue corroborado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en consulta efectuada por la autora el 25 de octubre de 2016, sobre modificación a los artículos 185 a 187 del CPCA en los siguientes términos: "... A partir del 2006 en que se dicta la Ley No.8508, solamente se han emitido dos leyes más, que modifican ese código, y que no tiene relación con los artículos que usted menciona".<sup>21</sup>

En términos generales se puede decir que este instituto procesal también es novedoso en el ordenamiento jurídico administrativo costarricense, puesto que se consagró por primera vez en el año 2006 con el CPCA, el cual entró a regir el 1 de enero de 2008 y tiene como antecedente el artículo 110 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España,

No. 29 de 1998, conforme a lo señalado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en Sentencia 00497, expediente 08-000105-0004-CA de 31 de julio de 2008<sup>22</sup>.

Este proceso especial consiste en extender a terceros la decisión adoptada jurisprudencialmente en una determinada situación fáctica y específica valoración jurídica. Se dirige, por tanto, a la aplicación de lo resuelto en al menos dos sentencias de casación en las cuales se reconozca una situación jurídica de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, según corresponda, a favor de personas cuya situación coincida con el supuesto fáctico jurídico valorado en aquellas sentencias de reconocimiento o restablecimiento y que no se hicieron parte dentro del proceso, esta modalidad tiene como finalidad simplificar y dar celeridad en la solución de nuevos conflictos, a través de la aplicación de referentes jurisprudenciales a terceros que, aunque ajenos a la relación jurídica procesal del juicio en que originalmente fueron dictadas, ostentan pretensiones que mantienen igualdad en objeto y causa con lo ya fallado (Brenes Soto, 2011, pág. 162 y 163).

Para la admisión y procedencia de este instrumento procesal, se establecen los siguientes requisitos procesales:

a) Legitimación del solicitante, es decir que la petición sea presentada por el directamente interesado, aquel que considera que se encuentra en las mismas condiciones que los beneficiados de dos sentencias de casación.

b) Existir un procedimiento ante la administración. La solicitud para extender y adaptar a terceros sentencias de casación, en un primer momento debe ser planteada en vía administrativa, quien cuenta con término de quince días para pronunciarse.

c) La existencia de dos fallos en similar dirección dictados por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo que hayan reconocido una situación jurídica coincidente en objeto y causa con la que pretende en su favor el interesado. Esta exigencia busca no solo constatar la reiteración de un determinado criterio jurídico sino también confrontar los precedentes con el plano concreto del solicitante, lo que permitirá, en última instancia, establecer la identidad objetiva y causal para poder extender los efectos de los fallos a favor del peticionario.

d) La igualdad de objeto y causa con lo ya resuelto. En este sentido, debe entenderse el objeto como la pretensión o relación jurídica sobre la cual se aplica la fuerza vinculante de lo fallado. Así, el objeto de lo decidido se refiere a la situación jurídica reconocida, reestablecida o modificada. Se requiere que la situación cuya tutela se procura en el nuevo proceso mantenga igualdad objetiva con la declarada en los precedentes cuya aplicación se gestiona, esto es, se trate de idéntica pretensión procesal. Exige además, el artículo 185 inciso 1º del CPCA, igualdad en la causa que se funda la pretensión. La causa constituye el título a partir del cual se deriva la pretensión, esto es, las razones de hecho o elementos fácticos relevantes en el plano jurídico. En conclusión, lo pretendido (*petitio*) y los motivos que la fundamenten (*causa petendi*), han de ser idénticos a los ya resueltos en los fallos previos (Sala Primera CSJ Sent. 00497 exp.08-000105-0004-CA de 31 julio de 2008), y

e) La acreditación o reconocimiento de la situación jurídica. Para el cumplimiento de este requisito el interesado deberá demostrar en debida forma que se encuentra en un contexto jurídico similar al que fue objeto de valoración en los fallos en las que fundamenta su solicitud para así poderle extender lo resuelto.

f) La oportunidad de la solicitud, que el interesado presente la solicitud de extensión y adaptación de jurisprudencia ante la propia administración dentro del plazo de un año a partir de la firmeza del segundo fallo, sin embargo si se hace referencia a una cantidad mayor a las dos sentencias que -como mínimo- exige la Ley, el plazo para gestionar, iniciará a partir de la firmeza de la última sentencia emitida, salvo que la conducta jurídica-administrativa cuestionada hubiere surgido con posterioridad a ese año.

Así las cosas se encuentran *legitimados por activa*, los interesados que se encuentran en las mismas condiciones que los beneficiados de dos sentencias de casación.

En cuanto al trámite, competencia y plazo, como el procedimiento de extensión y adaptación de jurisprudencia costarricense, se articula en dos fases sucesivas, una administrativa y otra judicial (Sala Primera CSJ Sent. 00961 exp.15-000080-0004-CA de 13 agosto de 2015), estos factores se analizan a continuación dependiendo de cada etapa, así:

*Etapa administrativa.* Previo a acudir a la vía judicial, el interesado deberá dirigir una solicitud de extensión y adaptación de jurisprudencia ante la propia administración, mediante escrito razonado, en el cual sustente con argumentos fácticos y jurídicos, el objeto de su solicitud, así como la referencia de las sentencias en las cuales se fundamenta o allegarlas en

fotocopia dentro del término establecido en la norma. La administración cuenta con 15 días para pronunciarse, de lo contrario habilita al interesado para acudir a la etapa judicial

Es decir que es *competente* para conocer del procedimiento administrativo la misma entidad pública que fue demandada con las sentencias cuyos efectos se pretenden extender.

En cuanto al *plazo* para presentar la petición, el interesado cuenta con un año a partir de la firmeza del segundo fallo (Jinesta, 2009, pág. 434).

*Etapa judicial:* Transcurridos 15 días hábiles sin que se le haya notificado resolución alguna, o bien, si se deniega la solicitud de forma expresa, el interesado quedará habilitado para acudir ante los órganos judiciales mediante escrito debidamente razonado y fundamentado tanto fáctica como jurídicamente, a efectos de que se valore la posibilidad de extender y adaptar a su caso específico, la línea jurisprudencial que han mantenido. Para ello resultará imperativo que aporte la prueba que acredite su situación jurídica, es decir, que no basta la simple referencia o aporte de las fotocopias de los fallos que le sirven de base sino también aquella prueba que demuestre haber realizado la solicitud respectiva en sede administrativa.

El organismo judicial *competente* para conocer de esta etapa es el Tribunal de Casación o la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, dependiendo la competencia por materia que se atribuyó a cada una de esas instancias de conformidad con los artículos 135 y 136 del CPACA.

Por otro lado, aunque los preceptos que reglamenta este instituto procesal no indican un plazo para acudir ante los organismo judiciales, si se indica el término para presentar la petición ante las autoridades administrativas.

*Trámite:* El interesado presenta solicitud en escrito razonado, con el que acompañará prueba que acredite que se encuentra en similares situaciones fácticas y jurídicas que el beneficiado con las sentencias invocadas y mediante auto se dará traslado a la administración por el plazo de cinco días, para formular los alegatos y presentar las pruebas pertinentes, en ese mismo auto la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo, según corresponda, señalará fecha para llevar a cabo audiencia oral, la cual se celebrará en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación a las partes, con el objeto de definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud.

*Etapas probatorias:* De estimarlo necesario, el respectivo órgano judicial podrá convocar a una nueva audiencia para evacuar las pruebas solicitadas por las partes o requeridas de oficio.

*Decisión:* Cuando la solicitud se estime procedente, se emitirá la decisión en la cual se ordenará la extensión y adaptación de los efectos de los fallos y se hará efectiva por el trámite de ejecución de sentencia. La decisión denegatoria no enerva la posibilidad de discutir el reconocimiento de la situación jurídica en otro proceso

*Causales por las cuales puede ser negada la solicitud* (Sala Primera CSJ Sent. 00083 exp.13-000197-0004-CA de 16 enero de 2014):

1. Cuando la parte incumpla con alguno de los requisitos formales que exigen los preceptos 185 y 186 del CPCA, los cuales fueron explicados dentro de los presupuestos procesales para la aplicación de este procedimiento.
2. Cuando exista jurisprudencia contradictoria (artículo 187 ibídem).

3. Si no existiese igualdad de objeto y causa con lo ya fallado (canon 187 CPCA), y

4. En los casos en que el interesado no logre evidenciar, mediante las vías y medios demostrativos pertinentes, su situación jurídica (artículo 186.1); esto es, que se encuentra en una posición similar (tanto subjetiva como objetiva) a la que fue objeto de valoración en las resoluciones que aporta como sustento de sus pretensiones.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica en su jurisprudencia aclara que en cualquiera de los anteriores supuestos, la sentencia denegatoria no da lugar a la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, pues no ingresa al análisis de fondo del asunto planteado y resalta que conforme al artículo 188 del CPCA, puede modificar los criterios jurisprudenciales existentes, siempre que lo haga bajo los términos de motivación de las resoluciones.

Por el contrario, si el pronunciamiento es favorable, se debe recurrir a lo establecido en los artículos 155 al 178 del CPCA, los cuales se refieren al procedimiento que se debe realizar para la ejecución de sentencias en aplicación a lo señalado en el inciso 4) del artículo 186 del CPACA (Brenes Soto, 2011, pág. 165).

Es importante anotar que revisada la página de internet<sup>23</sup> en donde se publican la jurisprudencia proferida por la Sala Primera de la CSJ, aparecen relacionadas 12 sentencias<sup>24</sup> dictadas en ejercicio de la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros costarricense, siendo la primera de fecha 31 de julio de 2007 y la última de 13 de agosto de 2015, en todas se resolvió rechazar de plano la solicitud de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros

por no presentar los presupuestos exigidos por la normatividad que regula esta figura, es decir que en ninguna se ha accedido a extender o adaptar la jurisprudencia en Costa Rica por parte de la CSJ, tal como se puede apreciar en el cuadro Anexo No.2.

Por último, una vez analizada la normatividad que reglamenta este instituto procesal en Costa Rica y la jurisprudencia antes citada, se encuentra como dificultad la de establecer la identidad de situaciones jurídicas.

### **1.3. Del componente teleológico y doctrinal “la constitucionalización del derecho” y el principio de igualdad como fundamento del derecho a la extensión de la jurisprudencia**

En el ámbito del derecho administrativo colombiano la figura de la extensión de la jurisprudencia está relacionada con la llamada “constitucionalización del derecho” (Aguilera Martín & Aponte Gonzalez, 2017, pág. 87), fenómeno jurídico según el cual, Arrieta Flórez (2009, pág. 65) citando a Rodríguez Rodríguez (2000, pág. 99 a 101), demanda que “el ordenamiento legal de un país y por tanto el derecho en sí mismo considerado, debe estar regido en su interpretación y aplicación con la Constitución de dicho país. Ello quiere decir que la norma primaria a la cual debe acompasarse en forma obligatoria el derecho del país respectivo debe ser la Constitución”, es decir que el ordenamiento jurídico conformado por todas las ramas del derecho, se debe interpretar de conformidad con la Constitución del respectivo Estado, por

lo tanto el derecho administrativo no fue extraño a este postulado, el cual se consolidó con la expedición del CPACA.

En Colombia, el fenómeno de la constitucionalización del derecho tiene como punto de partida la transición del Estado de Derecho, donde el eje central del ordenamiento jurídico era la ley, al Estado Social de Derecho, donde lo es la dignidad humana y la justicia social, postulado consagrado en la Constitución de 1991, exigiéndole al Estado colombiano que se empodere como estructura garante y responsable de la realización efectiva de los principios y derechos constitucionales de las personas y se adecue a las nuevas exigencias (Aguilera Martín & Aponte Gonzalez, 2017, pág. 87),.

Es por lo anterior, que en la Constitución política de 1991, además de ratificarse diversos principios e instituciones del derecho administrativo que ya gozaban de rango constitucional, se elevó a ese rango a muchos otros que antes simplemente estaban en la ley, situación que generó que diversas figuras tradicionales del derecho administrativo ahora deban ser entendidas desde la propia Constitución, desplazando el interés de la administración pública hacía la persona y la protección de sus derechos o al menos equilibrar las prerrogativas administrativas y derechos ciudadanos (Santos Rodríguez, 2014, pág. 397 y 398)

Ahora bien, al ser el derecho administrativo un derecho del Estado que implica ineludiblemente un grado de dinamismo que lo hace estar en constante evolución, como consecuencia directa de los cambios que operan en los ámbitos social y político de cada

sociedad (Brewer-Carías, 2014, pág. 235), los cuales son consagrados en la Constitución, el derecho constitucional se constituye en el marco del derecho administrativo.

Así las cosas, tenemos que el derecho administrativo depende del derecho constitucional, pero a su vez él lo condiciona, con los órganos y procedimientos administrativos, pues va más allá que el derecho constitucional, en efecto, muchos temas como por ejemplo: acto administrativo, contrato administrativo, bienes públicos, función pública, contencioso administrativo, son autónomos, aunque varía de un país al otro, como consecuencia de las tradiciones nacionales (Devolvé, 2014, pág. 58 y 59).

La constitucionalización del derecho administrativo ha generado como consecuencia un cambio en su comprensión y estudio, logrando cada vez que sea un instrumento que garantice los derechos ciudadanos en sus relaciones con la administración pública y no se tenga simplemente como un subsistema normativo que regule las prerrogativas y poderes de esa administración, sin que ello tampoco implique que antes no se estudiaran en absoluto dichas garantías (Santos Rodríguez, 2014, pág. 415).

De las instituciones del derecho administrativo que se incorporaron en el CPACA fue el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia, como herramienta idónea para materializar la constitucionalización del derecho, pues a través de ella se pretende garantizar, en sede administrativa, la efectiva y pronta protección de los derechos de las personas, en un plano de igualdad a aquellos que se encuentran en similares condiciones de los que fueron

reconocidos por la jurisprudencia de las Altas Cortes y evitarles acudir ante el juez contencioso administrativo para que proceda a reconocerlos.

De otro lado, es claro que el principio fundamental en que se cimienta el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia incorporada en los artículos 102 y 269 del CPACA, es el de igualdad, teniendo en cuenta que el objetivo fundamental propuesto por el legislador con esta herramienta es que la administración decida de forma igualitaria aquellas situaciones que presentan circunstancias idénticas (Alvarez Jaramillo, 2011, pág. 32) y que fueron reconocidas en una sentencia de unificación del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional.

A continuación se presentará a título enunciativo una descripción de éste principio y como se predica en la extensión de la jurisprudencia consagrada en el CPACA.

La palabra “igualdad” se deriva del latín “*aequitas*”, que significa uniformidad, nivel, justa proporción (Juárez, 2010, pág. 13).

En cuanto al principio de igualdad podemos decir que a lo largo de la historia ha tenido distintas interpretaciones y alcances, los cuales han propiciado debates complejos para su identificación, como señala Nogueira Alcalá (Nogueira Alcalá, 2006, pág. 237) al indicar que éste principio es histórico y relacional, por cuanto las concepciones de igualdad cambian a través de la historia y se da con la relación entre las personas donde se manifiesta la igualdad y la desigualdad.

Al respecto señala Brito Melgarejo (2015, pág. 141), citando a Miguel Carbonell, que la idea de igualdad parte de la afirmación de Aristóteles al indicar que la justicia consiste en tratar

igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo tanto no sería justo tratar como iguales a quienes no lo son y no lo pueden ser porque carecen de las posibilidades para alcanzar una situación igualitaria. Sin embargo, Pérez Portilla (2005, pág. 8 a 15), citando a Peter Westen, señala que tal afirmación arroja dos interrogantes: ¿Cuál es la conexión entre el hecho de que dos cosas sean iguales y la inferencia de que deban ser tratadas iguales?, y la segunda, ¿Cuál es la justificación para equiparar a la igualdad con la justicia?, por lo tanto, al tratar de responderse estas formulaciones concibe a la igualdad como una idea insuficiente o vacía que depende de categorías para comparar y de derechos asignados para poder hablar de igualdad o de desigualdad, es decir primero debe existir un juicio anterior en donde se explique la característica relevante que determine la igualdad de las personas y la manera en que deben ser tratadas.

Para Kelsen (2005, pág. 51) “la igualdad ante la ley”, significa que los órganos encargados de la aplicación del derecho no deben hacer ninguna diferencia que el derecho a aplicar no establezca, es decir que el derecho debe ser aplicado de acuerdo con su propio sentido, tal y como está descrito, sin ningún tipo de consideración. Sin embargo, no nos dice ninguna definición, es una visión bastante restringida, por cuanto no nos indica las categorías o propiedades de cómo deben ser tratados los individuos (Ronconi & Vita, 2012, pág. 38).

Hauriou (1927, pág. 115 a 119) la entiende desde su acepción más básica en el sentido de igualdad ante la ley o de igualdad de derechos legales y le da un carácter puramente objetivo, por ser una idea y no un sentimiento, que se apoya en la observación de ciertos hechos, como son las similitudes del destino que a todos les espera, sin privilegios

En palabras de Bobbio (2000, pág. 53 a 95), éste principio está lejos de ser claro y ha dado lugar a diversas interpretaciones, las cuales afectan su eficacia y, la dificultad de establecer su significado descriptivo, se encuentra en su indeterminación, de modo que decir que dos entes son iguales, sin otra determinación, nada significa, si no se especifica de que entes se trata y respecto a qué cosa son iguales, es decir, si no se está en condiciones de responder a dos preguntas a) Igualdad entre quienes y b) Igualdad en qué, porque la igualdad no se refiere a una cualidad del hombre, la igualdad es un valor y, afirma que la igualdad, precisamente la igualdad sustancial, es el rasgo común y caracterizador de las ciudades ideales de los utopistas.

Francisco Rubio Llorente (1993, pág. 640), afirma que el concepto de igualdad es siempre relacional, no una cualidad de una persona, de un objeto, o de una situación, es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es el resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos.

Es así como las exigencias de la igualdad en la ley obligan a que toda norma evite un trato desigual entre iguales sin un fundamento objetivo y razonable, es decir que la igualdad de los ciudadanos ante la ley no solo exige que se descarten tratos desiguales en la ley sino también en la aplicación judicial del texto, por lo tanto, en cualquier caso también los jueces, como el legislador, habrían de aportar un fundamento objetivo y razonable para apartarse del sentido atribuido en resoluciones precedentes relativos a casos idénticos, es por esto que las sentencias se deben motivar en garantía del derecho de los ciudadanos a un proceso justo y es ahí donde se fundamenta el cambio de criterio (Ollero Tassara, 2005, pág. 35 y 111).

De otra parte, Pérez Luño (2008, pág. 19) señala que, la dimensión lógica de la igualdad se desglosa en tres caracteres básicos: a) la exigencia constitutiva de una pluralidad, de personas, objetos o situaciones; es decir dos o más entes entre los que se manifiesta la condición de ser iguales, puesto que predicar, unilateralmente la igualdad de algo para consigo mismo, equivale a confundir la igualdad con la identidad. b) la existencia de una dimensión relacional, ya que la pluralidad de su alcance se explícita en relaciones bilaterales o multilaterales, por lo tanto, no existe igualdad donde no se establece un determinado nexo entre varios entes, puesto que en un supuesto de entes aislados e incommunicados no cabe establecer juicios de igualdad y, c) la existencia de “*un tertium comparationis*” que opera como elemento definitorio que haga posible la comparación entre los entes de los que se predica la igualdad, es decir que son iguales cuando en ellos concurre una cualidad común, el *tertium comparationis* y son desiguales cuando tal circunstancia no se produce. Por último señala el autor que la exigencia de un juicio comparativo se manifiesta en la necesidad de establecer qué entes y qué aspectos de los mismos van a considerarse relevantes a efectos de la igualdad.

En la historia se ha distinguido dos clases de igualdad, la material (o sustancial) y la formal. Para Baño León (1987, pág. 189) La igualdad formal, se refiere a la eficacia general de las leyes, en donde todos los hombres son formalmente iguales ante la ley; mientras que la igualdad material, se refiere a la igualdad real o efectiva, igualdad superadora de las diferencias reales que existen en la sociedad. Concepciones que considera antagónicas de la sociedad y se depende del papel que ella represente, así: en el Estado Liberal de Derecho, se habla de igualdad formal y, en el Social de Derecho, de igualdad material.

Al respecto señala Pérez Luño (2008, págs. 28, 36 y 37) que la diferenciación entre la igualdad formal y la material, se deriva al no considerar a la igualdad formal en sentido estático, sino dinámico, ya que la igualdad no puede ser concebida, en todas las ocasiones, como una absoluta identidad de trato, puesto que en cualquier sector de la experiencia jurídica que deba ser objeto de la norma, inciden una serie de igualdades y desigualdades que no pueden ser eludidas, toda vez que si no tuviera presentes esas condiciones estructurales de la realidad vital, la igualdad sería una noción vacía, inútil e injusta, es decir que la igualdad entendida mecánicamente y aplicada de manera uniforme como un criterio formal y abstracto, podría degenerar en una sucesión de desigualdades reales. Igualmente señala que Robert Alexy, frente a la distinción de igualdad formal e igualdad material, prefiere optar por la denominación de “igualdad de iure e igualdad de hecho”. Por último, afirma que, la distinción entre igualdad formal e igualdad material, más que una alternativa implica un proceso de ampliación del principio de igualdad en las sociedades pluralistas y democráticas.

En la legislación colombiana la igualdad se encuentra consagrado en el preámbulo, como un valor; en el artículo 13 de la Constitución Política, como un derecho constitucional fundamental y, en el numeral 2º del artículo 3 del CPCA como un principio de las actuaciones administrativas, cuyo contenido busca que la administración de el mismo trato y protección a las personas e instituciones que acudan ante ella, en las actuaciones bajo su conocimiento.

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la igualdad como máxima orientadora del Estado Social del Derecho, esta garantía de orden superior comporta varias facetas, una de ellas, la seguridad de que todas las personas “recibirán la misma

protección y trato de las autoridades”. Así mismo, el artículo 2 de la norma ibídem, dispone como unos de los fines esenciales del Estado “garantizar la efectividad de los principio, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.E. Secc.5ª Sentencia 2014-01312-01 (AC) de 5/02/2015).

Brito Melgarejo (2015, pág. 141) sostiene que el artículo 13 de la CP, así como está consagrado está regulando mandatos de igualdad sustancial, ya que promueve condiciones para que sea real y efectiva, como es el adoptar medidas a favor de grupos discriminados, es decir que le impone a los poderes públicos el deber de remover obstáculos que impidan el logro de la igualdad, hasta el punto de llegar a exigir la instrumentación de medidas de acción positiva.

Para la Corte Constitucional, la igualdad opera simultáneamente en tres formas, la primera como un valor fundante, contenido en el preámbulo; la segunda y tercera, como un derecho fundamental y principio constitucional en el artículo 13 de la Carta. Según la doctrina a su vez se puede subdividir en tres grupos, los cuales se compone de dos partes, conformándose seis elementos constitutivos, tal como lo expone Cepeda (1992, pág. 86 a 90 ) y se describe a continuación:

- El primer grupo que se denomina enunciación, en este grupo encontramos en primer lugar la fórmula según la cual, todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y en segundo lugar se encuentra la enunciación sobre la prohibición a cualquier acto de discriminación, al disponerse que todas las personas recibirán la misma protección y trato y gozarán de los mismo derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación.

- El segundo grupo está constituido por los deberes, donde en primer lugar se promueve la efectividad y realidad de la igualdad, y en segundo lugar la adopción de medidas a favor de grupos discriminados o marginados, y

- El tercer grupo, conformado por los mandatos en donde encontramos en primer lugar el constitucional dirigido a garantizar la especial protección de aquellas personas que se encuentran en estado de debilidad, y en segundo lugar destinado a las autoridades públicas para propiciar sanción a quién cometa abuso o maltrato a personas en condiciones de debilidad (Quinche Ramírez, 2012, pág. 156 y 157).

La Corte Constitucional señaló que el deber de las autoridades al trato igualitario a las personas emana de la obligación general de acatamiento a la Constitución y la ley, por lo tanto, desde el momento en que las autoridades administrativas juran el cumplimiento de la Constitución y la ley, se encuentran obligados a garantizar la igualdad legal de todos los ciudadanos, tanto en el ámbito de la administración pública como en la esfera de los procesos judiciales (C.C. Sentencia C-816 de 2011). Igualdad de trato que supone además una igualdad en la interpretación y en la aplicación de la ley (C.C. Sentencia C-386 de 2001). Adicionalmente, preciso que tanto la extensión administrativa de las sentencias de unificación como la fuerza de los precedentes judiciales, son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que unos y otros deben a las personas (C.C. Sentencia C-816 de 2011).

El derecho a la igualdad, cuenta con una línea jurisprudencial de la Corte Constitucional propia, específicamente por violación del precedente, cuyos momentos estructurales de la jurisprudencia, son los siguientes (Quinche Ramírez, 2012, pág. 182 a 184):

a) Sentencia C-104 de 11 de marzo de 1993 y la fundación de la línea jurisprudencial. Se examinó la constitucionalidad del inciso primero y segundo del artículo 21 del Decreto 2304 de 1989, relacionado con el recurso de súplica. En esa oportunidad la Corte indicó que el derecho a "acceder" de forma igualitaria ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares. Adicionalmente se realizó un breve relato sobre la evolución del principio de igualdad, así: "... en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 se consagró una igualdad formal. A principios de este siglo XX la igualdad conoció una nueva fase con el derecho discriminatorio positivo en favor de los más débiles. Y en el derecho comparado de la postguerra la igualdad ha avanzado de nuevo, esta vez hacia una eficacia del derecho de igualdad, esto es, una igualdad no sólo en los textos jurídicos sino también en la aplicación de dichos textos. De allí surge el concepto de la igualdad en la aplicación de la ley...". Por último, señala que no es suficiente que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos, además se exige que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario. Es por eso que, la igualdad en la aplicación de la ley impone que un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

b) Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996 y el establecimiento de la regla de igualdad de trato jurídico, revisión del proyecto de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En esta ocasión la Corte Constitucional al examinar el numeral 2º del artículo 48, relacionado con el alcance de las sentencias en ejercicio del control concreto de constitucionalidad mediante la acción de tutela, precisó que si bien los efectos de los fallos de tutela son inter partes, “la doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales sentadas por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. El principio de independencia judicial, tiene que armonizarse con el principio de igualdad en la aplicación del derecho, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedad”.

c) Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001 referida a la “doctrina probable” y derecho a la igualdad de trato jurídico. En esta sentencia se examinó la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 169 de 1896, que preciso el alcance del artículo 10 de la Ley 153 de 1887 y se refiere a la doctrina probable y al valor del precedente vertical, es decir el que vincula respecto de jueces inferiores, más no al precedente horizontal ni autprecedente, así como la facultad de los jueces inferiores y de la Corte Suprema para apartarse de las decisiones de ésta última. En esta ocasión la Corte Constitucional con respecto a la igualdad señaló que además de ser un principio vinculante para toda la actividad estatal, comprende dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades, las cuales operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y

como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio.

d) Sentencia SU-120 de 2003, por medio de la cual se unifica acerca de la garantía de la igualdad de trato jurídico. En este caso la Corte en revisión de tutela, examina la doctrina probable construida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y ordena un trato igualitario a los afectados que acudieron a la acción de tutela, señalando que para el caso concreto, la aplicación de la ley, como viene a ser la misma, debe ser general y uniforme de manera que infunda a sus destinatarios la seguridad de que pueden actuar de la manera prevista en la jurisprudencia, para que los asuntos por venir sean resueltos de la misma manera y no permitirse al fallador de turno aplicarlas a su arbitrio, modificando su entendimiento en cualquier momento y sin mayor explicación.

e) A esta línea se adiciona la sentencia C-816 de 1º de noviembre de 2011, que hace referencia a los mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que los unos y otros deben a las personas. En esta sentencia se examinó la constitucionalidad el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, CPACA, y se precisó que la garantía y realización efectiva del principio de igualdad, obliga a todos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, tanto a las autoridades administrativas como a los jueces. De esta obligación constitucional de “protección y trato” se desprende: a) el deber a cargo de la administración y la judicatura de adjudicación igualitaria del derecho y, b) el derecho de las personas a exigir de sus servidores que, en ejercicio de sus funciones administrativas o judiciales, reconozcan los mismos derechos a quienes se hallen en una misma

situación de hecho prevista en la ley, la cual cuenta con los mecanismos de la extensión de la jurisprudencia y la aplicación del precedente judicial.

Para efectos de la extensión de efectos de una sentencia, Rosende Villar (2002, pág. 169 a 173) manifiesta que el principio de igualdad exige que las situaciones sean tratadas de la misma manera, pero esto no sólo significa que los órganos judiciales efectúen un mismo trato jurídico a los que se halla en idénticas situación, sino que las situaciones iguales no sean juzgadas de un modo distinto injustificadamente. Así las cosas, como el criterio fundamental para la aplicación de la extensión de efectos de una sentencia es que se trate de situaciones jurídicas idénticas, no hay duda que el principio de igualdad en aplicación de la ley inspira este mecanismo, proporcionando un idéntico tratamiento jurídico a situaciones fácticamente iguales, por lo tanto, se refiere a la posibilidad de una igualdad de trato, frente aquellos que por idénticas razones se encuentran en la misma situación ante la administración, pues una eventual desigualdad podría romper el equilibrio de los pertenecientes al mismo grupo de administrados, es así como, éste mecanismo es una forma de garantizar que situaciones iguales reciban una misma respuesta judicial.

Ahora bien, descendiendo este principio a la extensión de la jurisprudencia del CPACA, encontramos que no sólo es su fundamento (Hernández Becerra, 2011, pág. 241), sino que con su aplicación se pretende especialmente reforzarlo (Arboleda Perdomo, 2011, pág. 29), porque es un mecanismo puesto a disposición de la administración, jueces y especialmente de la comunidad en general, para concretar la igualdad de trato al extender los efectos de una

sentencia que lleva implícita una categoría y calidades especiales, en donde se reconoció un derecho a situaciones que presentan circunstancias idénticas.

Así las cosas tenemos que los elementos esenciales que se deben identificar para hacer posible la comparación en la extensión de la jurisprudencia son los supuestos fácticos y jurídicos señalados en la sentencia de Unificación del Consejo de Estado y el caso a aplicar, por lo tanto no basta que la persona que solicita la extensión se encuentre en la misma situación fáctica que el beneficiado con la sentencia, sino que es necesario también que el derecho aplicable a la situación sea el mismo, puesto que es frecuente que haya regímenes diferentes (Arboleda Perdomo, 2011, pág. 30).

Tenemos entonces que la igualdad que se predica con la extensión de jurisprudencia es la simple manifestación básica, la igualdad de trato, en donde si una situación se encuentra en idénticas condiciones a una ya fallada, debe recibir el mismo trato, es decir se le debe extender los efectos de esa sentencia y reconocer los mismo derechos, sin establecer excepción alguna al respecto y, si por el contrario, se considera que no reúne los mismo requisitos se deberá indicar razonadamente porque no se tratar de la misma forma o extiende los efectos.

Es así como el Consejo de Estado en Auto de fecha 4 de abril de 2013 (Exp.2013-00019, solicitante: Edgar Murcia, C.P. Enrique Gil Botero), se refirió al principio de igualdad en relación con la extensión de la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“... ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho, y a su vez, se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone

un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos.

Y es que lo anterior obedece a lo complejo en que se han convertido los conflictos sociales, lo que constituye un asunto que trasciende a la capacidad normativa del derecho como sistema, en otras palabras, la sociedad misma y su devenir han trascendido el marco de aplicación de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo una revalorización de la jurisprudencia, al ser ella la única vía de resolución de conflictos, con o sin derecho que aplicar.

Otro asunto de importancia es que, ante la complejidad de la sociedad, existe, de igual forma, una experiencia compartida, es decir, una pluralidad de conflictos sociales análogos, que imponen un trato igualitario por parte de las autoridades a la hora de darles solución jurídica, ya sea vía administrativa o judicial. Lo anterior, incide directamente en que los asociados, al momento de acceder a la administración de justicia, lo llevaran a cabo con la confianza de que su problema le será resuelto conforme a decisiones anteriores en casos idénticos o similares. Y es ello, el punto de partida que ha hecho de la jurisprudencia un momento para hacer justicia, en aras de la realización de la igualdad material y la confianza legítima”.

Por último, es de resaltar que los principios son las bases o fundamentos sobre los cuales se apoyan las cosas, los objetivos y los actos que tienen su origen o causa en la voluntad humana y sirven como criterio para interpretar las normas (Pérez Escobar, 2010, pág. 328 a 334), por

esta razón si se encuentran casos similares su trato debe ser igual en aplicación al principio mencionado.

#### **1.4. El deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia**

Antes de iniciar el estudio del instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia, es importante remitirse al artículo 10 del CPACA, antecedente de esta figura, con el cual no se puede confundir y que consagra el deber de aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia, en los siguientes términos:

**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.

Algunos autores consideran que este precepto se refiere al mismo mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pero que se inicia de forma oficiosa por parte de la administración (Rojas Betancourth, 2014, pág. 98), posición que no se comparte por cuanto el mecanismo de extensión siempre se activa a petición de parte. Por lo tanto, la obligación contenida en esta norma constituye uno de los deberes que tiene que aplicar las autoridades administración al momento

de tramitar todas las actuaciones administrativo y que antes de expedirse el CPACA tenía que venir cumpliendo, en ejercicio de los principios constitucionales, sin embargo aunque la norma sólo establece como obligatorias las sentencia de unificación del Consejo de Estado, con la aclaración que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-634 de 2011, se debe tener en cuenta también y de forma preferente las sentencia proferidas por la Corte que interpreten las normas constitucionales aplicables a los asuntos sometidos a su competencia, así como de aquellas que efectúen el control abstracto de constitucionalidad (Güechá Medina, 2014, pág. 395).

No obstante lo anterior, es claro que sigue existiendo la obligación por parte de la administración de tener en cuenta al momento de decidir no sólo toda la jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado sino de las Altas Cortes, como órganos de cierre de cada jurisdicción, al tener la función de unificar jurisprudencia con carácter vinculante, así como lo reiteró la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto No.2177 de 10 de diciembre de 2013.

Al respecto señala Garzón Martínez (2014, pág. 723 a 728) que el contenido del artículo 10 del CPACA no constituye un presupuesto para ejercer la extensión de jurisprudencia, ya que es un mecanismo totalmente diferente, sino que es una herramienta jurídica que materializa uno de los deberes de orden general de la administración para el cabal ejercicio de sus propias competencias, que hace referencia a sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y como la administración no se encuentra ante la ocurrencia de dos o más interpretaciones razonablemente válidas, ni tampoco ante la ausencia o disconformidad de

posiciones jurisprudenciales, no puede aceptar una simple vinculación a título de criterio ordenador de la actividad de la administración.

Queda claro entonces que el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia, establecido en el artículo 10 del CPACA, le impone a las autoridades administrativas, las siguientes obligaciones, las cuales se diferencian de la extensión de la jurisprudencia, así:

1. Que las autoridades deben sujetarse a la jurisprudencia de todos los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, como son: en el derecho administrativo por el Consejo de Estado; en la jurisdicción ordinaria, la Corte Suprema de Justicia y en materia constitucional por la Corte Constitucional, por corresponderles la función de fijar el contenido y alcance de la ley y la Constitución, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2011, al indicar que las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso particular, deben sujetarse a la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la ley, la cual viene fijado en materia legal por el máximo tribunal de cada jurisdicción, cuyas decisiones tiene fuerza vinculante, por lo tanto, su inobservancia afecta directamente la validez de las decisiones administrativas, en aplicación al debido proceso y principio de legalidad, y no le es válido invocar el principio de autonomía del artículo 230 de la CP, consagrado para los jueces, para defender una facultad de autonomía interpretativa de las normas, ya que la posibilidad de apartamiento del precedente judicial, solo procede de manera excepcional y tendrá que ser expreso y razonado (C.C. Sent. C-588 de 2012).

En lo que se refiera a sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, tendrá que aplicarse tanto las que reconozcan derechos como aquellas que los nieguen, además de todas aquellas sentencias proferidas por esta Corporación que aunque no tengan la categoría de sentencias de unificación, constituyen precedente vinculante, en cumplimiento de este deber.

2. Que en todos los asuntos que se tramiten ante las autoridades administrativas, ya sean aquellos iniciados de forma oficiosa, en cumplimiento de un deber legal o a petición de parte<sup>25</sup>, es decir por cualquiera de las formas que se inician las actuaciones administrativas, se debe cumplir con el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia, con el fin de garantizar el principio de igualdad a todos los administrados, siempre cuando tengan situaciones similares.

Se aclara que dentro de los trámites iniciados a petición de parte<sup>26</sup> encontramos el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pero hay que agregar que esta herramienta solo se tramita cuando se invoca una sentencias de unificación del Consejo de Estado cuando reconoce una situación jurídica o derecho, puesto que en los demás casos como se indicó, es obligación de la administración aplicar todo precedente judicial de las Altas Cortes.

Ahora bien, dejando en claro para el presente estudio que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia se inicia siempre a petición de parte y no de oficio, se procede con el análisis de este instituto procesal en los términos consagrados en el CPACA.

## **Capítulo 2. La extensión de la jurisprudencia como instituto procesal novedoso en el ordenamiento jurídico administrativo colombiano**

Para abordar el presente estudio, resulta imprescindible conocer como aspectos generales el desarrollo que tuvo la extensión de la jurisprudencia en los debates que se llevaron a cabo por parte de los miembros de la CRJCA y los órganos que componen la rama legislativa para ser incorporada en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como mecanismo de descongestión y analizar las disposiciones normativas que lo consagran en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano, así como su ubicación en el CPACA, a fin de conceptualizar éste mecanismo, conocer su finalidad y lograr una mayor comprensión de este instituto procesal, para posteriormente entrar a analizar las sentencias que lo activan y su procedimiento.

Adicionalmente y con el fin de no confundir la extensión de jurisprudencia con otros términos como los de jurisprudencia, línea jurisprudencia y precedente ya sea administrativo o judicial, que se utilizan con frecuencia en el derecho administrativo y que en los últimos años han adquirido gran relevancia por la influencia del sistema jurídico anglosajón, también se procede a presentar a grandes rasgos una definición de los mismos con sus principales características.

## **2.1. Incorporación de la extensión de la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana**

Mediante el Decreto No.4820 de 14 de diciembre de 2007, expedido por el Ministro del Interior y Justicia de esa época, se crea la CRJCA<sup>27</sup>, a fin de estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la creación de mecanismos que contribuyan a la descongestión judicial y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción.

Después de varias sesiones los miembros de la Comisión<sup>28</sup> y de plantearse la posibilidad de incluir un artículo en donde se indujera a la administración a tener en cuenta la jurisprudencia y evitar que actuara en contra de condenas reiteradas en casos en los que ya no hay ningún debate jurídico, llegaron a la conclusión de crear un mecanismo en donde pudiera aplicarse extensivamente la jurisprudencia (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 85 y 86)<sup>29</sup>.

Es así como, la extensión de la jurisprudencia fue propuesta por la Comisión de Reforma, para ayudar a descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa generada por el alto volumen de procesos similares o en masa que se promueven, así como rescatar el valor de la jurisprudencia, permitiéndole a la administración no sólo conocer la interpretación que de las normas aplicables a un caso concreto ha hecho la jurisprudencia, sino que la misma sirva para

resolver las controversias que presentan similitud fáctica y jurídica con los casos ya resueltos, para de esta forma contribuir a la descongestión judicial (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014. Pág.37).

Durante el desarrollo de la expedición del CPACA, la extensión de la jurisprudencia por tratarse de un mecanismo novedoso en Colombia, desde el proyecto inicial tuvo varias intervenciones, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

En cuanto a la necesidad de asegurar el acatamiento de las decisiones judiciales, en la exposición de motivos del proyecto de Ley 198 de 2009<sup>30</sup>, que cursó ante el Senado<sup>31</sup> y daría nacimiento al CPACA, se señaló:

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 a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitarla 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.

En el proyecto de Ley 198 de 2009, éste mecanismo se encontraba consagrada en el artículo 264 del Capítulo I: “Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia del Consejo de Estado, del Título VII: “Extensión y unificación de la Jurisprudencia”, bajo la denominación de: “Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la Administración”, así:

## *TITULO VII*

### *EXTENSION Y UNIFICACION DE LA JURISPRUDENCIA*

#### *CAPITULO I*

##### *Extensión y Adaptación de la Jurisprudencia del Consejo de Estado*

Artículo 264. *Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la Administración.* Los efectos de la jurisprudencia contenida en un fallo de unificación jurisprudencial dictado por el Consejo de Estado, en el que se haya reconocido una situación jurídica, podrán extenderse y adaptarse a otras personas, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado, con sujeción a las siguientes reglas:

1. El interesado, siempre que no se haya operado la caducidad, dirigirá solicitud a la administración demandada, en forma razonada, con la obligada referencia o fotocopia de la sentencia que contenga el criterio jurisprudencial a ser aplicado. Transcurridos treinta (30) días hábiles sin que se notifique resolución alguna o cuando la administración deniegue la solicitud de modo expreso, podrá acudir, sin más trámite ante el Consejo de Estado, dentro del término que dispone para formular su pretensión. El trámite a que se refiere este artículo suspenderá el término para acudir a la jurisdicción.
2. El interesado formulará petición en escrito razonado dirigido al Consejo de Estado, con el que se acompañará y ofrecerá la prueba que acredite su situación jurídica, y de ella

se dará traslado a la administración demandada, por el plazo de cinco días, para formular los alegatos y ofrecer las pruebas pertinentes.

3. En la misma providencia que ordene el traslado, a que se refiere el inciso anterior, la Sala, Sección o Subsección competente del Consejo de Estado, convocará una audiencia oral, la cual se celebrará ante ella misma en un plazo máximo de quince días hábiles, a partir de la notificación a las partes, con el objeto de definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud, previa apreciación de las pruebas aportadas.

4. Cuando la solicitud se estime procedente, se emitirá la providencia en la cual se ordenará la extensión y adaptación al solicitante, de los efectos del fallo. La solicitud será denegada, cuando la jurisprudencia invocada no sea aplicable al caso o no exista similitud de objeto y causa. En este caso, se trasladará el asunto al juez competente para que tramite el proceso de manera ordinaria, siempre y cuando que las pretensiones no hayan caducado.

En la ponencia para primer debate en el Senado<sup>32</sup>, en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, se indicó<sup>33</sup>:

Para garantizar el respecto 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.

(...)

A partir de la existencia de fallos de unificación jurisprudencial, la administración se encuentra en la obligación de aplicar a otros casos lo resuelto en ellos, siempre que exista similitud de objeto y causa. 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 enviará el asunto al juez competente para que lo resuelva 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 de éste 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 en dicha Corporación.

Adicionalmente en dicha ponencia, se solicitó trasladar parte del procedimiento que se encontraba incluido en el artículo 264, original, al 102 debido a que éste mecanismo se inicia ante la administración, para que se concentrara en un título exclusivo de la primera parte del código, por la importancia que se pudiera generar con esta figura, situación que evidencia aún más el grado de interés que sobre esta herramienta se tenía.

Por otro lado, en ponencia del primer debate al Proyecto de Ley número 315 de 2010 que cursó ante la Cámara de Representantes<sup>34</sup>, frente a la extensión de jurisprudencia y con el fin de concretar desde cuando se cuenta el término para hacer uso de la misma, se mencionó<sup>35</sup>:

Con el propósito de dar mayor claridad al contenido del artículo, se especifica que el término de caducidad para demandar en caso de que le fuere desfavorable al interesado la solicitud de extensión y adaptación de la jurisprudencia corre a partir del vencimiento del plazo de treinta (30) días que tiene la administración para resolver o desde la fecha ¿de notificación? del acto que deniegue la petición.

Como se puede observar, en los diferentes debates al proyecto de ley que daría lugar al CPACA llevados a cabo tanto en la CRJCA, así como en los que cursaron ante las cámaras del legislativo, uno de los temas preocupantes y trascendentales fue la extensión de la jurisprudencia, por ser un instrumento que buscaba el acatamiento de las decisiones judiciales principalmente por parte de las autoridades administrativas, al ser allí donde se originan principalmente los conflictos que acarrearán futuras demandas contra el Estado, así como el extender sus efectos a aquellas personas que se encuentran en idénticas situaciones a las de la sentencia a quienes se les reconocieron sus derechos, con el fin de contribuir en la descongestión de la JCA.

Reglamentándose para ello en primer lugar, cuáles decisiones judiciales son las que activan éste mecanismo, punto esencial que generó bastante polémica entre los miembros de la CRJCA para llegar a la conclusión que deberían ser aquellas que unifican jurisprudencia, así como los requisitos que deben cumplir las personas interesadas en solicitarla; su procedimiento, dividido en dos fases o etapas bien definidas y los términos para su presentación, trámite y decisión.

Es así como se incorpora la extensión de la jurisprudencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia, quedando establecida en los artículos 102 y 269 del CPACA, sin dejar a un lado que su fundamento lo encontramos en el artículo 10, precepto en donde se impone a las autoridades administrativas el deber de dar aplicación uniforme de la jurisprudencia en todas sus actuaciones. Estas normas se encuentran ubicadas en el código, así:

La primera, en el último artículo de la parte primera, con la cual se reglamenta los procedimientos administrativo, de forma única e independiente de los demás procedimientos, con la cual se agota el contenido del título V, como se transcribe a continuación:

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

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.
3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

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.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

Este artículo quedó contemplado en la parte primera del CPACA, por cuanto el legislador consideró que como el trámite de éste instituto procesal se inicia ante la administración con una petición, por corresponderle en primer lugar a las autoridades administrativas el reconocimiento de derechos a las personas, debería quedar en la parte del procedimiento administrativo para facilitar su ubicación en el código y, en él se reglamenta, los requisitos que deben cumplir los interesados, términos y forma para su presentar la petición, el procedimiento administrativo y las decisiones que se pueden tomar en esta etapa.

La segunda norma se ubica en el capítulo I del título VII de la parte segunda del código que se refiere a la organización y funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, situación que refleja desde ya que su trámite se puede ejecutar en dos partes. A continuación se reproduce el texto definitivo del artículo 269 del CPACA.

**Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.** Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación

a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará 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 del fallo aplicado.

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 trámite 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 reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Como se puede observar este procedimiento es opcional del interesado, es decir que solo se adelanta en el evento que no se acceda por parte de las autoridades a extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado una vez agotado el trámite administrativo y siempre y cuando el interesado no esté de acuerdo con la decisión o silencio de la administración. Es así como en el anterior precepto quedó plasmado, la oportunidad para ejercer

este mecanismo en sede judicial, el organismo competente ante quien se debe instaurar, el trámite a seguir y los efectos de la decisión.

Es de mencionar que a pesar de encontrarse esta figura reglamentada en el CPACA, su procedimiento fue modificado con la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, Código General del Proceso<sup>36</sup>, en los artículos 614<sup>37</sup> al imponerle la obligación a las entidades pública antes de resolver, solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y 616<sup>38</sup>, al señalar que dentro del procedimiento del control judicial se le debe dar traslado a la Agencia.

Tenemos entonces que esta mecanismo se incorpora en la legislación colombiana para asegurar la unidad de interpretación del derecho y su aplicación uniforme en sede administrativa (Garzón Martínez, 2014, pág. 722), debida en gran medida a que la administración no ha actuado como debería ser frente al reconocimiento de derechos de los administrados, sino que ha desplazado su solución a los estrados judiciales, inundándolos con peticiones que han debido ser finiquitadas en la administración (García Olaya, 2013, pág. 76), para evitarle a los ciudadanos el inicio de procesos judiciales a fin de reclamar derechos que ya habían sido reconocidos en la jurisprudencia (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 24), es decir el impedir conflictos judiciales ante la existencia de una decisión de unificación de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado (Palacio Hincapié, 2013, pág. 861) y de la Corte Constitucional, con lo que se contribuiría a la descongestión de la JCA.

Así como lo señaló Danilo Rojas Betancourt, Presidente de Consejo de Estado y profesor de la Universidad Nacional, en entrevista del 9 de noviembre de 2015 efectuada por la autora, al manifestar que así como muchos lo han dicho en distintos trabajos, el propósito para el cual se incorporó la extensión de jurisprudencia en el CPACA, es que la administración se tome en serio la jurisprudencia de su juez, especialmente el juez de máxima jerarquía de lo contencioso, que es el Consejo de Estado y aspira a que la administración actúe no solamente en clave de eficiencia, sino en clave de derechos de tal manera que conociendo que el juez es el que habitualmente actúa en clave de derechos, ahora que ellos lo hagan igualmente, teniendo en cuenta que una decisión del juez sea tomando en consideración por ellos, entonces la administración en ese momento no solamente debe tener en cuenta lo que las normas le digan sino lo que la jurisprudencia igualmente le diga en relación con ese tema, así que en resumidas palabras el propósito central es que la administración se tome en serio la jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que en muchos temas no se lo toman, aún después de la figura.

Es así como estamos ante un instituto procesal creado con grandes propósitos por la CRJCA y el legislador, como son: asegurar que las autoridades administrativas apliquen efectivamente la jurisprudencia de sus jueces (Rojas Betancourth, 2012, pág. 91); contribuir a la materialización de la igualdad frente a la ley y de la igualdad de trato por parte de las autoridades administrativas (C.E., Secc. 2ª, Subsecc. A, Auto No.1280, Exp.2013-00645, 11/12/2013); otorgar a las personas la facultad de exigirle a la administración el reconocimiento de sus derechos cuando han sido declarados en sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, sin necesidad de iniciar un proceso judicial para tal fin, generándose una mayor

participación para descongestionar los despachos judiciales (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2011, pág. 64); evitar se instauren demandas por los mismos supuestos de hecho y derecho e, impedir el desgaste de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y recursos económicos y humanos de la administración de justicia, por adelantar procesos con supuestos fácticos y jurídicos ya fallados.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el mecanismo de la extensión de jurisprudencia conlleva un beneficio para todos: al ciudadano, porque no ve aplazada la efectividad de sus derechos, se le da la oportunidad de participar directamente en la protección de los mismos y se les evita un largo procesos judicial con los costos que ello implica; a la administración porque adquiere un mecanismo más para proteger derechos en sede administrativa, así como fortalecer sus decisiones y reducir las condenas en su contra, y a la jurisdicción porque contribuye con la descongestión de los despachos judiciales al evitar que se origine innecesariamente la judicialización de asuntos que ya tiene claros derroteros jurisprudenciales (Zambrano Cetina, 2014, pág. 344).

En cuanto a su naturaleza jurídica se puede afirmar que este mecanismo tiene una doble naturaleza, porque crea un derecho pero coetáneamente impone una obligación, el derecho que tiene toda persona a exigir en sede administrativa que reconozca a su caso particular aquellos derechos que fueron reconocidos en una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, siempre y cuando acrediten encontrarse dentro de los mismos supuestos fácticos y jurídicos, con la posibilidad de acudir ante el Consejo de Estado para que estudie y decida su caso, si la administración niega su petición (Hernández Becerra, 2011, pág. 236) y, la obligación

para las autoridades administración de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que reconoce una situación jurídica, cuando ha sido solicitada por una persona que se encuentra en idénticas condiciones que el beneficiado con la sentencia invocada y el medio de control respectivo no ha caducado.

Frente a su trámite y sin entrar a analizar el mismo, podemos señalar que se divide en dos partes, el primero ante la administración y el segundo, para el caso de que no prospere el primero, ante el Consejo de Estado quien determinará en última instancia su aplicación, las cuales se explicaran en el cuarto y quinto capítulo del presente texto.

## **2.2. Definición de la extensión de la jurisprudencia**

Previa las anteriores anotaciones, se procede a presentar una definición de esta herramienta. Al respecto la doctrina y jurisprudencia ha definido “la extensión de la jurisprudencia”, así:

Arboleda Perdomo (2011, pág. 102), define al mecanismo de la extensión de jurisprudencia como una obligación a cargo de las autoridades, de extender a terceros los efectos de una sentencia en donde se reconoció un derecho al demandante, siempre que se encuentren en la misma situación de hecho y de derecho, mas no de aplicarla.

De otra parte, Torres Corredor (2011, pág. 502), señala que la extensión de la jurisprudencia es un procedimiento ágil que tiene el propósito de verificar la injustificada falta de aplicación de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado en situaciones que tienen un componente

fáctico y jurídico análogo y de adoptar, en caso de ser necesario, la decisión que proteja y haga efectivos los derechos.

Para Buitrago Valencia (2011, pág. 451), la extensión de la jurisprudencia es el trámite que se adelanta cuando se solicita el reconocimiento de un derecho, por considerar que se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho de otro demandante al que se le reconoció la misma pretensión en sentencia de unificación.

Rojas Betancourth (2012, pág. 91 y 120), se refiere a este mecanismo como una de las novedades más importantes del CPACA, cuyo propósito principal es asegurar que la administración se tome en serio la jurisprudencia de los jueces y explica las posibles dificultades que se pueden presentar al momento de su aplicación, en tres clases debates: el dogmático, relacionado con la lectura integral de los preceptos y la forma como quedaron redactadas las causales para negar la solicitud; el normativo, que tiene que ver con la validez constitucional de este mecanismo y, el teórico que gira en torno al sistema de fuentes en Colombia, por lo tanto, pone de presente la urgencia de reglamentar esta herramienta, debido a la falta de claridad de algunos aspectos normativos.

Santaella Quintero (2013, pág. 237 y 244), señala que la extensión de la jurisprudencia es un novedoso mecanismo de resolución alternativa de conflictos, integrado por dos fases eventuales: la primera, en sede administrativa, regulada por el artículo 102 del CPACA y la segunda, en sede del contencioso administrativo, regulada por el artículo 269 el CPACA, que no constituye una vía para revivir términos ya expirados para la reclamación de derecho, sino

una formula optativa para facilitar arreglos con la administración y precaver litigios ante lo contencioso.

Para Palacio Hincapié (2013, pág. 861 a 863) la extensión de la jurisprudencia es una gran innovación del nuevo CPACA, en donde dentro de un trámite administrativo la autoridad que conozca de la causa deberá extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado a quien así lo haya solicitado, siempre que la pretensión judicial no se encuentre caducada y hubiera acreditado que son predicables de su situación los mismo supuestos fácticos y jurídicos analizados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Ostau De Lafont Pianeta (2013, pág. 518) al referirse a este mecanismo señala que se tramita a solicitud del interesado ante la autoridad competente “para reconocer el derecho, bajo la consideración de que la acción contenciosa con la pretensión que procediera no haya caducado, petición que además de los requisitos generales deberá contener una exposición fundamentada que permita inferir o constatar que el solicitante 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, de la cual debe anexarse copia o referenciarse en cuanto a sus datos de identificación”.

Por otro lado, García Olaya (2013, pág. 79 y 80), lo identifica como el procedimiento administrativo que inicia el gobernado a través del derecho de petición, cuya finalidad es obtener la aplicación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, cuando a motu proprio la

administración no lo hace y no obstante sus bondades, se encuentran escollos que dificultaran su aplicación y por consiguiente, generará inseguridad jurídica.

Chavarro Colpas (Chavarro Colpas R. , 2013, pág. 157 y 158) señala que la petición de extensión de jurisprudencia es un procedimiento administrativo especial que se incluyó en el título V y no como capítulo en un extenso artículo que tiene por objeto decidir la petición de una persona en la que solicita que se le extiendan los efectos de una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado que concedió un derecho, en un proceso donde no fue parte, por encontrarse en la misma situación del demandante, pero con prevalencia de las sentencias de la Corte Constitucional.

Munar Castellanos y Ortiz Arciniegas (2014, pág. 79), lo define como una herramienta que impone una obligación a cargo de las autoridades administrativas de extender los efectos de una sentencia de constitucionalidad de la Corte Constitucional y de unificación del Consejo de Estado, cuando lo solicite un tercero que acredite estar en las mismas situaciones de hecho y de derecho que el demandante, siempre y cuando el medio de control correspondiente no hubiera caducado, a través de un procedimiento especial.

Por otra parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2014, Pág.36) menciona que, es uno de los mecanismo establecidos por el legislador para garantizar la eficacia y observancia de las sentencias de constitucionalidad y de unificación del Consejo de Estado por la administración, cuyo punto de partida se encuentra en el artículo 10 del CPACA.

Limas Vargas y Herrera Moreno (2014, pág. 15 y 16) definen a la extensión de jurisprudencia como un instrumento de carácter práctico en la aplicación de la jurisprudencia, que busca la solución de casos a través de la misma causa y objeto, en donde se ordena a las entidades públicas que deben hacer el reconocimiento de derechos dando aplicación extensiva a los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, al fallar un caso con hechos y fundamentos jurídicos análogos; evitando el desgaste y los esfuerzos jurisdiccionales.

De otra parte, el Consejo de Estado en auto<sup>39</sup> radicado bajo el No.47833 de fecha 26 de febrero de 2014, expediente No. 2013-00096, precisa que el mecanismo de la extensión de jurisprudencia permite que “las personas puedan acceder de manera directa, pronta y eficaz ante la Administración Pública para que sea ésta la que, en armonía con las decisiones judiciales que se han tomado en casos idénticos, pueda resolver, en igual forma, los que se presenten ante ella, lo cual, a la postre, redundará en menor litigiosidad y descongestión judicial” y a las “autoridades públicas tener certeza en las decisiones que adoptan al resolver las reclamaciones de las que deben ocuparse; evita que el ciudadano se vea obligado a acudir a un proceso judicial, con todo lo que ello implica, para que se resuelvan sus pretensiones en relación con casos iguales que ya han sido decididos a través de sentencias de unificación y reduce los niveles de congestión en la Administración de Justicia, bondades del mecanismo que redundan en un sistema jurídico más armónico y coherente que permite la realización de principios y garantías como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la celeridad y la economía procesal”.

López Medina (2016, pág. 117) señala que la extensión de la jurisprudencia es un nuevo mecanismo de descongestión judicial que se introdujo en el nuevo código administrativo para obligar a las entidades administrativas a obedecer *ex ante* la doctrina judicial clara, con el fin de evitar litigios; o, si no se pueden evitar, las convierte en investigaciones judiciales sumarísimas donde no se discute el fondo del asunto sino donde se determina, más bien, si ese tipo de asuntos ya está bien cubierto por doctrinas judiciales claras y estables, considerándose de ésta forma en una institución que ha constituido uno de los mayores avances en el derecho colombiano (Güechá Medina, 2014, pág. 463).

Por el contrario, otros autores al referirse a la extensión de la jurisprudencia, ven con pesimismo la incorporación de este mecanismo en la legislación contenciosa administrativa, dentro de los cuales tenemos:

Morelli Rico (2012, pág. 466) al señalar que el empezar a introducirle a nuestro sistema jurídico parches con instituciones que tienden a sobrevalorar la importancia del precedente, que es una institución definitivamente foránea y extraña a la lógica y articulación normativa colombiana, puede resultar altamente disfuncional, entre otras cosas porque el papel protagónico del juez se encuentra bastante criticado al interior del Estado en detrimento del legislador.

Hoyos Duque (2013, pág. 469) quien después de haberse referido al procedimiento de este mecanismo afirma que la misma contribuirá a la congestión del Consejo de Estado, como en su momento sucedió con la acción de tutela, ya que los interesados verán en la misma una forma

rápida de definir sus controversias frente a la administración o, por lo menos de interrumpir el plazo de caducidad de la respectiva acción, puesto que quien no acudiría a este expedito mecanismo con el fin de buscar que, en tan sólo 45 días, su asunto sea examinado por el Consejo de Estado.

Santaella Quintero (2013, pág. 252), señala que el uso antitécnico o indiscriminado de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, podría conducir a un escenario de peligroso abuso, que se podría traducir en la dilapidación del erario público por vía de toda clase de reconocimiento fundados e infundados, de buena o mala fe, como a un lamentable subaprovechamiento de este recursos, debido al temor que puede generar al momento de reconocer sumas de dinero con los organismos de control, o bien paralizados por la dificultad o incapacidad para manejar adecuadamente los precedentes jurisprudenciales.

Betancur Jaramillo (2014, pág. 566 y 568), al considerar que aunque garantista para los administrados es una reforma nada trascendental por las implicaciones que puede tener, porque una vez puesto en marcha demorará el ejercicio de los medios de control de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en especial aquellos que buscan un resarcimiento económico o patrimonial, como las de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, puesto que quien conozca de ahora en adelante la existencia de una sentencia de unificación del Consejo de Estado o de constitucionalidad de la Corte Constitucional, no se va a someter a utilizar los medios de control propios para la reclamación de sus derechos, porque este mecanismo no exige requisitos especiales, ni formalismos para que la administración aplique las sentencias mencionadas en su sede,

situación que será prácticamente imposible debido a las exigencias presupuestales de la administración, que dará por regla general una negativa a dicha solicitud.

En el mismo sentido, Marín Monje (2015, pág. 10 y 11), precisa que en el año 2015 ha observado como cada vez más crecen las peticiones de extensión de la jurisprudencia tanto en sede administrativa como judicial, contribuyendo a la congestión administrativa y judicial en todo el territorio nacional y se remite a lo señalado por el diario jurídico “nuevo siglo”<sup>40</sup> quien se refirió a lo dicho por la Corporación Excelencia a la Justicia en torno a la congestión judicial al indicar que las nuevas figuras contempladas en el CPACA dentro de las cuales se encuentra la extensión de la jurisprudencia, no han sido efectivas, ya que por el contrario han generado acumulación rápida de más expedientes judiciales y ausencia por parte de las autoridades judiciales y López Medina (2016, pág. 192) al afirmar que hasta ahora en términos de descongestión judicial y acceso a la administración, el impacto del precedente administrativo tiende a ser negativo.

No obstante las posturas anteriores, para el presente estudio se define a la extensión de la jurisprudencia como el instituto procesal mediante el cual un tercero solicita a la administración mediante un escrito debidamente motivado, le sea extendido los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que fue proferida en un proceso en donde no se hizo parte, por encontrarse en los mismo supuestos fácticos y jurídicos que el beneficiado con la sentencia invocada, siempre y cuando no hubiera caducado el medio de control respectivo, a través de un trámite especial que se adelanta eventualmente en dos fases, la primera ante la administración, y en el caso de que sea negada o guarde silencio, la segunda

como optativa del interesado, en caso de continuar ante el Consejo de Estado, para que sea este organismo judicial quien establezca la procedencia de éste mecanismo.

### **2.3. La extensión de la jurisprudencia y otras figuras en el derecho administrativo**

Si bien el término con el cual se identifica este mecanismo puede generar confusión, al indicarse que la extensión que se pretende, es de la “jurisprudencia” de forma muy general y no de los efectos de unas sentencias específicas, como son las de unificación del Consejo de Estado, tal como se desprende de los mismos preceptos que reglamentan esta figura jurídica – art.102 y 269 del CPACA -, se procede a presentar a grandes rasgos otras figuras del derecho administrativo que aunque tienen relación con la extensión de la jurisprudencia y pueden llegar a ser sus antecedentes, son totalmente diferentes.

Aunque el sistema jurídico de Colombia tiene sus raíces en la tradición del sistema continental, en los últimos años los términos de jurisprudencia, línea jurisprudencial, precedente y sentencia han adquirido gran relevancia debido a la gran influencia que ha tenido el sistema anglosajón, por lo tanto, se contextualizará cada uno de éstos términos, indicando las características principales, con el fin de evitar confusión de las mismas con el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia que trata el CPACA.

Así, la palabra *jurisprudencia*, derivada de las raíces latinas *ius* y *prudencia*, que significan derecho y sabiduría (Pérez Portilla, 2005, pág. 64), ha sido definida como la interpretación que de la ley hacen los jueces (Cabanellas, 1979, pág. 55 y 56) o el criterio constante y uniforme sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias concordes (Valletta, 2006, pág. 488), está constituida por las decisiones de los tribunales nacionales o internacionales en la solución de casos puestos a su jurisdicción (Bastidas de Ramírez, 2009, pág. 61), cuyo objetivo es el adaptar las leyes a la realidad social en que se aplica, debido a su carácter dinámico (Nieva Fenoll, 2014, pág. 36).

La jurisprudencia paso de ser una fuente secundaria del derecho, establecida así en el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, para convertirse en una principal, por cuanto el juez no sólo complementa la ley sino que crea derecho por conducto de la metajurisprudencia descriptiva y prescriptiva, evolución tanto para los sistemas jurídicos continentales como para los anglosajones (Bastidas de Ramírez, 2009, pág. 82 y 83), lo anterior se evidencia en los pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la constitucionalidad de las nuevas reglas de la jurisprudencia obligatoria (Bermúdez Muñoz, 2013, pág. 479).

En relación con este punto señala Santofimio (2004, pág. 443 y 444) que no obstante su calificación de criterio auxiliar de la actividad judicial y consecuentemente de la actividad contencioso administrativa, la realidad del derecho administrativo colombiano es que sus instituciones han sido el producto de la interpretación y de la adaptación doctrinal que por vía jurisprudencial el Consejo de Estado ha hecho en los últimos años, por lo tanto la califica como edificante, integradora y fundamentadora de los trabajos legislativos que han construido la base

normativa del derecho administrativo en Colombia, además sostiene que esta le otorga fundamentos al sistema jurídico administrativo en la medida en que configura normas interpretativas que atribuyen consistencia al principio de legalidad que permiten articular los principios generales del derecho con el contexto simplemente positivo, destacando su papel en el ordenamiento jurídico.

De otra lado, Henao (2014, pág. 265 a 269) al referirse al papel de la jurisprudencia en los últimos cien años de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, le asigna especialmente tres grandes aportes al Derecho Administrativo: i) su contribución en la precisión de conceptos jurídicos abiertos o de textura abierta para permitir no solamente realizar su función de control, sino, además, guiar la acción administrativa hacia el respeto de dichos conceptos; ii) ha desarrollado y/o precisado normas jurídicas del constituyente o legislador que admiten diversas interpretaciones, con el fin de darles cuerpo y eficacia y, iii) ha llenado vacíos de la ley, para garantizar la eficacia plena de derechos fundamentales. Por último, concluye señalando que la jurisprudencia administrativa ha tenido un papel protagónico en el sistema jurídico, siendo fuente creadora de derecho que continuará haciendo realidad los ideales de la Constitución de 1991.

Adicional a lo anterior, señala López Medina (2016, pág. 111) que la jurisprudencia en Colombia nació excesivamente fuerte, con la doctrina legal, fue reducida a fuente meramente auxiliar de uso potestativo en la actividad de los jueces, con la doctrina probable y luego, en un proyecto típicamente contemporáneo, ha buscado una nueva forma en la figura del precedente judicial.

Por último, no se puede dejar a un lado lo que para Justiniano es la jurisprudencia: *Divinarum atque humanarum rerum noticia, justis et injustis ciencia*: el conocimiento de las cosas divinas y humanas, y ciencia de lo justo y de lo injusto, citado por Gonzalo (Diccionario Jurídico, 1955, pág. 217).

Conforme a lo anterior, se entiende por jurisprudencia para el presente estudio, el conjunto de decisiones que profirieren todas las autoridades judiciales en los procesos o asuntos que tiene conocimiento por competencia.

Otro término relacionado con el de jurisprudencia, es el que hace la Corte Constitucional en sentencia SU230 de 2015<sup>41</sup>, como es el de “jurisprudencia en vigor” y se refiere al conjunto de sentencias emitidas por las salas de revisión de tutelas de esa corporación que comparten una misma interpretación judicial sobre una norma o principio que se aplica a unos hechos similares y que resuelve un problema jurídico igual, las cuales deben seguir, principalmente los parámetros establecidos por la Sala Plena, por ser la competente para unificar o modificar la jurisprudencia, pero cuando no los hay deben obedecer a los criterios que están vigentes por las otras salas respecto al tema que se estudia.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha reiterado su posición al señalar que el artículo 230 de la Carta Política, no debe entenderse desde el sentido formal en donde la ley es solo fuente de derecho, sino también su interpretación, que en últimas determina el contenido y alcance de las normas, tal como se indica en sentencia C-634 de 2011, al tener a la jurisprudencia como

fuente formal del derecho, frente a las interpretaciones realizadas por las autoridades investidas de facultades constitucional de unificación jurisprudencial, como sucede con las Altas Cortes.

Por otra parte y pasando a otro término, se entiende por *línea jurisprudencial* a la pregunta o problema jurídico claramente planteado, bajo el cual se abre un espacio abierto de posibles respuestas dadas por la jurisprudencia que conviene graficar para reconocer si existe un patrón de desarrollo decisonal (López Medina D. E., 2006, pág. 141), conformado por varias sentencias que constituyen un sistema libre no vinculante (López Medina D. E., 2006, pág. 115).

López Medina (2006, pág. 132 a 149), presenta un procedimiento para la elaboración y grafica de líneas jurisprudenciales, para ello señala que previamente hay que identificar la “sentencia arquimédica”<sup>42</sup>, que es una sentencia reciente que tiene una analogía estrecha con el caso que se estudia, y con las referencias que se haga de otras sentencias, a través de la “ingeniería reversa”<sup>43</sup> se forme un “nicho citacional”<sup>44</sup>, para establecer las “sentencias hito”<sup>45</sup>, que son aquellas que pertenecen al repertorio frecuente de sentencias que se citan en fallos subsiguientes y que proveen la retórica y marco de análisis en el tema concreto que se estudia (sentencias importantes), con estas se determina cuál es la “sentencia fundacional”<sup>46</sup>, que sería la más citada y donde se realiza amplias interpretaciones de derechos y recuentos de los principios.

El procedimiento comprende los siguientes pasos: el primero consiste en hacer un mapa de las sentencias hito que se han escogido como fundamentales dentro del problema jurídico y

relacionar a lo largo del tiempo, la posición que el órgano jurisdiccional ha asumido en un tema concreto; segundo, una vez que se ha formulado el problema jurídico, el gráfico de la línea se abre entre las dos soluciones extremas que se puedan ofrecer al problema. Por último señala el autor, que con la anterior metodología se establecen en Colombia tres tipos de sentencias, las sentencias fundadoras de línea, las sentencias hito y las sentencias que confirman la doctrina. Una de las líneas jurisprudenciales que presenta este autor es sobre la obligatoriedad del precedente o jurisprudencia de las Altas Cortes de Colombia (López Medina D. E., 2006, pág. 157 a 161).

Es decir que una línea jurisprudencial lo que pretende es identificar sentencias relevantes que resuelven una serie de problemas jurídicos, con el fin de que sirvan de guía o fundamento jurídico en conceptos, argumentos o posiciones sobre un punto de derecho, así como determinar cuál es la posición jurisprudencial vigente y los cambios que se han presentado.

Mientras que *el precedente*, palabra que viene del latín *praecedens, -tis*, participio activo de *praecedere*, que significa, primeramente, algo que es anterior o primero en orden, sinónimo de antecedente (Hutchinson & Biglieri, 2012, pág. 4), es una decisión que por analogía o coincidencia, se basa en un pronunciamiento anterior (Cabanellas, 1979, pág. 346) o aquella “decisión anterior de una autoridad que fija posición interpretativa en relación con ciertas circunstancias fácticas y jurídicas, para ser aplicadas en el futuro, esto es, como antecedente vinculante generador de regla, principio o concepto aplicable a casos sustancialmente similares” (Santofimio Gamboa, 2010, pág. 10) y puede operar tanto “en los sistemas de

tradición continental como en los sistemas de Common law” (Garzón Martínez, 2013, pág. 532).

A continuación se presentará unas reflexiones acerca del precedente administrativo y del precedente judicial o jurisprudencial.

Garzón Martínez (2014, pág. 705) define al precedente administrativo como “una actuación administrativa pasada que tuvo lugar en el marco de una relación jurídica previa y terminada, que es capaz de producir efectos jurídicos, en virtud de determinados principios generales del Derecho” y Diez-Picaso y Ponce de León (1982, pág. 7) como “... aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares”.

Sin embargo, dentro de la administración, la idea de precedente tiene una connotación simplemente funcional, en donde el cotejo de un acto con otro posterior, resulta útil para orientar la actividad presente y, en esa medida todos los casos anteriores son precedente, es decir que el precedente administrativo se presenta como un acto administrativo anterior que sirve de referencia y guía para la actuación presente y demás decisiones sobre el mismo tema, con él la administración toma conciencia de la red de “pre-decisiones” que conforma la adopción de decisiones administrativa y de la coherencia entre ellas, fomentando así la predictibilidad de los resultados de la actuación administrativa y su estabilidad (Diez Sastre, 2008, pág. 66 y 279).

Además de lo anterior, López Medina (2016, pág. 13 y 14), señala que en los últimos años en Colombia ha surgido una disciplina especial denominada “precedente administrativo de descongestión”<sup>47</sup>, la cual consiste en una obligación establecida por legislador que tienen los funcionarios administrativos del Estado de aplicar en su actividad las definiciones jurisprudenciales que provengan del Consejo de Estado, con el objetivo de lograr descongestión de la justicia contencioso administrativa y, al mismo tiempo, mayor eficiencia de la actividad administrativa, institución que afirma no ha encajado fácilmente con la doctrina del precedente constitucional.

A su vez, el precedente judicial ha sido definido por la doctrina y la jurisprudencia colombiana como aquel número plural de providencias o decisiones judiciales de las Altas Cortes que se emitan en casos iguales o semejantes (Gil Amaya, Alonso Guzmán, & Sierra Negrete, 2010, pág. 71) y encuentra su fuente directa en el sistema del *common law*, que constituye uno de los pilares del derecho inglés, donde la fuerza normativa de las decisiones judiciales proviene del principio “*stare decisis*”, estarse a lo decidido, en donde los jueces están obligados a resolver sus casos de acuerdo a lo decidido por los jueces de mayor o igual jerarquía judicial, en casos de similar naturaleza.

Iturralde Sesma (2013, pág. 195), afirma que la teoría del precedente judicial es compleja, debido a que se debe tener en cuenta elementos como: la distinción entre precedentes horizontales y verticales, de la organización judicial de cada país, del grado de vinculación de los precedentes, y de la determinación de lo que es lo vinculante de la sentencia.

En Colombia muchos autores han escrito sobre el precedente judicial, dentro de los cuales encontramos a López Medina (2006, pág. 109), quien elabora un amplio estudio del valor que ha tenido, para lo cual señala dos momentos específicos, antes de la constitución del 1991, periodo al que designa como el de la Regeneración y después de la constitución de 1991, que denomina como el de la doctrina del precedente vinculante, la cual implica que la decisión adoptada con anterioridad dentro de un cierto patrón fáctico adquiere fuerza gravitacional *prima facie* frente a un caso nuevo análogo por sus hechos o circunstancias, por lo tanto, si se llegará a realizar un cambio de decisión, algo que debe ser excepcional, debe estar suficientemente motivado y razonado; Bernal Pulido (2005, pág. 151), quien hace especial énfasis en el precedente constitucional, indicando su fundamento y principales características, para afirmar que consiste en *tota ratio decidendi* que haya servido a la Corte Constitucional para fundamentar un decisión suya y es suficiente con una sola sentencia, mientras que en la jurisprudencia ordinaria sólo hay precedente cuando se construya una línea jurisprudencial de por lo menos tres sentencias sobre un mismo punto de derecho (Bernal Pulido, 2008, pág. 93 y 94) y Tarazona Navas (2007, pág. 257), que define al precedente constitucional como “...la norma de origen judicial derivada de la norma legal creada con base en el contenido normativo de una norma legal, o con base en un problema fáctico jurídico concreto generado con su interpretación y aplicación, que contiene la doctrina vinculante la cual tiene efectos para todas las autoridades y particulares en tratándose de sentencias tipo C, o interpartes en tratándose de sentencias tipo T pero con aspecto más amplio de ser aplicada en casos futuros, similares, idénticos o análogos por sus hechos”. Concluyendo que, como lo señala López Medina (2016,

pág. 112), en la doctrina contemporáneo el precedente nació y se consolidó en el terreno constitucional.

Por otro lado, frente a este tema es importante señalar que uno de los pronunciamientos significativos de la Corte Constitucional relacionados con el precedente judicial, se encuentra en la sentencia C-836 de 2001<sup>48</sup> en donde se declaró la constitucionalidad condicionada de la norma que contenía la doctrina probable o artículo 4º de la Ley 169 de 1896<sup>49</sup> y buscó establecer el principio según el cual la doctrina del precedente jurisprudencial, aplicado en la jurisdicción constitucional, fuera aplicable, exactamente a la jurisprudencia producida por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado (López Medina D. E., 2006, pág. 118), sin embargo en sentencia T-292 de 2006 lo define como “aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla – prohibición, orden o autorización – determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico o cuestión de constitucionalidad específica, semejantes”.

Así como la sentencia T-292 de 2006 en donde la Corte señala que no toda sentencia anterior que se haya dictado sobre una materia específica constituye precedente y para ello define tres elementos que deben coincidir para que una sentencia se considere precedente y pueda ser aplicada a un caso similar: “i) en la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente. ii) la ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante. iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear

un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente”<sup>50</sup> (Iregui Parra, 2014, pág. 66).

Adicional a lo anterior, es importante recordar que antes de la expedición del CPACA, el precedente judicial obligatorio para la administración ya se encontraba consagrado en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010<sup>51</sup>, en los siguientes términos: las entidades públicas de cualquier orden encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, para la expedición de actos administrativos, deberán tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos, y los requisitos que se deben presentar para la aplicación de estas normas.

La anterior disposición fue demandada ante la Corte Constitucional quien mediante sentencia C-539 de 2011, decidió declarar exequible la norma demandada pero en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere dicha norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional. En esta sentencia la Corte reitera que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por la Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, por lo tanto, el desconocimiento del mismo, implica la afectación de derechos fundamentales y vulneración de la constitución o de la ley que pueden

dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de los servidores públicos (Iregui Parra, 2014, pág. 69)

Sin embargo, el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, fue expresamente derogado con el CPACA.

El Consejo de Estado también se ha referido sobre el concepto de precedente (C.E. Sent. Secc. 5ª del 19 de febrero de 2015)<sup>52</sup>, sin embargo señala Ramírez Ramírez (2015, pág. 94 y 95) que estos pronunciamientos se asocian al concepto de doctrina probable, término que reemplazó el de doctrina legal al ser sustituido el art.10 de la Ley 153 de 1887<sup>53</sup> que preveía que “en casos dudosos, los jueces aplicarán la doctrina legal más probable” por el artículo 4 de la Ley 169 de 1896<sup>54</sup>, que ya no se refiere a doctrina legal más probable sino a doctrina probable, a pesar que no es aplicable en materia de lo contencioso administrativa, pues la norma expresamente se refiere a las decisiones que profiera la Corte Suprema de Justicia y no el Consejo de Estado, sin embargo se ha entendido, tal como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2011, como un número mínimo de decisiones dictadas por un mismo juez dotado, en la mayoría de los casos, de la más alta jerarquía, independiente de la Corte que lo profiera, que le permiten a los jueces de otras categorías y a los ciudadanos destinatarios de aquellas, saber que un caso similar podrá ser resuelto bajo la misma línea interpretativa con la cual se han definido litigios semejantes, en razón a que se debate el mismo punto de derecho. Además, manifiesta Ramírez que la doctrina probable se ha diferenciado de la doctrina constitucional, que son las subreglas contenidas en los fallos de la Corte Constitucional y constituyen fuente formal de derecho; por último define al precedente como lo expresó la Corte

Constitucional en sentencia SU-172 de 2015, así: “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”.

Por otra parte, Hernández Becerra (2011, pág. 243), señala que el precedente jurisprudencial que propone el CPACA, contribuye a garantizar el derecho colectivo a la seguridad jurídica y a la certeza de los derechos de cada quien, por lo tanto, su aplicación en sede administrativa redundará en un mejor servicio que garantizará los derechos de todas las personas y como consecuencia una menor congestión judicial por la disminución de la litigiosidad originada en actos ilegales.

Para Iturralde Sesma (2013, pág. 196 y 199) el precedente judicial implica dos dimensiones, una institucional y la otra estructural. La institucional se encuentra estrechamente relacionada con la organización judicial y las relaciones de autoridad existentes en el sistema judicial, mientras que la estructural se refiere a la determinación de las sentencias que constituyen precedente.

En cuanto a la dimensión institucional señala la autora anterior que se distingue entre precedente vertical, precedente horizontal y autoprecedente. El precedente vertical, presupone una organización en donde rige una jerarquía entre órganos judiciales, en la que los inferiores están obligados a seguir los precedentes establecidos por los superiores; por otra parte el precedente horizontal, existe cuando dicha obligatoriedad lo es respecto a las decisiones de otro juez del mismo nivel; mientras que el autoprecedente, se refiere a la autovinculación del juez

frente a sus propias decisiones y no se basa en una obligación legal, sino que se fundamenta en la exigencia de una justicia formal y en el principio de igualdad ante la ley, en el compromiso de tratar de igual manera aquello que es igual y que constituye una regla del razonamiento judicial que se debe aplicar tanto para el pasado como para el futuro, para ello se requiere la consistencia entre la decisión presente y las decisiones anteriores, pero no solo en ese sentido, sino también que, la anterior se adecue a la posterior, lo que implica considerar que la decisión anterior fue errónea y que el caso presente debe ser decidido mejor, con razones suficientemente fuertes, bien distinguiéndolo del anterior o bien derogándolo.

Mientras que Gastón Abellán (1993, págs. 11, 39 y 100) utiliza el vocablo precedente para referirse a la doctrina o criterios adoptados por el propio juez o tribunal en casos anteriores, es decir del autoprecedente y, en consecuencia, el respeto al precedente supone una exigencia de congruencia o, mejor decir de autocongruencia, que traduce una regla fundamental de la argumentación racional: la regla de la universalización, por esto el abandono del precedente, conlleva una carga de argumentación, que supone no solo la explicación ordinaria de las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión, sino que incluye una exigencia suplementaria de justificación del apartamiento del criterio anterior, por considerarse correcta para la resolución del caso en cuestión y que en consecuencia debe seguirse en casos futuros. Señala que estos cambios pueden venir, ya sea por la necesidad de acomodar la interpretación de normas a las circunstancias sociales que han surgido con posterioridad a la entrada en vigor o por la necesidad de adecuar interpretaciones, para que sea una solución genérica y válida para decidir casos semejantes.

En Colombia para la mayoría de autores citados<sup>55</sup>, el precedente judicial tiene fuerza vinculante, frente a las sentencias proferidas por los órganos de cierre de cada una de las jurisdicciones como son las emanadas por la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura – Sala Disciplinaria – y especialmente las de la Corte Constitucional, tanto así que ésta Corte ha construido y reforzado en los últimos años mecanismos de monitoreo y aplicación efectiva de su precedente, con el fin de reafirmar la superioridad de la Constitución y salvaguardar su supremacía dentro del sistema jurídico, así como para unificar la interpretación de preceptos constitucionales respetando el principio de igualdad, dentro de estos mecanismo encontramos los siguientes i) la revisión de tutelas cuando se constata que se presentan incoherencias con los fallos de la jurisdicción constitucional; ii) la acción de tutela contra autoridades jurisdiccionales por vía de hecho, bien sea por defecto sustantivo o por violación al precedente judicial; iii) solicitudes de nulidad ante la Corte contra sus propias sentencias por violación a la doctrina constitucional anunciada por la Sala Plena, y iv) sanciones por vía del derecho penal<sup>56</sup> y disciplinario por prevaricato judicial por violación del precedente (López Medina D. , 2016, págs. 31, 37, 39, 76, 77 y 189).

No obstante lo anterior, algunos autores afirman que no debe existir vinculatoriedad alguna del precedente judicial, dentro de los cuales encontramos a Michele Taruffo (2015, pág. 19 y 38) quien señala que en la actualidad se presentan malentendidos cuando se refieren al precedente judicial, en primer lugar porque este solo se fundamenta en la similitud de hechos en los casos que se consideran y no cuando se refiere a la interpretación de normas, situación que se tiende a confundir, pero principalmente porque frente al precedente no existe

obligatoriedad o vinculación en la actividad judicial, ya que es una herramienta de orientación, de persuasión y es temporal, por lo tanto el juez solo debe seguirlo cuando considere que su aplicación lo lleva a tomar una decisión justa y, por lo tanto, propone como paradigma de interpretación del sistema jurídico uno que corresponda a la realidad como es el sistema caótico en donde domina el desorden total, el cual va en aumento, debido a que este no solo está conformado por normas sino por las diferentes posiciones e interpretación de las Altas Cortes respecto a un mismo tema, entre otros, es decir, que nos encontramos frente a la teoría del caos, por lo tanto, define al precedente judicial, como aquellas islas de orden, de uniformidad que se crean en la dinámica del desorden normativo, aunque no sean eternas.

Recogiendo los anteriores conceptos y como se puede advertir no existe una posición pacífica frente a la definición de precedente judicial, sin embargo para el presente trabajo se entiende como aquellas decisiones judiciales que profieren las Altas Cortes, en donde se fijan unos parámetros interpretativos en relación con ciertas circunstancias fácticas y jurídicas para ser aplicadas posteriormente a un caso similar, con efectos persuasivos y no vinculantes en la actividad judicial, los cuales permanecen por un determinado tiempo debido a la evolución y flexibilidad del derecho, así como a las necesidades de la sociedad.

Por último, se presentará y muy por encima una definición de sentencia. Etimológicamente la palabra sentencia proviene del latín *sentiendo*, que equivale a sintiendo; por expresar lo que siente u opina quien la dicta, el juez competente, de acuerdo con su opinión y según la ley o norma aplicable (Cabanellas, 1979, pág. 110) o dictamen o parecer que uno tiene o sigue, según el Diccionario Real de la Academia Española (1864, pág. 1864). Ha sido definida como la

decisión judicial con la cual se pone fin a un pleito (Valletta, 2006, pág. 739), es un acto procesal (Diez & Hutchinson, 1996, pág. 171), un acto de voluntad, un acto del juez como jurisprudente, pero también es un acto de pensamiento que constituye normalmente el acto de finalización del proceso en cualquiera de sus instancias y mediante el cual el juez o tribunal, de forma motivada y en aplicación del ordenamiento jurídico, decide satisfacer o dejar insatisfechas las pretensiones incoadas por las partes (Pérez Andrés, 2000, pág. 30). Para Chiovenda y Adolfo Rocco, citados por Cabanellas (1979, pág. 110), es la resolución del juez que afirma la existencia o la inexistencia de una voluntad concreta de la ley y el acto del juez dirigido a despejar la incertidumbre sobre la norma aplicable al caso concreto que le da certeza a una relación jurídica, respectivamente.

En otras palabras, la sentencia es la forma normal u ordinaria de terminación del proceso y de acuerdo a García de Enterría y Fernández Rodríguez (2008, pág. 646) con ella se “culmina el proceso como instrumento de satisfacción de pretensiones y se hace efectiva la tarea de administrar la justicia”, López Blanco (2005, pág. 618) citando a Couture señala que “el contenido y la función de la sentencia son el contenido y la función de la jurisdicción”.

García de Enterría y Fernández Rodríguez (2008, Pág.646) anota que la sentencia contencioso administrativo debe reflejar “todas las virtualidades de un sistema jurisdiccional específicamente construido para controlar los datos del poder público y, para asegurar y hacer efectivo el principio de legalidad que constituye la llave del arco del Estado de derecho y el de tutela de los derechos e intereses de los ciudadano”.

En cuanto al nivel de obligatoriedad de las sentencias, la jurisprudencia constitucional ha precisado, que es necesario distinguir los tres componentes básicos de los fallos, así: la *ratio decidendi* (razón de la decisión), los *obiter dictum* (dichos al pasar) y el *decisum* (decisión), siendo estrictamente obligatorios la decisión y la *ratio decidendi* que la sustenta (Arboleda, 2011).

La *ratio decidendi*, se define como la regla de derecho determinante del sentido de la decisión, es decir el fundamento jurídico-normativo directo y razón suficiente de la decisión material adoptada en la parte resolutive de la sentencia, en términos específicos para los hechos del asunto<sup>57</sup>; los *obiter dictum*, es el componente que no es obligatorio, constituido por las reflexiones marginales a los que se problematizó y decidió en el fallo<sup>58</sup> y el *decisum*, es la resolución concreta del caso, es decir la determinación específica de si el acusado es o no culpable en materia penal, si el demandado debe o no responder en materia civil, si al peticionario el juez de tutela le protege o no su derecho, si la disposición acusada es o no retirada del ordenamiento<sup>59</sup>

Una exigencia inexcusable es que toda sentencia debe estar motivada porque es una consecuencia obligada del derecho a la tutela judicial efectiva, la finalidad de esta exigencia permite conocer la *ratio decidendi* en que se funda la sentencia, a efectos de la posible revisión de la misma a través de los recursos. La motivación ha de ser suficiente, circunstancia que no excluye la posible economía de razonamientos, ni que éstos sean sucintos o incluso expuestos de forma impresa o por referencia a actuaciones que cuentan en el proceso, sino que lo que importa es que guarde relación, sea proporcionada y congruente con las cuestiones debatidas,

para que las partes puedan conocer el fundamento de la decisión, es decir que la motivación de las sentencias ofrece una doble función, por una parte, da a conocer las reflexiones que conducen al fallo, como factor de racionalidad en el ejercicio del poder y a la vez, facilita su control mediante la procedencia de recursos. Actúa para favorecer un más completo derecho a la defensa en juicio y como elemento privativo de la arbitrariedad (Garrido Falla, Palomar Olmeda, & Losada González, 2006, pág. 268 y 269).

Otro de los requisitos esenciales de la sentencia es la congruencia y consiste en la adecuación entre los pronunciamientos judiciales y lo que se pidió o solicitó al juez, es decir es la coherencia entre la pretensión y la sentencia. Existen de tres clases de incongruencia: “*citrapetiturum*”, cuando la sentencia no se pronuncia sobre alguna cuestión objeto del proceso; “*ultra petitum*”, cuando se concede más de lo solicitado por las partes y “*extra petitum*”, cuando el órgano judicial concede a las parte algo no solicitado por ellas, sin embargo no existe incongruencia cuando la decisión judicial versa sobre puntos que el órgano jurisdiccional está facultado para introducir de oficio bien sea por que la norma lo señala o por corresponder a materias que la jurisprudencia reiteradamente así lo ha indicado (Pérez Andrés, 2000, pág. 38).

Las sentencias según la decisión que se tome frente a la pretensión, pueden dividirse en estimatorias o desestimatorias. Las estimatorias son las que acceden a las pretensiones formuladas en la demanda, mientras que las desestimatorias son las que niegan la pretensión, absuelven al demandado o declaran probada alguna excepción (Solano Sierra, 2014, pág. 940 a 942).

Según su fin, las sentencias pueden clasificarse en declarativas, constitutivas y de condena. Las declarativas, son aquellas que satisfacen o deniegan una pretensión de declarar la existencia o constatar una determinada situación jurídica, se limita a dar firmeza de la situación jurídica sobre la que versa, así como a verificar la realidad jurídica, pero no la modifica; las constitutivas, son las que determinan la creación, modificación o extinción de una determinada situación jurídica, es decir que ocasionan una situación nueva desde un punto de vista jurídico y, las de condena: que son aquellas que estiman pretensiones de restablecimiento de una situación jurídica individualizada (Pérez Andrés, 2000, pág. 86 y 87), a su vez el Consejo de Estado<sup>60</sup> acogiendo lo señalado por la jurisprudencia y doctrina define a las sentencias declarativas como aquellas que acogen o deniegan una reclamación afirmando o negando que es conforme con el derecho objetivo; a las constitutivas como aquellas que van más allá de una simple declaración sobre una situación jurídica antecedente, ya que crean, modifican o extinguen la situación jurídica misma y, las de condena obedecen a una pretensión que busca la imposición de una prestación que se traduce en la obligación de dar, hacer o no hacer, ejemplo clásico son las que ordenan la reparación del daño.

Conforme a lo anterior y teniendo en cuenta las definiciones de los anteriores términos jurídicos, salta a la vista las diferencias entre jurisprudencia, precedente y sentencia, con la extensión de la jurisprudencia, que aunque son términos que se encuentra íntimamente ligados, porque los primeros son el producto del ejercicio, actividad o engranaje judicial, la extensión es un instrumento procesal que está al servicio de las personas, que se pone en movimiento a través de una petición y solo se puede activar con una clase especial de sentencias como son las

de unificación jurisprudencial, siempre y cuando además cumpla con una características especiales, las cuales constituyen jurisprudencia, porque son decisiones emanadas de órganos judiciales y precedentes judiciales, porque fijan pautas o subreglas a casos específicos.

Es decir que mientras la jurisprudencia se refiere a todas las decisiones tomadas por los jueces; el precedente jurisprudencial solo a aquellas decisiones proferidas por las Altas Cortes en temas reiterados en donde ya no existe debate jurídico y, sentencia a la terminación normal de un proceso específico, son términos muy generales y ambiguos que a pesar que se aplican en el derecho administrativo, porque por si solos no puedan activar la extensión de jurisprudencia, ya que se requiere que se complemente y además reúnan unas características especiales para el desarrollo y ejecución de éste instrumento procesal, puesto que este mecanismo se activa únicamente con sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que reconozcan un derecho, características especiales que se analizarán el capítulo siguiente.

Así la cosas y como se indicó inicialmente, a pesar que con el mecanismo estudiado se pretende extender los efectos de la jurisprudencia, entendida como la interpretación que hacen los jueces y por eso se denominó “extensión de la jurisprudencia”, no se refiere a toda la jurisprudencia en general, sino específicamente a los efectos de una clase de sentencias, como reiteradamente se ha indicado, las de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, siempre y cuando cumplan determinados requisitos, es por ello que el legislador para mayor exactitud debió denominar a este mecanismo como “extensión de efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado”.

La extensión de jurisprudencia así denominada por el legislador, tampoco puede confundirse con el precedente administrativo, toda vez que como se indicó en párrafos anteriores, este sólo es un instrumento funcional, en donde un acto administrativo anterior sirve de guía para las actuaciones administrativas posteriores relacionadas con el mismo tema, es decir son decisiones proferidas en actuaciones administrativas anteriores, que se deben aplicar por parte de la administración a casos similares posteriores, ni con el término de “precedente administrativo de descongestión” al que se refiere López Medina (2016, pág. 13 y 14), pues como se puede advertir en el precedente administrativo no se hace ningún tipo de alusión a decisiones judiciales o sentencias.

Para mayor claridad, si el precedente jurisprudencial se refiere al poder vinculante que tiene ciertas decisiones judiciales como son todas las sentencias proferidas por los órganos de cierre de las respectivas jurisdicciones - Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura (Sala Disciplinaria) y Corte Constitucional -, para la solución de casos posteriores, siempre que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, ésta aplicación se debe realizar de forma obligatoria sin que medie ninguna petición y frente a todas la sentencias proferidas por los órganos de cierre de las respectivas jurisdicciones, mientras que la extensión de jurisprudencia sólo procede a petición de parte y solamente frente a sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconozca una situación jurídica, siempre que el interesado se encuentra en iguales condiciones que el beneficiado de la sentencia que se invoca.

Es importante anotar que aunque para la aplicación de la extensión de jurisprudencia se hace referencia especialmente a sentencias de unificación del Consejo de Estado, esto no quiere decir

que las autoridades administrativas no tengan el deber de tener en cuenta todas las decisiones del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, para solucionar asuntos que se presenten en sede administrativa por no tener el grado de sentencias de unificación jurisprudencial, ya que las mismas constituyen un precedente claro y específico aplicable al caso en concreto o incluso jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado que no ha sido objeto de una sentencia de unificación (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 42), sin mencionar las sentencias de la Corte Constitucional que tienen fuerza vinculante, es decir que son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares (C.C. Sent. C-113, 25 de marzo de 1993).

Es decir que las demás sentencias del Consejo de Estado, que no tienen la condición de unificación jurisprudencial, también se deben tener en cuenta por la administración al momento de adoptar sus decisiones y no actuar con absoluta libertad e interpretación, desconociéndolas como precedente (Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E. No.2177 de 10/12/2013).

Al respecto se pronunció expresamente la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012 al declarar exequible el artículo 270 del CPACA, al indicar: “Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo”.

Finalmente, resulta imperioso concluir que los términos, precedente jurisprudencial y extensión de jurisprudencia, aunque son diferentes se relacionan entre sí, puesto que para que la extensión se pueda ejercer se requiere del precedente, pero se aclara no de todos los

precedentes jurisprudenciales, solo de aquellos que constituyan una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado que reconozca un derecho, por lo tanto no todo precedente jurisprudencial es susceptible de activar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, en los términos de los artículos 102 y 269 del CPACA, por cuanto no todos cumplen con la categoría de ser sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional.

Adicional a lo anterior y como uno de los puntos de semejanza de estas figuras, el cual tiene gran relevancia con la efectividad de los principios constitucionales, es que todas pretenden reforzar el principio de igualdad, al imponer a las autoridades administrativas o jueces resolver las situaciones de su competencia en las mismas condiciones a los ya decididos o fallados, cuando concurren circunstancias iguales.

### **Capítulo 3. Sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia**

Antes de entrar a analizar el procedimiento del mecanismo de extensión de jurisprudencia, ya sea en sede administrativa o ejerciéndose el control jurisdiccional ante el Consejo de Estado, resulta indispensable tener claro cuáles son las decisiones judiciales que lo pueden activar.

Al respecto, es importante señalar que el legislador al incorporar la figura de la extensión de la jurisprudencia en el CPACA y con el fin de evitar dificultades en determinar las decisiones judiciales aplicables en ejercicio de esta figura, decidió no hacer referencia a la jurisprudencia (Arboleda Perdomo, 2011, pág. 391), ni al precedente jurisprudencial como tampoco la idea de línea jurisprudencial, sino que precisó claramente que las sentencias que se deben tener en cuenta para la aplicación de este mecanismo serían específicamente una clase de sentencias calificadas, expedidas por el Consejo de Estado como son las de unificación jurisprudencial, siempre y cuando en la misma se hubiera reconocido un derecho.

Es por lo anterior, que resulta indispensable aclarar que no hay que confundir frente a la ejecución del mecanismo de extensión, los términos de jurisprudencia y precedente jurisprudencial con el de sentencia de unificación del Consejo de Estado, pues como se indicó en el capítulo anterior, mientras que la jurisprudencia se refiere a todas las decisiones judiciales que profiere una autoridad judicial, en este caso el Consejo de Estado como órgano de cierre y, precedente jurisprudencial solo aquellas que son reiterativas y establecen pautas para resolver casos posteriores, la sentencia de unificación del Consejo de Estado, es una de esas decisiones

que a través de un trámite específico cumplen con la “función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable” (C.C. Sent. C-588 de 25/07/2012).

En ese orden de ideas, aunque la sentencia de unificación es un precedente jurisprudencial, no abarca todo el precedente jurisprudencial y aunque es una sentencia, ésta tiene que tener calidades especiales y expedirse para una finalidad específica con es la de unificar jurisprudencia, cumpliendo unos procedimientos reglados. No obstante, se aclara que las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo fuerza vinculante como precedente del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Entonces, no toda sentencia del Consejo de Estado puede activar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, puesto que únicamente tienen esta función las sentencias de unificación del Consejo de Estado, siempre y cuando reconozcan un derecho, por estar así dispuesto por el legislador.

Antes de continuar y aunque aparezca obvio, es oportuno precisar que las decisiones judiciales<sup>61</sup> que activan la extensión de la jurisprudencia son aquellas providencias denominadas como sentencias y no autos, aunque sean de aquellos que terminan un proceso, por estar así previsto en las normas que reglamentan esta figura jurídica.

Previa la anterior aclaración y como se indicó en el capítulo primero, este mecanismo objeto de estudio debería llevar por título la extensión de efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado, para lograr una mayor claridad en su ejecución, sin embargo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-634 de 2011<sup>62</sup>, en donde se indica

que también procede y de forma preferente con sentencias de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a asuntos de su competencia, se podría pensar en dejar el título de este instituto procesal tal como lo dispuso el legislador.

Es así como las sentencias de unificación del Consejo de Estado adquieren un significado especial tanto para los ciudadanos como para las autoridades administrativas y judiciales (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 12), convirtiéndose en fuente de derecho dirigida a orientar tanto la actividad de las autoridades administrativas como la de los propios jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Hernández Becerra, 2012, pág. 22), las cuales requieren de determinadas condiciones y procedimientos especiales, siendo expedidas por el Consejo de Estado, en su condición constitucional de tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

Aunque en el artículo 270 del CPACA se relacionan las providencias que cumplen con esta categoría judicial, desde ya es bueno mencionar que no sobre todas las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado procede el mecanismo de extensión, porque además deben tener un ingrediente adicional como es el que en la misma se reconozca un derecho, de conformidad a lo preceptuado en los artículos 102 y 269 del CPACA.

Entonces conforme a la normatividad que consagra el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, las sentencias que pueden activarlo debe reunir los siguientes dos requisitos especiales, a saber:

1. Que sea una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, y

## 2. Que reconozca un derecho o situación jurídica.

Es por esta razón que en el presente capítulo se analizarán los presupuestos y características de las sentencias cuyos efectos se pueden extender en ejercicio de esta figura, para que la comunidad en general tenga conocimientos de los mismos y así evitar que se pretenda activar con otras clases de providencias que no reúnen estas condiciones, para de esta forma no contribuir aún más con la congestión que se viene presentando a nivel administrativo y jurisdiccional, solo por este hecho, escenario que se puede observar desde que entró en vigencia el CPACA – 2 de julio de 2012 – y puede ir en aumento, ya que el no invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado que reconozca derechos, es uno de los motivos que genera el rechazo de la solicitud de extensión de la jurisprudencia por parte de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Namén Vargas, 2014, pág. 475).

### **3.1. Sentencias de unificación del Consejo de Estado**

En cuanto al primer requisito, es decir que las sentencias cumpla con la categoría especial de sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, en primer lugar es importante anotar que la función de unificación jurisprudencial le corresponde a los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, la cual ha tenido una amplia tradición en el ordenamiento jurídico colombiano, así como en la propia jurisdicción de lo contencioso administrativo, tema que no se entrará a desarrollar, toda vez que ha sido estudiado y

ratificado en innumerables sentencia de la Corte Constitucional, las cuales fueron recopiladas en el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado No.2177 de fecha 10 de diciembre de 2013<sup>63</sup>, en resumen, así:

- En sentencia C-104 de 1993, se encuentra uno de los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional, al revisar la constitucionalidad del recurso extraordinario de súplica consagrado en el artículo 21 del Decreto 2304 de 1989 y señalar que mediante la unificación de la jurisprudencia es la forma de lograr la unidad del ordenamiento jurídico y garantizar la igualdad.

- Posteriormente en sentencia C-836 de 2001, al analizar el artículo 4° de la Ley 169 de 1896, según el cual tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema sobre un mismo punto de derecho, constituye doctrina legal más probable, la Corte resaltó la función de unificación que cumplen en un sistema judicial desconcentrado los órganos de cierre de la respectiva jurisdicción.

- En sentencia C-335 de 2008, nuevamente la Corte al estudiar la constitucionalidad del artículo 413 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, que se refiere a la conducta del prevaricato, reconoce una vez más la fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

- En sentencia C-713 de 2008, al hacerse la revisión de constitucionalidad del proyecto de reforma de la ley estatutaria de administración de justicia, Ley 1285 de 2009, la Corte precisa

que la función de integrar y unificar la jurisprudencia en lo administrativo está a cargo del Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, reconocido en el artículo 237-1 de la CP.

- Por último, se cita la sentencia C-539 de 2011, en la cual se decide la constitucionalidad del artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”, que consagra el deber de las autoridades administrativas de seguir los precedentes en materia ordinaria y contenciosa, en donde la Corte ratifica la función de unificación de jurisprudencia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado,.

Al respecto, queda claro entonces que la función de unificación jurisprudencial en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se encuentra a cargo del Consejo de Estado como órgano de cierre y tribunal supremo de esta jurisdicción, condición otorgada en el numeral 1º del artículo 237 de la Constitución Política<sup>64</sup>, labor que venía realizando con anterior a la expedición del CPACA y fue reforzada con éste código, a pesar de que en las últimas décadas fue objeto de desarrollo legislativo y jurisprudencial (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 18 a 20), en especial con las sentencias de unificación judicial proferidas por esta corporación, a través de varios mecanismos de activación administrativa y judicial, dentro de los cuales se encuentra la extensión de la jurisprudencia (Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E. No.2177 de 10/12/2013).

Es así como mediante las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado asume una importante función, como es la de identificar las decisiones de la jurisdicción que

constituya jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y por tanto permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en sentencias especiales que se convertirán, hacia futuro, en guía segura, conocida y previsible de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley (Hernández Becerra, 2012, pág. 23 y 24).

Aunque el CPACA no define lo que se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial, estas tienen como finalidad, "... garantizar la aplicación de la constitución, la ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídico" (Vargas Rincón, 2012, pág. 130), ya sea aquellas que haya proferido o en el futuro profiera el Consejo de Estado como máximo tribunal en lo contencioso administrativa.

En el artículo 270 del CPACA, se identifica claramente las sentencias de unificación del Consejo de Estado que cumplen con esta categoría judicial, discriminación que no existía en el anterior código, Decreto Ley 01 de 1984, y se presentan en los siguientes casos:

- Por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia<sup>65</sup>

- Para decidir los recursos extraordinarios de revisión<sup>66</sup> y de unificación de jurisprudencia<sup>67</sup>

y,

- Para decidir el mecanismo eventual de revisión de fallos de acciones populares y de grupo, previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>68</sup>.

A continuación se procede a realizar una breve explicación de cada una de ellas:

La sentencia de unificación *por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia*, procede en procesos de única o segunda instancia, cuando resulte indispensable fijar una posición unificadora, ya sea por ausencia de claridad, por diferentes formas de aplicación o interpretación de las disposiciones normativas en las que se funda una providencia, por un vacío en la legislación o, porque no existe una posición consolidada por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>69</sup>, a solicitud del Ministerio Público, a petición de parte, de oficio o por remisión de las secciones o subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o de los Tribunales Administrativo.

En el Decreto 01 de 1984, esta clase de sentencia era una función exclusiva de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ahora de conformidad con el CPACA conoce, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuando los asuntos provienen de las Secciones de la Corporación y las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuando los asuntos provienen de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales Administrativos.

Para que se profieran esta clase de sentencias a solicitud de parte, deberá formularse por escrito indicando claramente las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social, o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia ante la instancia competente, quien decidirá si

avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos. El proceso no se suspenderá, salvo que el Consejo de Estado así lo disponga (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 297).

Al respecto señala Hoyos Duque (2013, pág. 472), que en este caso se mezclan dos figuras diferentes, el precedente horizontal, con el cual se busca la unificación de jurisprudencia por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con relación a los asuntos sometidos a conocimiento de las secciones o las subsecciones de la misma y, el mecanismo de avocación, frente a los asuntos que se encuentran conociendo los tribunales administrativos.

Ahora bien, en cuanto a los *recursos extraordinarios* señala Solano Sierra (2014, pág. 997) que son los medios procesales excepcionales que generalmente se interponen posteriormente a la terminación normal del proceso, por lo tanto, proceden contra sentencias ejecutoriadas y no constituyen instancia adicional, es decir que son la excepción a la inmutabilidad de la cosa juzgada. En el CPACA se encuentran contemplados y vigentes dos: el de revisión y el de unificación de jurisprudencia.

En relación con el *recurso extraordinario de revisión*, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha sostenido que este recurso por su naturaleza pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia del orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política (C.E. Sent. de

julio 12/2005, Exp: REV-00143, reiterada en sentencia de octubre 18/2005, Exp: REV-00226), y bajo este entendimiento, en esa misma oportunidad sostuvo que conlleva una limitación a la seguridad jurídica que representan las sentencias ejecutoriadas, constituyendo un medio excepcional de impugnación, que permite cuestionar una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada material.

De otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que el recurso extraordinario de revisión tiene como finalidad el restablecimiento de la justicia, y como se dirige contra sentencias ejecutoriadas, se convierte en una limitación a una de las características de la cosa juzgada: la inmutabilidad y, por lo tanto, permite el ejercicio de una verdadera acción contra decisiones injustas, a fin de establecer la justicia material del caso concreto (C.C. Sent. C-418 de 1994).

Afirma Solano Sierra (2014, pág. 999) que este recurso procura el enjuiciamiento “*iudicium rescindens* y *iudicium rescisorium*” de la sentencia, es decir se deje sin efectos debido a la existencia de un vicio o defecto producido en la expedición de la sentencia que la hace presumir contraria a derecho, o por razones de justicia material que permiten recurrirla por circunstancias conocidas posteriormente a la conclusión del proceso.

Ahora bien, respecto a la procedencia de este recurso extraordinario, causales de revisión, oportunidad, requisitos y trámite ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se destaca lo siguiente:

Procede contra todas las sentencias proferidas en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir contra las sentencias ejecutorias dictadas por las secciones y

subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos y, lo conoce: 1) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado cuando el recurso es contra sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, sin exclusión de la sección que profirió la decisión, 2) las Secciones y subsecciones del Consejo de Estado conocerán según la materia contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos y 3) los Tribunales Administrativos, cuando es contra sentencias ejecutoriadas proferidas por los jueces administrativos

Como causales de revisión, además de las señaladas en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>70</sup>, se encuentran enunciadas en forma taxativa (Betancur Jaramillo, 2014, pág. 558), en el artículo 250 del CPACA y se presentan cuando no se aporta al proceso una prueba decisiva; cuando la sentencia se fundamenta en documentos falsos, adulterados, con base en un dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición o se profiere una sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la misma; por existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación; por aparecer después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar o no tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida y, por ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada, sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

Este recurso deberá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin embargo, la forma para computar este término varía en los casos que se requieran sentencias penales para demostrar la causal o las personas no reunían o pierden el derecho reconocido, puesto que deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de dicha sentencia o cuando tuvo ocurrencia los motivos que dan lugar al recurso, respectivamente. Frente a las providencias judiciales que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, o en los casos de que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio.

Puede ser interpuesto en principio por cualquiera de las partes del proceso, incluyendo el Ministerio Público. No obstante lo anterior, se puede considerar que cualquier persona que estime que concurre alguna de las causales taxativas para interponerlo podrá presentarlo, mediante escrito que debe contener: a) la designación de las partes y sus representantes, b) nombre y domicilio del recurrente, c) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento y, d) la indicación precisa y razonada de la causal invocada. Adicionalmente, se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder, y solicitará las que pretende hacer valer (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 289).

Debe interponer ante quien profiere la sentencia, quien decidirá si lo concede o no; si se concede se ordenará el envío a quien le corresponda tramitarlo por competencia, si se rechaza

contra esta decisión procede el recurso de queja. Admitido el recurso, ese auto se notificará por estado a quien lo interpone, personalmente a la contraparte y al Ministerio Público para que lo contesten y pidan pruebas, dentro de un término de diez días. Si se decretan pruebas ya sea de oficio o a solicitud de parte, estas deberán practicarse en un término máximo de treinta días. Transcurrido dicho término se dictará sentencia.

Mientras que el *recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia*, se incorpora en la Ley 1437 de 2011 y tiene como finalidad asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida. No procede para las sentencias que se han proferido en acciones de tutela, cumplimiento, populares y de grupo. Este recurso es una herramienta importante para las partes del proceso, por cuanto con él se busca la igualdad de tratamiento en sede judicial (Cuevas Cuevas, 2013, pág. 449) y realza el papel del Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Iregui Parra, 2014, pág. 110).

Con este recurso se amplía los efectos de las sentencias de unificación, puesto que se puede llegar a la revocatoria de los fallos revisados, ya que además de perseguir los fines de seguridad y estabilidad jurídica, puede garantizar los derechos de terceros y resarcir los derechos de sujetos procesales (Sarmiento Erazo, 2011, pág. 272).

Procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los Tribunales Administrativos, cuando contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, pero si se interpone contra sentencias de contenido patrimonial o económico, la cuantía

de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, debe ser igual o excede los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso: a) noventa smlmv., en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad; b) doscientos cincuenta smlmv en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad; c) doscientos cincuenta smlmv en los procesos que se promuevan sobre el monto, la distribución o la asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales y e) cuatrocientos cincuenta smlmv en los procesos contractuales de entidades estatales en sus distintos órdenes, de reparación directa y de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

En cuanto a éste recurso, señala Hoyos Duque (2013, pág. 470 y 471) que al introducirse como única causal de procedencia, que la providencia contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, está reviviendo el recurso extraordinario de súplica, el cual fue objeto de múltiples críticas por su ineficacia y por ser un factor de congestión, encontrándose por esta razón actualmente derogado. Sólo que a diferencia de aquel no procede contra las sentencias de las Secciones del Consejo de Estado sino contra las sentencias de los tribunales de única o primera instancia, pretendiendo garantizar el precedente vertical y no el horizontal.

Se tramita ante la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, según la materia, pero se interpone ante el Tribunal Administrativo que profiere la sentencia, mediante escrito presentado por las partes o los terceros procesales que resulten agraviados con la sentencia recurrida, siempre por intermedio de apoderado, quien no requiere de un nuevo poder para tal efecto, dentro los cinco días siguientes a la ejecutoria de la sentencia que se va a recurrir (Castro & Peña Ariza, 2013, pág. 23 y 24). Este recurso no podrá interponerlo quien no apeló la sentencia de primera instancia ni se adhirió a la apelación de la otra parte.

Interpuesto el recurso ante el Tribunal Administrativo que expidió la sentencia, le corresponde a la Sala de decisión determinar si lo concede o rechaza y cuando sea necesario tener en cuenta el valor del interés para recurrir y este no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso el ponente, en el tribunal administrativo, dispondrá que se establezca por un perito, dentro del término que le señale y a costa del recurrente. Si por culpa de este no se practica el dictamen, se declarará desierto el recurso y el dictamen no es objetable.

Si el recurso se concede, mediante auto se ordenará dar traslado por veinte días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco días siguientes se remitirá el expediente a la respectiva Sección del Consejo de Estado. Si el recurso no se sustenta dentro del término de traslado se declarará desierto (Betancur Jaramillo, 2014, pág. 573). Contra los autos que rechacen el recurso extraordinario de

unificación de jurisprudencia o lo declaren desierto por parte del Tribunal Administrativo, el interesado podrá recurrir en queja ante el Consejo de Estado.

La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso, pero aun en este caso si el recurso no comprende todas las decisiones, se cumplirá lo no recurrido.

Concedido el recurso por el Tribunal, y remitido el expediente al Consejo de Estado, se someterá a reparto en la sección que corresponda, para designar al ponente que le corresponderá tramitarlo. Si el recurso reúne los requisitos legales, el ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos formales, el ponente los señalará para que el recurrente los subsane en el término de cinco días, y si no lo hiciere, lo inadmitirá y ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen (Alvarado Ardila, 2012, pág. 215).

El recurso se inadmitirá cuando se presente cualquiera de las siguientes situaciones: a) por improcedente, por no ser recurrible la providencia, a pesar de haberse concedido por el Tribunal, b) cuando no reúne los requisitos formales, a pesar de haberse concedido por el Tribunal y, c) cuando por cuantía la providencia no fuere objeto de recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

En el auto que admita el recurso se ordenará dar traslado por quince días al opositor u opositores y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente. Vencido el término anterior, el ponente, dentro de los diez días siguientes, podrá citar a las partes a audiencia que se llevará a cabo dentro de los treinta días contados a partir de la ejecutoria del auto que la señale, para

oír a cada parte, por el término de veinte minutos, en los asuntos que considere necesario. Celebrada la audiencia o fallida esta por la no comparecencia de las partes, el ponente registrará proyecto de decisión, si fuere sentencia, dentro de los cuarenta días siguientes (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 293 y 204).

Si el recurso prospera total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazar o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

Cuando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el juez de primera instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar. Además, ordenará al tribunal que en el auto de obediencia a lo resuelto por el superior cancele la correspondiente caución. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá respondiendo por los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán ante el juez de primera instancia mediante incidente. Este deberá proponerse dentro de los sesenta días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

En ejercicio de este recurso los efectos de la sentencia se pueden suspender a solicitud del recurrente sí fuere único y preste caución dentro de los diez días siguientes a la notificación del auto que así lo ordene, lo anterior con el fin de responder por los perjuicios que se llegaren a causar (Betancur Jaramillo, 2014, pág. 573). La naturaleza y el monto para prestarla serán fijados por el ponente en el tribunal. Si el recurrente no otorga la caución en la forma y los

términos ordenados, continuará el trámite del recurso pero no se suspenderá la ejecución de la sentencia.

El tribunal calificará la caución prestada, si la considera suficiente decretará en el mismo auto la suspensión del cumplimiento de la sentencia, en caso contrario la denegará. Además, se podrá desistir de este recurso mientras no se haya dictado sentencia judicial que ponga fin al mismo. Si el desistimiento solo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el mismo. El desistimiento debe ser presentado por escrito con presentación personal y de forma incondicional salvo acuerdo de las partes, y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes, si se acepta se condenará en costas a quien desistió, salvo que se interponga ante el tribunal antes de haberse enviado al Consejo de Estado (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 295).

De otra parte, respecto al *mecanismo eventual de revisión*, como primera consideración tenemos que ya se encontraba previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996<sup>71</sup>, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009<sup>72</sup> y tiene como finalidad unificar la jurisprudencia de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, a fin de lograr que los jueces le den aplicación a la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica.

Procede a solicitud de parte o del Ministerio Público, contra las sentencias o providencias que finalizan u ordenan el archivo de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, dictadas por los

Tribunales Administrativos en segunda instancia. La presentación de la solicitud y el trámite respectivo no suspende la ejecución de la providencia objeto del mismo. En los siguientes casos: a) cuando la providencia objeto de la solicitud de revisión presenta contradicciones o divergencias interpretativas sobre el alcance de la ley aplicada entre tribunales y, b) cuando la providencia objeto de la solicitud se oponga en los mismos términos a que se refiere el numeral anterior a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de esta corporación (Solano Sierra, 2014, pág. 989).

Este mecanismo no procede contra las sentencias o providencias que pongan fin al proceso de primera instancia proferidas por los Tribunales Administrativos, contra las cuales no se interpuso el recurso de apelación.

De éste mecanismo conoce la Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado según su especialidad.

La petición deberá formularse dentro de los ocho días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso, ante el Tribunal Administrativo que la expidió.

Para tramitar esta revisión, se debe observar las siguientes reglas: a) en la petición deberá hacerse una exposición razonada de las circunstancias que imponen la revisión, y acompañarse a la misma copia de las providencias relacionadas con la solicitud. b) los Tribunales Administrativos, dentro del término de ocho días contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente sección que el reglamento determine,

el expediente, para que dentro del término máximo de tres meses, a partir de su recibo, esta resuelva, mediante auto motivado, sobre la petición de revisión. c) cuando se decida no seleccionar una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrá insistir en su petición, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de dicha decisión. La decisión de selección o no selección y la resolución de la insistencia serán motivadas y, d) la sentencia sobre las providencias seleccionadas para revisión será proferida, con el carácter de sentencia de unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su selección (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 299 y 300).

Si prospera la revisión, total o parcialmente, se invalidará, en lo pertinente, la sentencia o el auto, y se dictará la providencia de reemplazo o se adoptarán las disposiciones que correspondan, según el caso. Si la sentencia impugnada se cumplió en forma total o parcial, la sentencia de unificación dejará sin efectos los actos procesales realizados y dispondrá que el juez inferior ejecute las órdenes sobre las restituciones y adopte las medidas a que haya lugar. El Consejo Preciso que en la revisión eventual no opera el principio de la no *reformatio in pejus* (Solano Sierra, 2014, pág. 994).

Ahora bien, como se indicó al inicio de este título, la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado se venía ejerciendo con anterioridad al CPACA, en su condicional de tribunal supremo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que le otorga el artículo 237 del CP.

Sin embargo, al entrar en vigencia el CPACA y en funcionamiento el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, se presentaron varias dificultades en identificar cuáles eran las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado proferidas con anterioridad a la vigencia del CPACA que podían activar este mecanismo, por cuanto “no existía una necesidad especial de caracterizarlas como tales y de separarlas del resto de decisiones proferidas por la Corporación” (Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, pág. 13).

Al respecto, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en ejercicio de la función que le atribuyó el artículo 614 del CGP, mediante Concepto de diciembre 14 de 2012, Rad.205-02866, en relación con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado con anterioridad a la entrada en vigencia del CPACA, señaló que sólo las sentencias 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, podían ser utilizadas para activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

El mismo Consejo de Estado, en autos Nros.19718 de 1 de febrero de 2013<sup>73</sup> y 20093 de 15 de enero de 2014<sup>74</sup>, expedientes 2012-00045 y 2013-00017 de 1 de febrero de 2013 y 15 de enero de 2014, generó confusión sobre este tema, si tenemos en cuenta que en las citadas providencias se indicó que para poderse hablar de una sentencia de unificación jurisprudencial no es suficiente que haya sido emitida por la Sala Plena o por una de las secciones del Consejo de Estado, máxime cuando no todas las secciones se encuentran subdivididas, como la primera

y cuarta, sino que es necesario, también que se haga conforme al artículo 271 del CPACA, el cual no existía para la época en que se expidieron las sentencias que se solicitaban extender.

No obstante lo anterior y con el fin de solucionar cualquier dificultad sobre este punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se pronunció en el Concepto No.2177 de 10 de diciembre de 2013, en los siguientes términos:

El artículo 97 del CCA – anterior código -, modificado y adicionado por el artículo 33 de la Ley 446 de 1998, señalaba como funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el numeral 5º: “Resolver los asuntos que le remitan las secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social...” y 6º: “Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la corporación”.

El Acuerdo<sup>75</sup> que reglamentó el Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 6º del artículo 237 del CP y en el numeral 8 del artículo 35 de la ley estatutaria de administración de justicia, les atribuyó expresamente a las secciones de la corporación, especialmente a las que se encontraban divididas en subsecciones, la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo.

En relación con la Sección Segunda del Consejo de Estado, los numerales 1º y 2º del párrafo 1º del artículo 13 del reglamento de la corporación señala:

Artículo 14. División y funcionamiento de la Sección Segunda.

(...) Párrafo 1º. Cada subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las subsecciones sesionaran conjuntamente.

1. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros.

2. Para el estudio o decisión de un asunto que por su importancia lo amerite cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros.

Y en cuanto a la Sección Tercera, también se dispuso lo siguiente:

Artículo 14 B. Competencia de cada subsección. Cada subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las subsecciones sesionaran conjuntamente.

(...) 3. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la sección a petición de cualquiera de sus miembros.

Adicional a lo anterior y con el fin suplir la dificultad de identificar aquellas sentencias de unificación jurisprudencial que el Consejo de Estado hubiera proferido antes de entrar a regir el CPACA, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esa Corporación, decidió realizar una investigación orientada a su identificación y, dentro de ellas, las que permitieran activar el mecanismo de extensión jurisprudencial, cuyos resultados fueron publicados en la obra “Las Sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de jurisprudencia”<sup>76</sup>, en donde se indica que la investigación abarcó el periodo comprendido entre el 4 de julio de 1991 (expedición de la Constitución Política de 1991) y el 2 de julio de 2012 (entrada en vigencia del CPACA) y de los más de 30.000 registros consultados, se identificó 650 sentencias de unificación jurisprudencial, dentro de las cuales se encontraron 97 providencias en la que se reconocen derechos en la aplicación de normas constitucionales y legales, con las cuales se podría activar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y, se advierte que el listado de

las sentencias a las que se hace referencia en la publicación no es taxativo o definitivo y tampoco vinculante, por lo tanto, se encuentra expuesto a revisión.

De otra parte, se tiene que considerar entre otros aspectos que, antes de entrar en vigencia del CPACA, se encontraba operando el artículo 114 de la ley 1395 de 2010 que ordenaba a las autoridades públicas tener en cuenta los precedentes judiciales existentes en la Jurisdicción Contencioso Administrativa (García Olaya, 2013, pág. 87).

Es así como de conformidad con la normatividad vigente antes del CPACA, resulta claro señalar que con anterioridad a su expedición, el Consejo de Estado expidió sentencias de unificación jurisprudencial, en pleno y a través de sus Secciones.

Por lo tanto, el mecanismo de la extensión de jurisprudencia puede ser activado con sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, expedidas con anterioridad a la vigencia del CPACA, sin olvidar que no es suficiente que la sentencia sea de esta categoría, sino que además debe reconocer un derecho o situación jurídica, requisito que se explica en el título siguiente.

Precisamente, es de anotar que dentro de las sentencias de unificación jurisprudencial que el Consejo de Estado ha extendido en ejercicio del mecanismo estudiado, encontramos algunas que fueron proferidas con anterioridad a la expedición del CPACA, las cuales se refieren a temas eminentemente pensionales y se identifican así:

1. Sentencia de 17 de mayo de 2007, Radicado No. 25000232500020030815201, M.P. Jaime Moreno García, la cual se refiere al ajuste que debe hacerse a las pensiones y asignaciones de

retiro de los miembros de la Fuerza Pública conforme al índice de precios al consumidor I.P.C., como lo establece 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, y

2. Sentencia de 4 de agosto de 2010, Radicado No. 25000232500020060750901, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, relacionado con los factores salariales que se deben incluir al momento de liquidar la pensión de jubilación.

Por ejemplo, se ha ordenado la extensión de la primera sentencia, en los siguientes procesos: expedientes Nros. 11001032500020120054400 (2062-2012); donde fue solicitante: Nazario Gómez Preciado y entidad administrativa: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional de fecha 26 de marzo de 2014; 11001032500020120061700 (2207-2012) de 7 de octubre de 2013; 11001032500020120054000 de 30 de abril de 2014 y 11001032500020130038600 (0819-2013) de 7 de mayo de 2014 y, la segunda en los siguientes: expedientes Nros. 1100103250020120052800 (2035-2012) de 23 de abril de 2014 y 1100103250020120054800 (2066-2012) de 23 de abril de 2014.

### **3.2. Decisiones judiciales que reconocen derechos o situaciones jurídicas y parte vinculante**

Tal como lo preceptúa el artículo 102 del CPACA, no es suficiente para activar el mecanismo de la extensión de jurisprudencia que la sentencia cumpla únicamente con la condición de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, puesto que se necesita que cumpla con otro requisito fundamental como es el que reconozca un derecho o situación jurídica.

En primer lugar, para que una sentencia reconozca un derecho, primero tiene que ser estimatoria, es decir que admita, ya sea parcialmente la petición del actor o reconvención del demandado (Cabanellas, 1979, pág. 115) o “cuando el operador judicial de acuerdo con los elementos de juicio y probatorios concluye que las pretensiones procesales del demandante son fundadas” (Solano Sierra, 2014, pág. 940), por lo tanto las sentencias desestimatorias, que son las que no acceden a lo solicitado por el demandante, niegan pretensiones, absuelven al demandado de las pretensiones propuestas o declaran probada alguna excepción (Azula Camacho, 2010, pág. 368) así tengan la calidad de sentencias unificadoras de jurisprudencia no pueden ser utilizadas para poner en marcha el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Adicional a lo anterior, esta sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, además de acceder a las pretensiones de la demanda, debe reconocer una situación jurídica individualizada, puesto que no en todas las sentencias estimatorias o favorables al demandante se reconoce un derecho.

Retomando lo señalado en el primer capítulo al referirnos a las clases de sentencias, encontramos que en el campo del derecho administrativo se dividen en condenatorias, declarativas y constitutivas, siendo las primeras las que declaran el derecho invocado por el

actor e imponen al demandado una obligación de dar, de hacer o no hacer y definen situaciones jurídicas anteriores a la fecha de la decisión, por ese motivo tiene un “alcance predominantemente retrospectivo”. En cambio, las simplemente declarativas y constitutivas se refieren ordinariamente al futuro, dentro de las declarativas encontramos aquellas sentencias que se limitan a declarar la nulidad de un acto administrativo, así como las que deniegan las pretensiones de cualquier clase y las constitutivas, son aquellas que introducen una estructura jurídica nueva en la situación anterior, creando, modificando o extinguiendo un estado jurídico, pero no son susceptibles de condena (Betancur Jaramillo, 2014, pág. 464 a 466).

Tenemos entonces que las sentencias puramente declarativas, solamente se limitan a una simple declaración del derecho, aunque crean un estado jurídico nuevo cuando han pasado en autoridad de cosa juzgada (Couture, 1988, pág. 65 y 70), lo mismo que con las sentencias constitutivas, sin embargo no van a reconocer un derecho.

Por lo anterior, solo se pueden invocar en la petición de extensión de la jurisprudencia, las sentencias condenatorias que tengan la categoría de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, siempre y cuando se haga en la misma un reconocimiento de derechos, es decir que se individualice la persona favorecida.

Es claro entonces que en los medios de control donde se profiere sentencias con un contenido simplemente declarativo, como cuando se declara únicamente la nulidad de un acto administrativo, como es en los de nulidad por inconstitucionalidad (art.135 CPACA), control inmediato de legalidad (art.136 CPACA), nulidad (art.137 CPACA), o de declaración

constitutiva, cuando se decide favorablemente en los medios de control de nulidad electoral (art.139 CPACA), nulidad de las cartas de naturaleza y de las resoluciones de autorización de inscripción (art.147 CPACA), no procede la extensión de jurisprudencia, porque en las sentencias proferidas en los anteriores medios de control, no se reconoce ninguna situación jurídica individualizada.

Recapitulando, una sentencia reconoce una situación jurídica individualizada, cuando a través de un medio de control, además de declarar un derecho, como consecuencia de la misma impone una obligación de dar, hacer o no hacer, como la de restablecer o reparar unos derechos subjetivos a través de una condena, es decir que son sentencias condenatorias, las cuales por lo general se profieren cuando se acceden a las pretensiones de la demanda frente a los medios de control o pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho (art.140 CPACA), reparación directa (art.140 CPACA), controversias contractuales (art.141 CPACA) y reparación de los perjuicios causados a un grupo (art.144 CPACA).

Es así, como no todas las sentencias de unificación jurisprudencial tiene vocación para habilitar el uso del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, se requiere además que en ella converja el reconocimiento de un derecho subjetivo (C.E. Sent. Secc.5ª No.2014-01312-01 5/02/2015).

Tal como lo corrobora la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado (2014, pág. 58 y 59) en la investigación publicada “Las Sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de jurisprudencia”, al señalar que del estudio realizado, se identificaron 650

sentencias de unificación para el periodo de búsqueda correspondiente a los años de 1991 a 2012, tan solo 97 de ellas podían ser utilizadas con fines de extensión, por cumplir con los criterios establecidos en el artículo 102 del CPACA, esto es, sentencias de unificación en las que además se reconoció un derecho.

Es decir y a modo de conclusión, sólo aquellas sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que reconocen un derecho o situación jurídica individualizada, tienen la capacidad de activar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia incorporado en el CPACA.

*Parte vinculante de las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia.* Como aspecto fundamental es importante resaltar que los efectos y parte vinculante de las sentencias que reconocen un derecho sin lugar a dudas produce efectos inter partes, es decir que solo beneficia y obliga a las partes que intervinieron dentro del proceso, sin embargo existen varios tipos de sentencias cuyos efectos tienen a ser extensivos a terceros y que no respetan estrictamente el principio de relatividad, como son las que se profieren en las acciones colectivas y populares, las acciones de tutela con efectos declarado *inter partes* e *inter communis* (López Medina D. , 2016, pág. 101) y las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho y con las cuales se puede activar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues como puede observarse flexibilizan en alguna medida los efectos de estas sentencias (Iregui Parra, 2014, pág. 116), en razón a que pueden extender sus efectos a personas que no se hicieron presentes en el proceso en donde se dictó, siempre y cuando acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos que el beneficiado con la sentencia y el respectivo medio de control no hubiera caducado, con el fin de garantizarles el derecho a la igualdad.

Como se ha indicado las sentencias se encuentran compuestas por: el *decisum*, la *ratio decidendi* y el *obiter dictum*, constituyendo la *ratio decidendi* el factor determinante para dar respuesta al problema jurídico que envuelve la sentencia y como tiene fuerza vinculante, resulta de gran importancia precisarla, aunque no siempre sea fácil extraerla de la parte motiva de la sentencia, porque en muchas de las veces se confunde con los *obiter dictum*.

Quinche Ramírez define a la *ratio decidendi* como el “enunciado concreto, contenido en la sentencia, que define el caso o el pleito mediante la formulación de una regla, cuya aplicación genera la decisión o el resuelve del caso concreto” (2014, pág. 19).

Adicional a lo anterior, el Consejo de Estado en Auto de fecha 9 de marzo de 2014 Exp.2013-01123-00, al respecto precisó que únicamente se puede entender como precedente judicial vinculante la *ratio decidendi*, en la cual se haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, y la define como el fundamento jurídico – normativo directo y razón suficiente de la decisión material adoptada en su parte resolutive, en términos específicos para los hechos del caso, es decir, como la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico.

La Corte Constitucional<sup>77</sup>, así como la doctrina<sup>78</sup>, ha señalado pautas para lograr identificar adecuadamente la *ratio decidendi*, sin embargo las sentencias deben reflejar esencialmente los argumentos que sirven de base para tomar la decisión y no hacer pedagogías o argumentaciones innecesarias sobre asuntos diferentes a los que el problema a resolver envuelve (Rojas Betancourth, 2012, pág. 117), con el fin de evitar confusiones al momento de identificar la *ratio*.

Es así que solo es objeto de extensión aquella parte de las sentencias de unificación que constituye la *ratio decidendi* de la misma y, por supuesto el *decisum*, por lo tanto los argumentos y opiniones que no tienen relación alguna con el problema jurídico planteado en la sentencia, no pueden ser objeto de extensión, ni oficiosa, ni por petición de parte, ni mucho menos por decisión judicial (Rojas Betancourth, 2012, pág. 119).

Es por lo anterior que el interesado, en primer lugar tiene el deber de interpretar la sentencia de unificación jurisprudencial para extraer la *ratio decidendi* de la misma, es decir aquellas consideraciones que sean realmente necesarias para decidir el asunto, con el fin de determinar si su caso se ajusta a los mismos supuestos fácticos y jurídicos, para de esta forma solicitar se extienda los efectos de la sentencia invocada.

Por lo tanto, un paso importante para poner en ejercicio el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, es determinar que el reconocimiento que se solicita en la petición, se refiera a la *ratio decidendi* de la sentencia de unificación invocada, puesto que una vez establecido este presupuesto, las autoridades administrativas pueden entrar a verificar si el peticionario se encuentra en los mismos supuestos fácticos y jurídicos que el beneficiado con la sentencia.

Entonces la sentencia de unificación debe ser muy cuidadosa al precisar el problema jurídico planteado, así como los supuestos facticos y jurídicos que lo deciden, adicionalmente se deberá indicar para que entidades aplica, para que funcionarios, a qué clase de personas se encuentra dirigida, si puede ser extensiva a otras entidades y especificar el asunto de que se trata y temas relacionados a los que se puede extender, así como las pruebas que se tuvieron en cuenta y su

valoración, con fin de facilitarles a las autoridades administrativas ante que pruebas se deberá hacer el reconocimiento (Iván Darío, 2011, pág. 481) y en general tomar un decisión cuando se refieran al mismo asunto.

Para que de esta manera se logre evitar que se solicite la aplicación de cualquier regla, y no de la *ratio decidendi*, pues la selección no puede ser caprichosa, ni que sean inventadas por los interesados por no aparecer realmente en el texto de la sentencia y solo se reconozca como *ratio decidendi* aquellas consideraciones normativas que sean realmente necesarias para decidir el asunto.

En conclusión, para mayor claridad de la sentencia de unificación jurisprudencial se deben eliminar los *obiter dictum* y hacer mayor énfasis en la *ratio decidendi*, explicando claramente los sujetos a los cuales se encuentran dirigidos, con argumentos suficientes y razonables.

Es por lo anterior que le corresponde al Consejo de Estado la ardua labor de expedir las sentencias de unificación de jurisprudencia y precisar muy claramente la *ratio decidendi* o regla que sustenta el reconocimiento del derecho pretendido de la misma, con el fin de facilitar la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, así como la labor de la administración.

Villamil Portilla (2004, pág. 193 a 211) presenta una especie de control de plantilla para la elaboración de sentencias, con el fin de evitar el olvido de todas aquellas circunstancias relevantes en la sentencia, en forma de indicación para que pueda ser punto de partida para la

creación de nuevo modelos, el cual se puede tomar como base y con una serie de adaptaciones lograr que las sentencias de unificación jurisprudencial, sean cada vez más fáciles de interpretar.

### **3.3. En cuanto a la prevalencia de las sentencias de constitucionalidad**

En cuanto a la prevalencia de las sentencias de constitucionalidad, tal como lo dispuso la Corte Constitucional en sentencias C-816 de 2011 y C-588 de 2012, en donde se indicó que junto con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, de 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, también se imponen acatar por parte de las autoridades administrativas en ejercicio de la extensión de la jurisprudencia, tema que ha generado posiciones encontradas y confusión en el ejercicio de la figura estudiada, como se pasa a describir a continuación.

En primer lugar, es claro para Namén Vargas (2014, pág. 461), que así como quedó consignado el mecanismo de extensión de jurisprudencia en el CPACA no se contempla la posibilidad de extender decisiones de otras corporaciones.

Por otra parte, el Consejo de Estado en Auto No.1694 de la Sección Segunda, Expediente: 2013-829 de 24 de junio de 2013<sup>79</sup>, sobre la aplicación del precedente constitucional y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, precisó:

Si bien la Corte Constitucional mediante sentencia C-816 de 2011, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, declaró exequible de manera condicionada el inciso 2 del artículo 102 del CPACA “entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencia de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”, es claro que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue previsto por el Legislador respecto de sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, por lo cual, quien pretenda la extensión de los efectos de un fallo de esa Corporación debe identificar la providencia que invoca a su favor. Distinto es que el Juez, al resolver la solicitud, deba aplicar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia en cita.

Posición que fue reiterada por esta Corporación, en Auto No.20093, expediente 2013-00017 de 15 de enero de 2014, al mencionar que: “Si bien es cierto el precedente constitucional debe ser tenido en cuenta al decidir este tipo de solicitudes, no lo es menos que en el mecanismo que se comenta no fue previsto, como causal para su procedencia, sentencias o providencias de la Corte Constitucional, sin que ello implique su desconocimiento, o mejor, su acatamiento al resolver el incidente de extensión, pero se repite, esta circunstancia no releva al interesado del deber de identificar la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, cuya extensión pretende”.

Al respecto, Benítez Izquierdo (2014, pág. 11), después de efectuar un análisis a los pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la prevalencia de las sentencias

de inconstitucionalidad, concluye señalando que prevalecen las de orden constitucional, en el evento de encontrarse diferencias de criterios entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

De otro lado, Morales Morales (2014, pág. 15) señala que el establecer como imperativa la aplicación de las decisiones de la Corte Constitucional para la extensión de la jurisprudencia puede llegar a confundir este mecanismo, teniendo en cuenta que lo extendible es el fallo de un caso similar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siendo complicado establecer la regla extendible de una decisión constitucional por sí sola, por lo tanto, considera que “lo que quiso expresar la Corte Constitucional fue la necesidad de tener en cuenta su interpretación constitucional de los derechos al momento de resolver una solicitud de extensión jurisprudencial, en donde dicha interpretación acompaña la decisión contenciosa que se pretende extender”.

Mientras que para Palacio Hincapié (2013, pág. 861 a 863), la autoridad administrativa tendrá que ceñirse cuando corresponda la aplicación de una normas constitucional, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y cuando corresponda la aplicación de normas contencioso administrativas y legales, a la jurisprudencia del Consejo de Estado, siempre y cuando reconozcan un derecho.

Respecto a la procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia invocando únicamente sentencia de unificación de la Corte Constitucional y con el fin de dilucidar este tema, el Consejo de Estado en sentencia de la Sección Quinta, fecha 5 de febrero de 2015,

exp.2014-01312-01<sup>80</sup>, expresó que los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad de los artículos 102 y 269 del CPACA, no eximieron a los interesados de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado al momento de solicitar la extensión de la jurisprudencia, por lo tanto, con solo invocarse una providencia de la Corte no se puede activar este mecanismo y, concluye señalando que no es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través de la extensión de la jurisprudencia, por las siguientes razones:

1. Porque la Corte no lo expresó así en ninguna de las sentencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende de la ratio decidendi de estas, tal magnitud, por lo tanto, “mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia”.

2. Las sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional, tienen un mandato imperativo de acatamiento, que no necesita una vía específica para su materialización.

3. En cuanto a las providencias, proferidas en revisión de fallos de tutela, la misma Corte Constitucional ha puntualizado que las decisiones producidas en este tipo de procesos, por regla general tienen efectos inter partes y solo ese alto tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente, en estos casos, una decisión con efectos modulados por la Corte, en la que reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico para que la convalide, mal haría la autoridad administrativa o el Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, modular los efectos de una sentencia de la Corte.

4. Por último, porque en las sentencias que la Corte dicta en ejercicio del control constitucional, se confronta una norma con toda la constitución (Quinche Ramírez, 2014, pág. 179), por lo tanto no se efectúan reconocimientos de derechos.

En este orden de ideas, las sentencias de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales y debe orientar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado en la petición, por encontrarse así establecido por el legislador en las normas que reglamentan el trámite de esta herramienta, esto sin perjuicio de que al resolver se tenga en cuenta las sentencias de la Corte Constitucional. Por lo tanto, sólo se aplicarán de forma preferente las sentencias de la Corte Constitucional, en el evento de que existe un conflicto con una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado.

Aunque la anterior posición no es criterio unificado por todos los miembros del Consejo de Estado, toda vez que para Santofimio Gamboa<sup>81</sup>, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia también puede tramitarse invocando únicamente sentencias de la Corte Constitucional, siempre y cuando reconozca un derecho, posición que comparte el doctor Danilo Rojas Betancourt, al señalar en la entrevista realizada para el presente estudio que le parece que es la solución adecuada para integrar el sistema jurídico, ya sea para la administración como para los jueces, aunque pueden presentarse choques de trenes entre la Corte y el Consejo de Estado, puesto que es así como precisamente se abre uno de los escenarios en donde ejerciendo el trámite del artículo 269 del CPACA podría eventualmente rebatir una

sentencia de la Corte Constitucional, no para derogarla, sino para tomar en consideración la argumentación de la Corte y volver a reevaluar su propio argumento, es decir que se ha tomado en consideración su argumento, eso me parece que es interesante y diferente a la situación anterior, porque se comunican, se puede hacer un dialogo entre las sentencias de la Corte Constitucional y las del Consejo de Estado.

Mientras que para el doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta<sup>82</sup> la Corte Constitucional incurrió en dos impropiedades, la primera en considerar que se estaba hablando de la jurisprudencia como fuente formal de derecho y nunca se pensó en eso, es una interpretación que hace la Corte, porque plantear que la jurisprudencia es fuente formal de derecho es plantear un tema de jerarquía frente a las fuentes formales y eso no lo dice la norma por ninguna parte, ni siquiera se tocó ese tema, ahí están las actas que ya están publicadas, lo que se quería era la efectividad de la sentencia, y lo segundo la Corte terminó modificando el artículo 10 del CPACA, por vía interpretativa, que era lo que no se quería, puesto que se indicó la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, porque es el órgano de cierre de esta jurisdicción, las sentencias de la Corte Constitucional tienen su propia dinámica y régimen, se buscaba una cosa mucho más simplificada porque si la Corte no admite tutela contra sus sentencias, aquí está autorizando al Consejo de Estado para cambiar su jurisprudencia, porque si la Corte le dio la oportunidad de incluirla como sentencia de unificación y si el Consejo de Estado tiene la función de establecer un criterio distinto, podría desconocer el fallo de la Corte Constitucional. Pusieron a la administración en un problema tremendo, porque puede haber sentencias encontradas o que establezcan condiciones diferentes o para situaciones parecidas pero no iguales y entonces hay

una cantidad de cosas posibles, por eso fue que la norma solo habló de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, porque es la sentencia que unifica los criterios existentes en ella, entonces en ese evento dejan a la administración en la incertidumbre de aplicar una u otra, entonces si la decisión de la entidad se va en favor de la Corte Constitucional y en contra de la del Consejo de Estado, cuando llegue al Consejo de Estado usted ya sabe que va a pasar y entonces hay otro embolate, la tutela contra ese fallo, etc.

Para la autora, es posible activar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia con sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, lo importante es que reúnan los requisitos para ello, los cuales fueron ampliamente explicados en el presente capítulo y, en el evento en que se presente contradicción en sentencias de estas Altas Cortes, la administración negará la extensión de la jurisprudencia, para que sea decidida su procedencia por el organismo judicial correspondiente.

Conforme a lo anterior, es evidente que no existe claridad ni uniformidad de criterios respecto a la procedencia de la extensión de jurisprudencia invocando únicamente una sentencia de la Corte Constitucional, pues mientras que para algunos doctrinantes y consejeros de estado es procedente, para otros solo en el evento que se presenten divergencias con una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

### **3.4. Diferencias entre las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia en el derecho administrativo colombiano con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la legislación española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros de la legislación costarricense**

En primer lugar, es importante mencionar que como semejanza en este punto tenemos que en las tres legislaciones mencionadas las decisiones que activan los mecanismos de extensión se refieren a sentencias y no autos, en las cuales se deben reconocer un derecho o una situación jurídica. Ahora bien, frente a las diferencias encontradas, estas se dividirán en cuatro puntos, primero las relacionadas con el tipo de decisiones que activan estos mecanismos; segundo, el organismo jurisdiccional que las profiere; tercero, los temas a que refieren y cuarto, el número de sentencias que se requiere.

*En cuanto al tipo de sentencias que activan los institutos procesales de extensión:* en la Jurisdicción Contencioso Administrativa española, conforme al artículo 110 de la LOJCA, son todas aquellas sentencias que se encuentren en firme y que reconocen una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas; mientras que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa costarricense, los artículos 185 a 188 del CPCA, establecen que deben corresponder a dos fallos de casación con similar dirección, siempre que hayan reconocido una situación jurídico y en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana de conformidad

con el artículo 102 del CPACA, solo las sentencias de unificación jurisprudencial. Es decir que en España y Costa Rica las sentencias que activan estos mecanismos no tiene ninguna condición o naturaleza especial, pues solo se requiere que coincidan en el objeto y causa al caso sobre el cual se pretende extender, mientras que en Colombia tiene que corresponder a una categoría especial de sentencia, como son las de unificación jurisprudencial.

*Frente al organismo jurisdiccional que profiere las sentencias que activan los mecanismos de extensión:* en la legislación española, cualquier juez o tribunal que pertenezca a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; en la legislación costarricense, solamente aquellas dictadas por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, y en la legislación colombiana las proferidas por el Consejo de Estado como máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa o Corte Constitucional, teniendo en cuenta los pronunciamientos proferidos por esta Corte.

*En relación con los temas a que se refieren las sentencias que activan los institutos procesales de extensión:* en España los preceptos que consagran la extensión de efectos de las sentencias a terceros, solo se refiere a aquellas que se profieren exclusivamente en dos casos, como son: i) en materia tributaria, y ii) de personal al servicio de la administración pública, situación que como se mencionó generó innumerables críticas de doctrinantes al respecto, por considerar que si el deseo del legislador era descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no se entendía porque limitó el alcance de éste mecanismos solo a dos materias (tributaria y personal) y no se planteó para todos los casos en donde se puedan presentar demandas con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y existan claras posiciones

jurisprudenciales. Mientras que en las legislaciones costarricense y colombiana, no se contempla ninguna restricción respecto de las materias en las que se pueden extender los efectos de las sentencias.

Por último, *en cuanto al número de sentencias que se requieren para activar estas figuras jurídicas*: en la legislación española y colombiana basta con invocar en la petición una sola sentencia, mientras que en la legislación costarricense, exige al menos, dos sentencias en firmes y en un mismo sentido,

Teniendo en cuenta las diferencias encontradas en las legislaciones española, costarricense y colombiana en cuanto a las decisiones que activan los institutos procesales de extensión de efectos de una sentencia, se resalta la labor del legislador colombiano al establecer claramente en los artículos 102 y 269 del CAPACA, que las sentencias que activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia son las de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que reconocen un derecho, puesto que facilita al ciudadano el ejercicio de este mecanismo, ya que no son complicadas de identificar, toda vez que esta categoría de sentencia se encuentran con las iniciales de SU y son proferidas por el órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

### **3.5. Problemáticas que se presentan con las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia del CPACA**

Aunque el legislador señaló claramente cuales sentencias pueden activar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a diferencia de los mecanismo similares establecidos en las legislaciones española y costarricense, con el fin de que la ciudadanía no tenga problema al momento de invocarlas en la petición que da inició a la ejecución de este mecanismo, se advierte de la jurisprudencia proferida hasta el momento, así como de diferentes posiciones de doctrinantes, consultas efectuadas a entidades públicas y del análisis de sentencias de unificación, que frente a este punto se han generado varias problemáticas, las cuales se identificarán a partir de cuatro enfoques diferentes, así: (i) el relacionado con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado; (ii) el estructural, referente con la forma y claridad en la expedición de las sentencias de unificación jurisprudencial; (iii) de existencia, en cuanto al número de temas tratados en las sentencias de unificación jurisprudencia y (iv) el de seguridad jurídica, relacionado con el cambio de posiciones en las sentencias de unificación, a fin de presentar diferentes propuestas para su solución en el último capítulo de este texto.

1. *El relacionado con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado*, en cuanto a este punto, es importante anotar que aunque se ve el esfuerzo del Consejo de Estado por tratar de sistematizar su jurisprudencia, al establecer en su página web, en el link de relatoría y consulta de jurisprudencia la opción de consultar las sentencias de unificación proferidas por este organismo judicial, así como de los autos expedidos en el trámite de extensión de la jurisprudencia, links exclusivos para esta categoría de providencias, al ingresar a los mismos y verificar si se podía realizar una consulta efectiva, se encontró:

- En el link de sentencias de unificación<sup>83</sup>, se indica 56 sentencias, frente a las cuales se realizó el análisis correspondiente y se encontraron siete autos, es decir que solo tenemos 49 sentencias de unificación en la página web del Consejo de Estado.

- En el link de extensión de jurisprudencia<sup>84</sup>, se indica 20 autos, sin embargo del análisis correspondiente se encontró que las siete primeras providencias no corresponden ni tiene relación alguna con el trámite de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado.

Lo anterior significa que de las 56 providencias que aparecen en el link de sentencias de unificación, solo 47 tienen esta categoría, las cuales son pocas si tenemos en cuenta que no todas activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia y frente a los autos expedidos en ejercicio del mecanismo estudiado, el link correspondiente no se encuentra actualizado y se relacionan providencias que no corresponden con el trámite de esta figura, análisis que se reafirma con el estudio realizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado publicado en la obra “Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia” en el año 2014, por lo tanto, nos lleva a concluir que el procedimiento de sistematización de la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido muy lento, si tenemos en cuenta que la Ley 1437 de 2011 – CPACA -, aunque entró en vigencia el 2 de julio de 2012, fue proferida el 18 de enero de 2011.

Adicional a lo anterior, encontramos los siguientes pronunciamientos:

Castro y Peña Ariza (2013, pág. 32) señalan que la falta de conocimiento de la comunidad en general de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y sobre todo de aquellas que

reúnen los requisitos especiales para activar la extensión de jurisprudencia, debido a la falta de un sistema de fácil acceso a los ciudadanos, donde se pueda consultar las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, genera una de las dificultades que se presentan al momento de poner en marcha este mecanismo.

A su vez García Olaya (2013, pág. 73), en relación con este punto señala que el sistema jurídico colombiano no cuenta aún con la divulgación suficiente, con líneas jurisprudenciales definidas, situación que constituye un reto inmediato para la judicatura, en el cual viene trabajando desde el año 2010 el Consejo Superior de la Judicatura<sup>85</sup>.

Por otra parte, Rojas Betancourth (2012, pág. 120) menciona que se hace imperiosa la consolidación y actualización de la información sobre sentencias de unificación, a fin de que tanto las autoridades administrativas como los jueces y la comunidad jurídica en general, sepan cuáles son las sentencias que se consideran como unificadoras de la posiciones jurisprudenciales existentes, listado que no debe ser taxativo, atendiendo el hecho de que pueda ser permanente enriquecido, a condición de que el estatus de sentencias unificación le sea atribuido a través de alguna fórmula institucionalizada.

No obstante lo anterior, vale la pena resaltar lo indicado por Namén Vargas (2014, pág. 482), al informar que la Sala Plena del Consejo de Estado, al tramitar la reforma al reglamento de la Corporación, incorporó en un artículo específico la forma como se identificarán las sentencias de unificación jurisprudencial que profiera la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o las secciones que la integran. Este artículo señala:

**“Artículo 43B. Identificación y publicidad de las sentencias de unificación jurisprudencial.** Las sentencias de unificación jurisprudencial que se profieran a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente Acuerdo se identificarán con las siglas CE-SUJ, seguido del número de la sección y el número anual consecutivo que les corresponda. Dichas sentencias serán publicadas en la sede electrónica del Consejo de Estado, en un enlace especial de fácil acceso e identificación.

**Parágrafo transitorio.** La Sala Plena de la Contencioso Administrativo y las Secciones identificarán las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas a partir del 2 de julio de 2012 de conformidad con el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, e informarán a la relatoría de la Corporación para efectos de asegurar su publicación en la sede electrónica en los términos del presente artículo”

En conclusión, a pesar de los esfuerzos realizados por el Consejo de Estado a la fecha todavía no se cuenta con una sistematización eficiente y actualizada de la jurisprudencia del Consejo de Estado y en especial de las sentencias de unificación jurisprudencial, ni de fácil acceso por parte de la ciudadanía en general y las autoridades administrativas, para que los primeros puedan determinar cuales los beneficiarios y los segundos, puedan decidir los casos sometidos a su conocimiento, por lo tanto se requiere de un mayor compromiso y esfuerzo de este alto tribunal en este sentido.

2. *Del enfoque estructural:* Frente a la falta de claridad de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, encontramos las siguientes posiciones doctrinales:

García Olaya (2013, pág. 70), señala que este mecanismo no va a cumplir con la finalidad para el cual fue creado, cuando menos en sus primeros años de vida jurídica, entre otras razones

porque, mientras que no existan sentencias absolutamente diáfanas al precisar qué constituye idéntica situación fáctica y jurídica, la autoridad administrativa estará en las nebulosas.

Galindo Vacha (2013, pág. 81 y 82), aunque refiriéndose en general a todas las sentencias, al respecto manifiesta que se requiere un cambio de metodología de los operadores judiciales respecto al contenido de las providencias judiciales que genere modificaciones en su estructura, para hacerlas más sencillas, más cortas, sin tantas citas doctrinales, ni jurisprudencia, sino apenas con referencias jurisprudenciales, para que se haga más fluida su expedición, implicando con ello más ahorro de tiempo en su redacción, preparación y aprobación, así como beneficios para los administrados y la propia administración de justicia, situación que sin lugar a dudas va a generar un mayor esfuerzo en la redacción de los proyectos de providencias.

A su vez Rojas Betancourt (2012, pág. 96) afirma que se le impone al Consejo de Estado un gran rigor en la elaboración de las sentencias de unificación, para evitar mensajes hermenéuticos ambiguos que hagan no solo difícil la extensión de la jurisprudencia, sino también para evitar que en sede judicial la propia Corporación se vea en la obligación permanente de hacer precisiones o rectificaciones evitables.

Por lo anterior, se procedió a analizar las sentencias de unificación que se encuentran en la página web del Consejo de Estado, las cuales se relacionan a continuación y se especifican en el cuadro que aparecen en el anexo No. 4 del presente trabajo, así:

1. Sentencia de 15 de marzo de 2002, Rad. 2500023270001999071001, unifica jurisprudencia y precisa como criterio que el impuesto de Industria y Comercio por la actividad industrial debe ser pagado en el municipio de la sede fabril, tomando como base la totalidad de los ingresos brutos originados por la comercialización de la producción, cualquiera que sea el municipio donde ésta se realice, en atención a que la actividad industrial necesariamente envuelve la comercialización de la producción, por lo que independientemente de la forma en que se lleve a cabo esa comercialización, y sea la modalidad de venta, la actividad industrial no deja por ello, de tener tal carácter, pues se repite, no puede considerarse actividad comercial, la que legalmente se conoce como industrial. Así por tanto, el destino de las mercancías o el sitio donde se suscribe el contrato de compraventa no son determinantes del hecho generador o manifestación externa del hecho imponible, pues de lo contrario se desconocería el carácter territorial del tributo al trasladarse el lugar de su causación. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

2. Sentencia de 15 de agosto de 2002, Rad.2500023240001999010001, establece que el incumplimiento de obligaciones aduaneras implica dos procesos: el que afecta la situación jurídica de la mercancía y el que sanciona al transportador. El transportador es tercero con interés cuando el decomiso le es imputable. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, por cuanto niega pretensiones.

3. Sentencia de 9 de diciembre de 2004, Rad.2500023240002001016101, declara la improcedencia del decomiso cuando acredita compra con facturación legal, por ser un tercero de buena fe y ordena devolver a la actora todos los elementos que se encuentren amparados en

las facturas y en los contratos de leasing y que fueron objeto de decomiso. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

4. Sentencia de 17 de junio de 2007, Rad. 25000232500020030815201, establece que a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 los miembros de la Fuerza Pública, el reajuste a la asignación de retiro se hace teniendo en cuenta la variación porcentual del índice de precios al consumidor y debe liquidarse hasta el reajuste dispuesto por el artículo 42 del decreto 4433 de 2004, debido a que esta norma volvió a establecer el mismo sistema que existió bajo la vigencia del decreto 1212 de 1990, o sea decir, teniendo en cuenta la oscilación de las asignaciones del personal en actividad. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

5. Sentencia de 15 de noviembre de 2007, Rad. 05001233100020070254401, señala que la acción de tutela no procede para estudiar la legalidad de actos administrativos del ICFES en concurso de méritos para ingresar a la carrera docente, por tener carácter subsidiario. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, puesto que niega tutela.

6. Sentencia de 4 de agosto de 2010. Rad. 25000232500020060750901, establece que en la pensión de jubilación es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios

prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

7. Sentencia de 23 de agosto de 2012, Rad.18001233100019990045401, señala que se debe aplicar la presunción de parentesco para conceder perjuicios morales. Principio de arbitrio judicis. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

8. Sentencia de 26 de abril de 2016, Rad. 11001032400020060039200, establece competencia del ministerio de la Protección Social para reglamentar procedimientos para recobro ante el Fosyga. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos, medio de control de nulidad.

9. Sentencia de 28 de agosto de 2013, Rad. 05001233100019960065901, se otorga valor probatorio a las copias simples y se fijan reglas para la tasación de los perjuicios morales en los supuestos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

10. Sentencia de 11 de septiembre de 2013, Rad.41001233100019940765401, se fijan reglas para la reparación integral del daño como medidas de carácter no pecuniario y restaurativas por

graves violaciones a los derechos humanos. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

11. Sentencia de 25 de septiembre de 2013, Rad.05001233100020010079901, Se fija tope indemnizatorio de los perjuicios morales en escenarios en los que el daño antijurídico tiene su origen en una conducta punible. Artículo 97 de la Ley 599 de 2000. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

12. Sentencia de 8 de octubre de 2013, Rad. 08001333100320070007301, establece que la revisión eventual de acción popular no puede tomarse como una instancia adicional del proceso y no opera el principio no reformatio in pejus. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

13. Sentencia de 2 de diciembre de 2013, Rad.11001032600020110003900. Determina el alcance de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Inciso primero del artículo 1 del Decreto 4266 de 2010, contratación de mínima cuantía. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

14. Sentencia de 13 de febrero de 2014, Rad.2500023410020130219201, se refiere a que la competencia para unificar jurisprudencia, es tanto de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado, así como al requisito de procedibilidad de renuencia en la acción de cumplimiento y reitera sobre la gratuidad de las licencias de conducción. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos, niega pretensiones.

15. Sentencia de 5 de marzo de 2014, Ref. 08001233300020130031001, se refiere al requisito de procedibilidad de la renuencia, reitera la gratuidad de las licencias de conducción y ordena se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto por el parágrafo 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, adelantando de manera gratuita el trámite de sustitución de las licencias de conducción vigentes que no cumplen con las especificaciones técnicas fijadas por la ley. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos, niega pretensiones.

16. Sentencia de 15 de julio de 2014, Rad.11001032800020130000600, declara la nulidad de la elección por conflicto de intereses y confirmación del doctor Francisco Javier Ricaurte Gómez como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

17. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad.11001031500020120220101, Unifica jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra las providencias de esa Corporación. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos, niega tutela.

18. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Rad.05001233100019970117201, fija parámetros para tasación del daño a la salud, teniendo en cuenta el porcentaje de incapacidad laboral del afectado y en casos de extrema gravedad y excepcionalmente se podrá aumentar hasta 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Aplicación del arbitrio iudice. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

19. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Rad.73001233100020010041801, establece reglas para la liquidación y tasación de los perjuicios morales a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía efectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas directas y se refiere a que los recortes de prensa e informes periodísticos, no constituyen prueba directa porque por sí solos no pueden ser valorados, únicamente dan fe de una la existencia de una nota periodística. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

20. Sentencia de 28 de agosto de 2014 Ref. 25000232600020000034001, señala como debe ser el valor probatorio a las fotografías y se fijan reglas para la reparación integral del daño como medidas de carácter no pecuniario y restaurativas por graves violaciones a los derechos humanos. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

21. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Ref. 23001233100020010027801, fija pautas para la liquidación del daño a la salud en materia de reparación del daño a la salud de carácter temporal y medidas de reparación integral frente al trato de la mujer en asunto médico asistencial. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

22. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Ref. 68001233100020020254801, señala parámetros para liquidar perjuicios morales por privación injusta de la libertad, pues se presume el dolor, angustia y aflicción del directamente afectado y de sus seres queridos más cercanos. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

23. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Ref.50001231500019990032601, se establecen niveles para la liquidación de perjuicios morales por lesiones personales a favor del lesionado y víctimas indirectas y la indemnización a forfait no excluye otorgamiento de indemnización por daño. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

24. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Ref 66001233100020010073101, se refiere al reconocimiento y fija reglas para la liquidación de perjuicios morales por violación a la protección de bienes constitucionales o convencionales y constitucionalmente amparados (medidas de satisfacción no pecuniarias), en caso de muerte. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

25. Sentencia de 28 de agosto de 2014, Ref. 05001232500019990106301, se establece tope indemnizatorios en materia de reparación integral de perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, por perjuicios morales en casos en los que el daño antijurídico imputable al Estado tienen origen en graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, principio de reparación integral o *restitutum in integrum*. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

26. Sentencia de 12 de septiembre de 2014, Rad. 25000234200020130063201, Se refiere al régimen pensional de los funcionarios de la rama judicial y de los magistrados de altas corporaciones de justicia, con 10 años de servicio a la rama, en aplicación del Acto legislativo 01 de 2005 y que la mesada pensional no podrá ser superior a 25 salarios mínimos legales

mensuales vigentes. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

27. Sentencia de 30 de septiembre de 2014, Rad. 11001-03-15-000-2007-01081-00, se refiere al reconocimiento del valor probatorio de la copia simple y se declara infundado el recurso extraordinario de revisión. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

28. Sentencia de 11 de noviembre 2014, Rad. 11001-03-28-000-2013-00015-00, declara la nulidad de la elección y confirmación del doctor Pedro Octavio Munar Cadena como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

29. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Rad. 25000232400020060042801, En los procesos de responsabilidad fiscal solo se debe demandar el acto principal sin incluir los actos que resuelven los recursos, por existir norma especial (artículo 59 de la Ley 610 del 2000). Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

30. Sentencia de 22 de enero de 2015, Rad.25000234200020120201701, indica que la vinculación del docente, ya sea de hora catedra, no tiene incidencia en el reconocimiento de la pensión gracia. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

31. Sentencia de 5 de marzo de 2015, Rad.11001032400020040028801, aclara que el control fiscal es posterior, excepcional y prevalente. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

32. Sentencia de 26 de marzo 2015, Rad.11001032800020140003400, establece como inhabilidad para ser elegido congresista, quienes tengan vínculos o parentesco con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política, por el factor temporal de la inhabilidad contenida en numeral 5 del artículo 179 constitucional y se entiende materializada si se ejerce autoridad desde el día de inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que efectivamente se declare la elección del candidato. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

33. Sentencia de 9 de abril de 2015, Rad.11001032800020140006100, señala que quienes tengan vínculo de parentesco con funcionario que ejerza autoridad civil o política, se encuentra inhabilitado para ser elegido congresista. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

34. Sentencia de 22 de abril de 2015, Rad.15001233100020000383801, se reconoce indemnización de perjuicios materiales por lucro cesante con acrecimiento a familiares y víctimas directas, por muerte y lesiones personales sufridas por miembros de familia que asumen el sostenimiento del hogar. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

35. Sentencia de 28 de mayo 2015, Rad.11001031500020150000101, señala que tener la calidad de pensionado o ser la persona que goza de la asignación de retiro no es una circunstancia que per se permita omitir el cumplimiento del requisito de inmediatez en tutela contra providencia judicial, dado que es necesario que confluyan elementos adicionales que

permitan concluir que el actor se encuentra en la especial situación. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

36. Sentencia de 10 de septiembre de 2015, Rad.250002324000201000259-01, establece que en virtud de lo previsto por el parágrafo 1º del artículo 4º del Decreto 1900 de 2006, la autoridad ambiental deberá intervenir mediante la emisión de un concepto, y no de una fase de concertación previa no contemplada por la ley ni por el Decreto. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

37. Sentencia de 24 de septiembre de 2015, Rad.25000234200020120075201, señala que el Decreto 546 de 1971 no exige para computar pensión de jubilación que los veinte años de servicio hayan sido prestados exclusivamente en el sector público. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

38. Sentencia de 22 de octubre de 2015, Rad.11001032400020130031900, establece que el acto derogado es susceptible de control judicial. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

39. Sentencia de 11 de diciembre de 2015, Rad.25000234200020130154101, señala que para determinar el monto de las pensiones de jubilación en el sector público, entendido como porcentaje e ingreso base, en aplicación del régimen de transición, consagrado en el Sistema de Seguridad Social Integral, se deben liquidar sobre el 75 por ciento del promedio salarial, por regla general, del último año de servicios. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

40. Sentencia de 25 de febrero de 2016, Rad.25000234200020130154101, establece que para determinar el monto de las pensiones de jubilación en el sector público, el porcentaje e ingreso base, en aplicación del régimen de transición, consagrado en el Sistema de Seguridad Social Integral, se debe liquidar sobre el 75 por ciento del promedio salarial, por regla general, del último año de servicios. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

41. Sentencia de 14 de abril de 2016, Rad.15001333301020130013401, señala que los docentes no tiene derecho a prima de servicio. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

42. Sentencia de 18 de mayo de 2016, Rad.25000232500020100024602, establece que hay que tener en cuenta para la liquidación de la prima especial de servicios, todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los Congresistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4° de 1992 al momento de efectuar la re liquidación. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

43. Sentencia de 19 de mayo de 2016, Rad.05001233300020120079101, señala que de la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, sólo son beneficiarios los empleados de carrera administrativa. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

44. Sentencia de 26 de mayo de 2016, Rad.11001032800020150002900, no se declara la nulidad en el caso del Secretario de la Comisión Sexta del Senado. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

45. Sentencia de 7 junio de 2016, Rad. 11001032800020150005100, se declara la nulidad de la elección de la Gobernadora de la Guajira 2016-2019. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

46. Sentencia de 9 de agosto de 2016, Rad.11001032500020110031600, establece que el control que la JCA ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

47. Sentencia de 25 de agosto de 2016, Rad.08001233100020110062801, se reglamenta el régimen anualizado de cesantías. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

48. Sentencia de 25 de agosto de 2016, Rad.85001333300220130006001, establece que el reajuste salarial de soldados voluntarios al 20%, en aplicación a los principios de inescindibilidad y favorabilidad. Activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia por reconocer derechos.

49. Sentencia de 7 de septiembre de 2016, Rad.11001032800020130001100, establece que está prohibido designar, postular, nombrar o elegir a quien con anterioridad o posterioridad haya designado, postulado, nombrado o elegido a sus parientes. No activa el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no reconoce derechos.

Efectuado el análisis de las 49 sentencias de unificación que aparecen en la página web del Consejo de Estado y que atrás se relacionaron, para la autora se presentó dificultad en encontrar cual era el criterio que se unificaba en cada una de las mismas, debido a lo extensas de dichas providencias y la explicación de otros aspectos.

En conclusión del análisis de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que se encuentran en la página web de éste organismo judicial (Anexo No.4), se corrobora lo señalado por los doctrinantes atrás señalados, al afirmarse que al establecer la parte obligante de estas sentencias se presenta confusión entre los obiter dictum con la ratio decidendi, esto debido a la extensión de las providencias y explicación de otros aspectos que aunque son relevantes para la decisión final no es lo esencial de las sentencias de unificación. Confusión que genera dificultad en identificar la ratio decidendi o parte obligatoria de estas sentencias de los obiter dictum, que son las afirmaciones marginales, o lo que se dice de paso para la decisión final.

3. *Respecto a la existencia o expedición* de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, es importante anotar que en aquellos casos donde existe jurisprudencia reiterativa o se refieran a temas de gran interés para la comunidad en general, se requiere de un mayor esfuerzo por parte del Consejo de Estado para que a través del procedimiento señalado

en los artículos que reglamentan el trámite de las sentencias de unificación jurisprudencial se avoque su conocimiento y se unifique criterios, con el fin de que a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se puedan invocar y hacer mucho más eficiente esta herramienta, puesto que en la actualidad no se cuenta con gran variedad de sentencias de unificación jurisprudencial que reconozcan derechos para activarlo, pues del análisis de las sentencias de unificación que aparecen en el link de la página web del Consejo de Estado, solo 26 activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, así como se indicó cuando se iban relacionando (anexo No.4).

Frente a este punto, encontramos los siguientes pronunciamientos:

Arias García (2013, pág. 357), considera que el éxito de la extensión de la jurisprudencia dependerá de la existencia de sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en temas que han sido suficientemente decantados por la jurisprudencia y se adecuen al trámite señalado en el artículo 270 del CPACA.

La existencia de sentencias de unificación jurisprudencial y en general de precedentes judiciales, no solo facilita la adopción de las decisiones administrativas, al darle razones suficientes y respaldo a sus actuaciones, sino que reduce la posibilidad de cuestionamientos disciplinarios, fiscales o penales (Concepto Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E. No.2177 de 10/12/2013).

Es por esto que el Consejo de Estado adquiere un mayor reto en el desarrollo de la función de unificado jurisprudencial y orientador de la labor administración pública en sus relaciones

con los particulares (Buitrago Valencia, 2011, pág. 451) que aunque se considera una labor de gran dificultad por la concertación que se requiere de la mayoría de sus miembros, se abona el esfuerzo de este alto tribunal en este sentido, puesto que pese a que se han expedido 49 sentencias de unificación jurisprudencial, se deja en claro que no todas activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, toda vez que no en todas se está reconociendo un derecho.

## **Capítulo 4. De la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia incorporada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y sus problemáticas**

Ahora bien, para adentrarnos en el funcionamiento del instituto procesal denominado extensión de la jurisprudencia incorporado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como mecanismo de descongestión judicial, es pertinente empezar señalando que su procedimiento, así como se encuentra establecido en el CPACA, se adelanta en dos fases o escenarios bien diferenciados, uno en sede administrativa en donde el peticionario acude ante las autoridades administrativas y el otro, eventual, en sede judicial, cuando se niega o la administración guarda silencio, que se surte entre el peticionario y la autoridad pero ante el Consejo de Estado. Tanto la primera fase, también denominada fase inicial o administrativa, como la segunda fase judicial revisten características especiales, las cuales se proceden a analizar, a fin de establecer las problemáticas que se presentan en cada una de las etapas del procedimiento de la extensión de la jurisprudencia y presentar propuestas para la solución de estas dificultades en el último capítulo.

### **4.1. Ámbito de aplicación, presupuestos de la petición e intervinientes**

Como primera consideración tenemos que el objetivo propuesto por el legislador con esta figura y en especial con la fase inicial del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, consistía en otorgarle herramientas a la administración para que sea ella directamente la que proteja en sede administrativa los derechos, sin necesidad de la intervención del juez (Zambrano Cetina, 2011, pág. 56). Lo anterior debido a que la administración, por lo general bajo el pretexto de falta de recursos, dilataban en el tiempo el reconocimiento de unos derechos que la gran mayoría de las veces se revelaban como indiscutibles, dada la claridad del mismo o la reiteración de tesis jurisprudenciales (Correa Palacio R. , 2011, pág. 79).

Así las cosas, no hay duda sobre la buena intención del legislador a la hora de redactar el artículo que reglamenta la fase inicial del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, como es que en sede administrativa se reconozcan derechos que han sido otorgados en sentencias de unificación, para evitar que se inicien procesos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa por los mismos hechos y derechos, contribuyendo a la descongestión de los despachos judiciales de esta jurisdicción.

Sin embargo, se encuentran posiciones como la de Betancourt Jaramillo (2014, pág. 565 a 567) quien considera que la extensión de jurisprudencia es un mecanismo antiprocesal porque no exige requisitos especiales, ni tiene doble instancia, ni es susceptible de recursos administrativos y señala que, una vez puesto en marcha, demorará el ejercicio de las acciones porque quienes conozcan una sentencias de unificación o crea conocerla, preferirá utilizar este mecanismo antes de acudir a los medios de control propios para la reclamación de sus derechos, a sabiendas que la administración por regla general negará esta solicitud por razones

presupuestales, por lo tanto no podrá producir resultados de la anhelada descongestión de los despachos.

No obstante lo mencionado, se procederá a analizar de manera pormenorizada todo el trámite a seguir en la reclamación para la extensión de efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado ante las autoridades administrativas o fase inicial, desde su inicio hasta su finalización, para identificar las problemáticas que se pueden presentar en esta etapa.

Para lo anterior y en el evento de encontrarnos con una dificultad o vacío normativo en el precepto que reglamenta la fase inicial o administrativa de la extensión de jurisprudencia, en la mayoría de los casos nos remitiremos al procedimiento administrativo general en aplicación del artículo 34 del CPACA<sup>86</sup>, en donde se deduce que el procedimiento administrativo general es residual, subsidiario o complementario, es decir que solo se aplica cuando no existe procedimiento administrativo especial que resulte aplicable, porque en caso de existir, el especial, debe primar este sobre el procedimiento general, común o principal regulado en el CPACA (Robledo Del Castillo, 2011, pág. 202).

Aunque se aclara que no en todos los casos en donde se presentan lagunas jurídicas al trámite de la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia, las normas del procedimiento administrativo general o del derecho de petición se pueden aplicar, porque irían en contravía de la finalidad para el cual fue creado este mecanismo desde sus orígenes como es en lo referente a la etapa probatoria, adición del término para responder, entre otros aspectos que veremos más adelante, por tener un trámite mucho más ágil y sumario que el del mismo derecho de petición.

En tal sentido se procede a explicar los pasos que el administrado debe seguir ante las autoridades administrativas, con el fin de agotar el procedimiento administrativo especial del instituto procesal analizado.

Iniciaremos este estudio explicando *el ámbito de aplicación y presupuestos* que han de concurrir para que se pueda solicitar la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, y para ello nos remitimos especialmente al artículo 102 del CPACA que regula la forma como ha de ejercerse este mecanismo en la fase inicial, su ámbito de aplicación y procedimiento especial en sede administrativa, los cuales se pasan a explicar:

*En cuanto al ámbito de aplicación*, teniendo en cuenta que el artículo que reglamenta esta fase se encuentra en la parte primera del CPACA, la cual se refiere al procedimiento administrativo y adicional a lo anterior el legislador señala en términos generales a las “autoridades” como la parte ante quien debe tramitarse la fase inicial, por lo tanto es claro que el ámbito de aplicación de la extensión de la jurisprudencia en esta fase es el mismo establecido para cualquier procedimiento administrativo, así las cosas tenemos:

El artículo 2 del citado código, entiende por autoridades a todos los “organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”.

Es decir, que aunque se hace una enumeración de los sujetos destinatarios, dicha situación no basta, pues para que les resulten aplicables este trámite deben estar desarrollando una función administrativa, la cual no ha sido fácil de identificar (Montaña Plata, 2013, pág. 52).

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha definido por función administrativa, como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines” (C.C. Sent. C-631 21/11/1996). Dicho de otra manera por esta Corporación, en sentencia T-648 de septiembre 7 de 2013, señala que es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado, consagrados en el artículo 2 de la Carta Política y servir al bien común.

A su vez el artículo 4 de la Ley 489 de 1998, consagrada la finalidad de la función administrativa, así: “La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política [...]”

Lo anterior, lleva a concluir que la extensión de jurisprudencia se puede dirigir a cualquier autoridad y de cualquier orden, ya sea nacional, regional o local, pero sólo cuando estas se encuentren en ejercicio de funciones administrativas y no otras funciones, como la judicial (Garzón Martínez, 2014, pág. 723) o legislativa.

Ahora bien, del precepto que reglamenta el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, se desprende dos requisitos esenciales que el solicitante debe reunir como son, que acredite los

mismos supuestos fácticos y jurídicos que el beneficiado con la sentencia a extender y que la pretensión del medio de control con el cual se puede reclamar su derecho no hubiera caducado.

En cuanto al primer requisito, es decir que el solicitante acredite los “*mismo supuestos fácticos y jurídicos*”, es evidente que estamos ante el requisito principal sobre el que gira el procedimiento de la extensión de jurisprudencia.

En efecto, la norma obliga la necesidad de que existan los mismos supuestos fácticos y jurídicos del solicitante con el beneficiado de la sentencia a extender para poderse aplicar esta herramienta, uno de los aspectos más complejos de identificar en este mecanismo.

Lo anterior, en primer lugar porque la ley no regula que se entienda por supuestos fácticos y jurídicos, ni como se establece dicha similitud o identidad (Morales Morales, 2014, pág. 2) y, en segundo lugar, porque estrictamente nunca se dan plenamente los mismo supuestos fácticos y jurídicos entre un caso y otro, por lo tanto la expresión tiene un carácter relativo y se refiere con más exactitud a que el caso en donde se pretende extender la sentencia unificadora de jurisprudencia, aborde el mismo problema jurídico (Arenas Monsalve, 2014, pág. 17), entendido como la pregunta o interrogante principal que se formula en la sentencia para resolver.

Así las cosas, se entiende por supuestos fácticos, las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodearon los hechos que dieron origen el proceso en donde se profirió la sentencia a extender y se resolvió el problema jurídico planteado. García Olaya (2013, pág. 95), al respecto

señala que fáctico proviene del latín *factum*, que significa hecho, que viene siendo la causa de la petición.

Mientras que los supuestos jurídicos, corresponden a la normatividad o reglamentación que sirvió de sustento al resolver el problema jurídico que llevó como consecuencia a reconocer la situación jurídica del beneficiado con la sentencia a extender.

El Consejo de Estado (C.E. Secc.5ª, Sent. Exp.2014-01312-01 5/02/2015), al respecto señaló: que quien pretenda acudir ante una autoridad pública reclamando la condición de eventual beneficiario de una de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, debe acreditar que los fundamentos de hecho y de derecho que sirven de sustento a su reclamo se acrediten en igual proporción a los consignados en la providencia a extender, por lo tanto, “... no es suficiente que exista una similitud entre ambas situaciones, habida cuenta que la extensión de jurisprudencia demanda que exista una comunidad entre el destinatario primigenio de la misma, y quien, por fuera de esa *litis* pretende obtener un provecho de ella, es decir que su ejercicio requiere más que la equiparación de dos asuntos por analogía, la verificación, casi que absoluta, de que los elementos de uno y otro caso sean exactamente los mismos; de tal suerte que si, en un ejercicio hipotético, se cambiara el sujeto activo de la providencia unificada con el que elevó la petición de la extensión de la jurisprudencia, la sentencia en cuestión no variaría un ápice en lo sustancial, salvo en la identificación personal de uno y otro individuo” y, señala por ejemplo: al docente que aspira obtener un incremento salarial, valiéndose de la extensión de jurisprudencia, invocando una sentencia de unificación que concedió tal beneficio a un

miembro de la Fuerza Pública, bajo un marco normativo dispuesto exclusivamente para quienes pertenecen a este último grupo, situación que no es procedente.

Para una mayor facilidad en la identificación de tales supuestos, señala García Olaya (2013, pág. 95) que sería útil acudir a lo que doctrinariamente se ha denominado la triple identidad cuando se trata de averiguar si se está en el fenómeno del pleito pendiente o la cosa juzgada, como es la identidad de causa, objeto y sujeto.

Mientras que Morales Morales (2014, pág. 107 a 129), para determinar la similitud de supuestos fácticos y jurídicos en el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia acude como guía orientadora en la fijación de criterios a la figura procesal de la acumulación de procesos y señala como pautas metodológicas que se deben observar para facilitar la identificación de los mismos supuestos, los siguientes: i) Que se trate de casos donde se rigen por idéntico procedimiento o medio de control contencioso; ii) Que el hecho que origina daño tenga un mismo origen; iii) Que las pretensiones sean similares y sean susceptibles de ser acumuladas en una misma demanda y, iv) Que el fallo que contiene la regla de decisión señalado en la sentencia de unificación sirva para dar solución de fondo al caso objeto de la extensión, y concluye afirmando que es indispensable para el interesado como para la administración identificar claramente los elementos que se deben cumplir para que una petición de extensión de la jurisprudencia sea aceptada, porque de lo contrario se volverá una figura engorrosa que afectará la actividad normal tanto de la administración como de la justicia misma llenándose de peticiones inoficiosas.

Sin embargo, de las figuras procesales que hacen referencia los anteriores autores como es el pleito pendiente, cosa juzgada y acumulación de proceso, como se puede observar solamente algunos de sus elementos sirven de ayuda para identificar la similitud entre los supuestos de hecho y de derecho entre la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado invocada en la petición y el asunto sobre el cual se solicita extender, puesto que en muchos de los casos no se presenta identidad de sujetos, ni la misma competencia.

Así las cosas analizando las anteriores figuras procesales se puede establecer que los elementos comunes que sirven de ayuda para identificar esta semejanza son:

a) Identidad de causa, es decir que las situaciones que dieron origen a los conflictos que se reclaman tanto en la petición de extensión de la jurisprudencia como en la demanda que dio lugar al proceso en donde se profirió la sentencia de unificación del Consejo de Estado, sean los mismos, es decir que sea un acto administrativo, hecho administrativo, omisión administrativa, operación administrativa, contrato estatal o vía de hecho, aunque varíen las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Entendiendo por acto administrativo una de las vías constitucionales y legales previstas para la expresión de la voluntad estatal orientada a producir consecuencias jurídicas (Rico Puerta L. , 2013, pág. 11 y 17) o decisión unilateral de naturaleza administrativa, de cualquier órgano del Estado, o de los particulares autorizados por la ley, con la finalidad de crear, declarar, modificar o extinguir una relación jurídica (Penagos, 2011, pág. 183). Por otra lado Libardo Rodríguez (2005, pág. 236 a 239) define a los hechos administrativos como “aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la Administración, pero que producen efectos jurídicos

respecto de ella”, las operaciones administrativas como “aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una decisión de la Administración junto con su ejecución práctica”, y las omisiones administrativas como “las abstenciones de la Administración que producen efectos jurídicos”.

b) Identidad de medio de control<sup>87</sup>, que el reconocimiento de derechos que se pretenda con la petición de la extensión de la jurisprudencia, se pueda solicitar judicialmente con el medio de control o acción judicial que se adelantó con el proceso en donde se profirió la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada y que se encuentra establecido en el CPACA.

c) Que el problema jurídico con el cual se pretenda solucionar el conflicto sea el mismo que se señala en la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada, así cambie los sujetos que intervienen, y

d) Que se puedan solucionar con la aplicación de las mismas normas jurídicas, es decir que las premisas normativas con las cuales se decidió el problema jurídico de la sentencia de unificación del Consejo de Estado que se invoca, sean las mismas con las que se puede resolver al caso donde se solicita su extensión.

Una vez identificados los anteriores elementos, tanto en el caso que se plantea en la petición donde se solicita la extensión de la jurisprudencia, como en la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que se invoca, si estos guardan semejanza es procedente el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Otro de los requisitos esenciales de la extensión de la jurisprudencia, es que *no hubiera operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control*, es decir, que el plazo establecido por la ley para presentar la demanda del medio de control que se puede originar por el desconocimiento de los derechos reclamados con fundamento en los supuestos invocados en la petición, no hubiera transcurrido antes de radicar la solicitud. Lo cual es apenas lógico, teniendo en cuenta que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene como finalidad sustituir, en la medida de lo posible, el eventual proceso contencioso administrativo que se debe adelantar para el reconocimiento de un derecho subjetivo, puesto que si no hay medio de control habilitado para el correspondiente reclamo, tampoco habría lugar a proponer el mecanismo aludido como vía supletiva, ya que no puede perderse de vista que es facultativo su uso y depende de la existencia de un proceso jurisdiccional que se quiere evitar, no en vano el artículo 102 del CPACA consagra que “la solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo” (C.E. Secc.5ª Sent. Exp.2014-01312-01 (AC) 5/02/2015), o en otras palabras, como lo dice Arenas Monsalve, por cuanto éste mecanismo se trata de un procedimiento que simplifica y abrevia el trámite judicial (2014, pág. 15).

Para Betancur Jaramillo (2014, pág. 221 a 223), la caducidad es un requisito de procedibilidad de la acción que tiene como finalidad dar estabilidad y firmeza a una situación jurídica, y señala que es un plazo de carácter perentorio y preclusivo para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas que no es creación de nuestro derecho, ya que en legislaciones extranjeras se encuentra con el mismo propósito de dar estabilidad al acto

administrativo no impugnado dentro del término fijado por la ley, como a las situaciones jurídicas creadas con su actividad, fenómeno que no se puede confundir con la prescripción

Chavarro Colpas (2010, pág. 15 y 16) citando a Alessandri, define a la caducidad como “... la extinción ipso jure de la facultad de ejercer un derecho o celebrar un acto, por no haberse ejercido o realizado dentro de un plazo de carácter fatal que la ley establece” y señala que esta institución se encuentra regida por normas de derecho imperativo, por lo tanto no admite ningún tipo de disponibilidad, cuya finalidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho puede ejercitarse con utilidad.

El Consejo de Estado<sup>88</sup> puntualiza que la caducidad de la acción es un fenómeno jurídico en virtud del cual el titular de una acción pierde la facultad de acudir ante la jurisdicción por no haber ejercido su derecho dentro del término que señala la ley para tal efecto, por tanto, deben concurrir dos supuestos: i) el transcurso del tiempo, y ii) el no ejercicio de la acción; además, señala que los términos para promover acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo están edificados sobre la necesidad de señalar un plazo objetivo e invariable para que quien se considere titular de un derecho opte por accionar o no, razón por la cual (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 228),

... la facultad potestativa de accionar comienza con el plazo prefijado por la ley y nada obsta para que se ejerza desde el primer día, pero fenece definitivamente al caducar o terminar el plazo, por tanto, el fenómeno de la caducidad de las acciones judiciales opera de pleno derecho, pues contiene plazos fatales no susceptibles de

interrupción ni de suspensión, salvo en los casos expresamente determinados en la propia ley.

Antes de entrar a señalar los términos de caducidad de los medios de los control que se encuentran consagrados en el CPACA, es importante tener claro que sólo se puede ejercer la extensión de la jurisprudencia en aquellos medios de control en donde el interesado pretenda solicitar el reconocimiento de un derecho, dentro de estos encontramos los de nulidad y restablecimiento del derecho, revisión, reparación directa, controversias contractuales y repetición.

Ahora bien, una vez identificados los medios de control sobre los cuales podría proceder la extensión de jurisprudencia, se explica brevemente la oportunidad que tendrían los interesados para presentar la demanda en cada uno de ellos, sin que opere el fenómeno jurídico de la caducidad, de conformidad con el artículo 164 del CPACA que establece los términos para presentar las demandas en los distintos medios de control, así:

En el de nulidad y restablecimiento del derecho, en donde el directamente interesado solicita la nulidad de un acto administrativo, ya sea expreso o presunto por considerar que es ilegal y como consecuencia el restablecimiento o reparación el daño, por regla general el término será de cuatro meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales; cuando se trate de actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, el plazo es de dos

años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso y para los terceros, se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos; pero si es contra un acto administrativo que reconoce o niega total o parcialmente prestaciones periódicas o se dirija contra actos productos del silencio administrativo, se pueden presentar en cualquier tiempo.

En la revisión de los actos de extinción del dominio agrario o la de los que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos, con la cual se solicita la nulidad de los actos administrativos *at supra* y como consecuencia el restablecimiento o reparación de los perjuicios causados, el término es de quince días siguientes al de su ejecutoria y para los terceros, será de treinta días contados a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.

En el medio de control de reparación directa, que se adelanta para solicitar la reparación de un daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado, es de dos años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, pero si el demandante demuestra la imposibilidad de haber conocido la fecha en que ocurrió el daño, la ley permite que el término se cuente a partir de la fecha en tuvo probado el conocimiento del mismo (Hoyos Lemus, 2016 , pág. 136). Sin embargo, cuando se derivada del delito de desaparición forzada, éste término se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal.

En las relativas a contratos, medio de control que se inicia cuando se presenta un conflicto cuyo fundamento en un contrato estatal, será de dos años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, sin embargo cuando se solicite la nulidad absoluta o relativa del contrato, éste término se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento o mientras se encuentre vigente el contrato si se solicita la nulidad absoluta del contrato; en los contratos de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato; en los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa; en los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta; en los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe y, en los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga.

En los de repetición para recuperar lo pagado por las entidades públicas como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código.

En algunos casos, contar el término de caducidad no es una tarea sencilla, tanto así que en procesos contenciosos administrativos se deciden como una cuestión de fondo en la sentencia y aunque la norma no indica la consecuencia de haber operado antes de presentar la petición de extensión de la jurisprudencia, se cree que en el evento de presentarse, sería una causal de rechazo de la solicitud de extensión de jurisprudencia.

Por otro lado, el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia tiene dos extremos, uno activo y otro pasivo, así:

*Sujeto activo:* Es cualquier persona o personas que aspiren exigir el reconocimiento de unos derechos que fueron reconocidos en un sentencia de unificación del Consejo de Estado, siempre que se encuentre en los mismos supuestos fácticos y jurídicos analizados en el respectivo fallo y no este caducado el medio de control, por sí sola o por intermedio de apoderado, ante la autoridad administrativa. Este sujeto activo no solo se refiere a personas naturales o jurídicas particulares, sino también a entidades públicas, siempre y cuando se encuentren en las mismas condiciones que el beneficiado con la sentencia.

*Sujeto pasivo:* Son las autoridades que cumplen funciones administrativas y se encuentran en la obligación de reconocer una situación jurídica ordenada en sentencias de unificación del Consejo de Estado. Es decir que en principio solo pueden ser sujetos pasivos las autoridades que conforman las entidades públicas, sin embargo de conformidad con el artículo 2 del CPACA también los particulares que cumplan funciones administrativas. Por regla general, es la misma autoridad administrativa que fue condenada en la sentencia de unificación

jurisprudencial, sin embargo puede serlo aquellas entidades que cumplen la misma función administrativa. Por ejemplo, si se trata sobre el reconocimiento de una pensión, podría aplicarse a todas las entidades que deciden el reconocimiento de esta prestación, por esta razón se debe precisar muy bien en la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado para que entidades se aplica.

Al respecto señala Chavarro Colpas (2013, pág. 156) que cuando la autoridad administrativa es la misma que fue condenada en la sentencia de unificación jurisprudencial invocada en la petición, el interesado por tener idéntica situación podía eventualmente haber acumulado su demanda al proceso que terminó con la sentencia, pero si no ocurrió así no sería obstáculo para que se presentara la petición de extensión de la jurisprudencia.

Ahora bien, se reitera que el procedimiento de esta figura sólo procede a petición de parte y no se trata de una facultad oficiosa, puesto que el interés de la parte que considera que presuntamente le asiste un derecho reconocido a otro en una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, es lo que motiva la activación de esta herramienta (C.E. Secc. 5ª, Sent. Exp: 2014-01312-01, 5/02/2015), ni tampoco constituye un requisito de procedibilidad para iniciar la acción judicial o medio de control correspondiente (Santaella Quintero, 2013, pág. 238).

*En cuanto a la forma de la petición:* siempre se debe solicitar mediante escrito, es decir que no se puede solicitar de forma verbal, “quitándose ese beneficio a las personas que no saben leer o escribir” (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014. Pág.84) y se puede presentar en medio

físico o electrónico, ya que el uso de la tecnologías es facultativo, siempre y cuando el peticionario cuente con los medios necesarios para su trámite y cumpla con los requisitos mínimos para su presentación, así mismo la administración le tendrá que garantizar los principios que orientan las actuaciones administrativas.

La extensión de la jurisprudencia podrá presentarse como una petición inicial o bien durante algún trámite que se esté adelantado ante las autoridades administrativa para poder obtener algún derecho (Vega de Herrera & Suárez Bohórquez, 2014, pág. 146) o con posterioridad a la terminación del trámite con o sin pronunciamiento de la administración. Sin embargo, surge la pregunta sobre cómo serían los efectos de la misma si se llegará a presentar la petición de extensión, ya existiendo un proceso judicial contra la entidad. Frente al anterior punto señala Rojas Betancourt (2012, pág. 105) que la alternativa sería adelantar una conciliación judicial, pero como existen derechos ciertos y consolidados que no pueden ser objeto de conciliación, en estos casos lo único procedente es que el proceso termine aplicando la nueva sentencia de unificación, con los costos que acarrea un proceso o que la administración extienda la jurisprudencia y solicite la terminación del proceso, con las consecuencias correspondientes.

El artículo 102 del CAPACA señala expresamente que además de los requisitos generales, entendidos estos como los que debe contener todas las peticiones, teniendo en cuenta que la extensión de la jurisprudencia comporta el ejercicio del derecho de petición en interés particular, como una de las forma de iniciar la correspondiente actuación administrativa (Auto C.E. Secc. 2ª, Subsecc. A 11/12/2013 Rad.1280-2013), el escrito de solicitud debe tener tres

requisitos especiales, como son: justificación razonada, relación de pruebas y copia o al menos referencia de la sentencia de unificación del Consejo de Estado.

No obstante lo anterior, para elaborar la petición de extensión de la jurisprudencia se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

*Competencia:* El primer supuesto que se debe verificar para que se pueda surtir legalmente un trámite administrativo, es el de determinar que la entidad que representa la autoridad a quien se dirige la petición, sea la competente para conocer del asunto respectivo (Berrocal Guerrero, 2014, pág. 400),

Aunque el legislador no señaló nada respecto de la competencia de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa, se entiende que la autoridad competente para resolver de fondo el asunto es aquella a quien acorde con el principio de legalidad tiene la facultad para comprometer la voluntad del Estado, por lo tanto, le corresponde extender los efectos de la sentencia. Sin embargo, en la práctica no es tarea sencilla determinarla, porque no siempre la entidad demandada que fue condenada con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, le corresponde extender los efectos de dicha sentencia a las personas que no se hicieron parte dentro del proceso judicial, debido a los temas tratados.

Por lo anterior, si se llegara a presentar la solicitud ante una autoridad que no es la competente, en este caso se deberá dar aplicación a las normas de contenido general señaladas en el CPACA y que reglamenta los eventos en los cuales se presentan derechos de petición ante autoridad sin competencia, en este caso el término que tiene las autoridades administrativas

para decidir se contará a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Lo mismo ocurre, si se llegará a presentar un conflicto de competencias administrativas, se tendrían que remitir a las normas del CPACA que dispone el procedimiento a seguir cuando se presente tal situación. En cuanto al término para resolver la petición de extensión de la jurisprudencia, en el evento de presentarse un conflicto de competencia administrativa, no se podría dar aplicación al artículo 39 del CPACA<sup>89</sup>, que dispone la suspensión del plazo, teniendo en cuenta que el término solo comenzara a contar al día siguiente de recibida la petición por la autoridad competente, lo mismo ocurre con la suspensión del término de caducidad, es decir una vez el competente reciba la petición de extensión de la jurisprudencia, se entenderá que inicia la suspensión de los términos para la presentación de la demanda del correspondiente medio de control ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que de lo contrario se produciría en pro del peticionario un aprovechamiento y flexibilización inapropiada de los términos oportunos para accionar, en detrimento de la estabilidad y firmeza de una situación jurídica al afectar el parámetro de la caducidad del medio de control respectivo (C.E. Secc.5ª Sent. Exp.2014-01312-01 5/02/2015).

*Legitimación:* la solicitud deberá ser presentada por el directamente interesado por sí o por intermedio de representante y/o apoderado. Para ello se deberá indicar el nombre, la identificación y el lugar de residencia de la persona que solicita la extensión de la jurisprudencia, con el fin de identificar al titular del derecho y a donde se le debe enviar comunicación para notificar la decisión.

Cuando la petición sea presentada por intermedio de apoderado, no significa necesariamente que éste debe acreditar la condición de abogado, por cuanto la solicitud de extensión de jurisprudencia es un derecho de petición que de conformidad con el art.13 de la CP, puede ser presentado por cualquier persona. Sin embargo, por lo especial y requisitos especiales que debe contener la petición de extensión, es mejor que sea elaborada por un abogado.

También se puede decir que procede la figura del agente oficioso, en aplicación de las normas de contenido general y bajo los requisitos establecidos para tal efecto.

*Indicar la sentencia de unificación del Consejo de Estado que se solicita aplicar*, este requisito es de gran importancia en la solicitud, ya que es el fundamento de la petición, puesto que es la que fija los parámetros de comparación entre el peticionario y el beneficiario de la sentencia cuyos efectos se pretenden extender, pero además de indicarse en el escrito, en caso de ser posible, se deberá adjuntar copia de la misma. Esta exigencia deja entrever el doble propósito para el cual fue planteada por el legislador, como es: por un lado, identificar el marco jurisprudencial que debe orientar la decisión de la petición y, por el otro, la necesidad de asegurar la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial, a efectos de que pueda ser analizada por la autoridad administrativa (C.E. Secc.5ª, Sent. Exp.2014-01312-01, 5/02/2015).

A este requisito es importante señalar que no todas las sentencias que cumplan con la condición de unificación jurisprudencial activan este mecanismo, puesto que además debe

reunir otro requisito, el cual fue señalado en el capítulo anterior, como es que reconozca un derecho o situación jurídica.

*Motivación del escrito.* Uno de los requisitos esenciales de la petición, es que en un capítulo separado del escrito se justifique de forma razonada porque el interesado se encuentra en las mismas situaciones de hecho y de derecho que el demandante a quien se le reconoció el derecho con la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado que se invoca. Parte fundamental del escrito, porque es en cumplimiento de este requisito en donde se debe explicar y orientar a la autoridad administrativa porque se pueden equiparar las circunstancias expuestas por el peticionario con las del beneficiario directo de la providencia invocada (C.E. Secc.5<sup>a</sup> Sent. Exp.2014-01312-01, 5/02/2015), o dicho en otros términos, indicar las razones por las cuales se presenta analogía fáctica y jurídica entre el supuesto contenido en la sentencia de unificación cuyos efectos se solicita extender y la situación planteada en la petición, con el fin de permitir la aplicación de la subregla jurisprudencial contenida en la providencia antecedente, porque de no existir dicha analogía no puede operar la extensión de la jurisprudencia (C.E. Secc.2a, Subsecc. A Auto No.1280-2013, 11/12/2013, Exp.2013-00645).

Al respecto Rojas Betancourt (2012, pág. 95) expresó que este requisito se trata de “Una justificación razonada que no es otra cosa que la solicitud del reconocimiento de un derecho a partir de la existencia de un fallo unificado del Consejo de Estado (...) que igualmente reconoce un derecho, caso que el peticionario considera igual al suyo y por lo mismo susceptible de ser extendido a su favor”.

Aunque señalar este requisito no es sencillo para cualquier persona, por cuanto en primer lugar se tiene que extraer los presupuestos del caso concreto, para constituir los supuestos fácticos y normativos e identificar el problema jurídico que se resolvió en la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada, para determinar si el peticionario cumple con las mismas circunstancias de hecho y de derecho.

En el mismo escrito es apropiado que el peticionario solicite además de la extensión de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, la reclamación del derecho subjetivo que considera tiene derecho, ya que si solo se solicita la extensión de los efectos de la sentencia, el acto administrativo que lo decide no sería sujeto de control judicial (Arias García, 2013, pág. 359).

*Pruebas.* En la petición deberá relacionarse y aportarse las pruebas que se pretenden hacer valer y que no tiene la entidad, así como solicitar las que se consideren necesarias, con el fin de respaldar la condición con que actúa ante la administración, toda vez que le corresponde al interesado acreditar que se encuentra en la mismas circunstancias fácticas y jurídicas que el beneficiado con la sentencia de unificación jurisprudencial invocada.

Aunque para este requisito el legislador no estableció un periodo probatorio dentro del procedimiento, a pesar que se permite en el artículo 102 del CPACA la solicitud de pruebas en los siguientes términos “así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso”, no se precisó el trámite correspondiente en el evento de requerirse la práctica de pruebas, ni el término para tal efecto, ni su contradicción, ni las consecuencias de su práctica frente al plazo

que tiene la administración para decidir, puesto que en este caso no procede la remisión a las normas generales del derecho de petición, por no encontrarse expresamente establecido en el precepto y concebirse la etapa probatoria como dilatoria del procedimiento sumario con el que se espera se tramite esta petición. Así que en relación con este punto se presenta un vacío normativo que debe ser solucionado por la jurisprudencia o con una reforma del CPACA o reglamentación al procedimiento de esta figura.

Realizadas las anteriores anotaciones, el Consejo de Estado (C.E. Secc. 2ª, Subsecc. A, Auto No.1280, 11/12/2013, Exp. 2013-00645), señaló como requisitos que deben contener las peticiones de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, en armonía con los comprendidos en el artículo 16 del CPACA<sup>90</sup>, los siguientes:

1. La designación de la autoridad administrativa ante quien se dirija la petición de extensión de la jurisprudencia, precisándose que deberá ser aquella legalmente competente para reconocer el derecho reclamado y comprometer la voluntad del Estado, teniendo en cuenta la sentencia de unificación invocada.

2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y/o apoderado, si es el caso, con indicación de los números de sus documentos de identidad y tarjeta profesional, cuando el trámite se adelante a través de apoderado con calidad de abogado, así como la dirección física y electrónica donde recibirán notificaciones y los números de teléfono de contacto. Cuando la petición sea presentada por conducto de representante y/o apoderado, se requerirá la prueba de la calidad con que actúa.

3. El objeto de la petición, que obligatoriamente estará referido a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, así como el reconocimiento del derecho que se reclama.

4. El motivo o las razones en las que se fundamenta la petición. En este aspecto resulta indispensable que se justifique en forma razonada por qué el peticionario considera que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada, la cual es susceptible de ser extendida en su favor.

5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. Para ello la parte interesada debe acompañar con la solicitud las pruebas necesarias para dar certeza de la identidad fáctica y jurídica con el supuesto abordado en la sentencia de unificación cuya extensión se solicita.

6. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación del Consejo de Estado que se invoca a favor del interesado, sin perjuicio de que la Corte Constitucional también haya tratado el tema (C.E. Sent. Secc. 5ª, 5/02/2015, Exp: 2014-01312-01).

7. La firma del peticionario, representante y/o apoderado, con el fin de tener la certeza de que quien presenta la petición es el mismo que lo suscribe.

*Intervinientes.* Dentro del procedimiento especial en esta fase inicial encontramos como interviniente a la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**<sup>91</sup>. Es así como la Ley 1564 de 17 de julio de 2012, Código General del Procedimiento<sup>92</sup>, en el artículo 614<sup>93</sup> le impone a

las entidades pública la obligación de antes de resolver la petición de extensión de la jurisprudencia, solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 2 del Decreto 4085 de 1 de noviembre de 2011, le asigna a la Agencia como objetivos el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional, así como la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos entre otras funciones.

En esta fase administrativa, le corresponde a la Agencia emitir concepto previo sobre la solicitud de extensión de la jurisprudencia, para ello la autoridad administrativa deberá remitir la solicitud a este organismo para que dentro del término de diez días, informe a la entidad la intención de rendir concepto, el cual deberá enviar dentro de los veinte días, en caso de que decida hacerlo.

Es de anotar que la intervención de esta entidad en la fase inicial de la extensión de la jurisprudencia o trámite que se surte ante la autoridad administrativa a quien se solicita la extensión de jurisprudencia es facultativa, es decir, la Agencia tiene la potestad de decidir si rinde concepto o no en el asunto sometido a su consideración, situación que de manera alguna releva a la autoridad peticionada de la obligación de pedirle a la Agencia, en todos los casos en donde se solicite la extensión de la jurisprudencia, que rinda concepto previo, sin que obste

para que en lo sucesivo pueda pedirse uno nuevo sobre el mismo asunto (C.E. Secc. 5ª, Sent. Exp: 2014-01312-01 5/02/2015).

El tiempo que dure el trámite que se adelanta ante la Agencia interrumpe el término que tiene la administración para decidir la solicitud de extensión de la jurisprudencia, es decir que solo se comenzará a contar el plazo que tiene las autoridades administrativas, al día siguiente de presentarse cualquiera de las siguientes hipótesis: i) recibido el oficio en donde la Agencia comunica la decisión de no presentar concepto previo a la solicitud extensión de la jurisprudencia remitido por la autoridad administrativa, dentro de los diez días concedidos para tal efecto; ii) transcurrido los diez días que tiene la Agencia para manifestar la voluntad de rendir concepto previo, sin pronunciamiento alguno. iii) recibido el concepto previo emitido de forma oportuna por la Agencia en la entidad pública, es decir dentro de los veinte días, después de comunicar la intención de rendirlo y iiiii) transcurrido los veinte días de haberse recibido el oficio en donde la Agencia comunica la voluntad de emitir concepto previo, sin que se remita el mismo.

Por otra parte, es importante mencionar que, según lo dispone el art. 5º de Decreto 1365 de 27 de junio de 2013, los conceptos previos que emite la ANDJE sobre la extensión de la jurisprudencia, deben contener como mínimo: la identificación de la sentencia de unificación cuya extensión se solicita; un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada y 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.

En cuanto al alcance y aplicación de los conceptos previos emitidos por la Agencia, los art. 6° y 7° del citado Decreto, señalan que 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; adicionalmente la Agencia podrá remitirse a conceptos anteriores y los conceptos favorables, serán elementos de juicio en las decisiones de los comités de conciliación de las entidades públicas, sin embargo se hace la salvedad que dichos conceptos no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

#### **4.2. Procedimiento, decisión y efectos de la fase administrativa**

La extensión de la jurisprudencia tiene un procedimiento ágil, especial y reglado, aunque el CPACA no se establece un trámite específico para resolver la petición (Berrocal Guerrero, 2014, pág. 440), se describe a continuación:

Una vez radicada la solicitud ante la autoridad competente, con el lleno de los requisitos señalados en la ley, se deberá solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para ello la entidad remitirá copia de la solicitud a la Agencia, quien informará en el término de diez días la intención de rendir o no el concepto, de aceptar pronunciarse deberá proferirlo en un plazo máximo de veinte días.

Recibido el pronunciamiento de la Agencia, ya sea con el concepto dentro de los veinte días o informando la intención de no rendirlo, dentro de los diez días o también cuando se venza el término de los diez o veinte días sin pronunciamiento alguno, empezará a contar el término que tiene la autoridad administrativa para tomar la decisión de forma motivada.

Es importante señalar que la norma que reglamenta el trámite administrativo de la extensión de la jurisprudencia, no indica nada respecto a la procedencia de un periodo probatorio, ni tampoco el término del mismo en el evento de presentar o si con éste se suspende el plazo para responder la petición de extensión. Al respecto señala Rojas Betancourt (2014, pág. 102) que un término probatorio puede generar consecuencias nefastas al trámite administrativo de la solicitud de extensión, puesto que con éste se puede dilatar aún más su procedimiento.

De otro lado, si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, al resolverse la solicitud se entenderá resuelta la primera, si el interesado lo indicó en su escrito (Munar Castellanos & Ortiz Arciniegas, 2014, pág. 85).

*Término para decidir la petición de extensión de la jurisprudencia.* La autoridad administrativa debe decidir si acoge o no la petición en un término de treinta días, es importante aclarar que si no se hace pronunciamiento alguno dentro de éste término, se configura el silencio previsto en el artículo 201 del CPACA.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la norma que reglamenta la fase administrativa del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, no se señala expresamente que el término para

resolver la petición de extensión de jurisprudencia es improrrogable, se torna evidente el interrogante sobre la posibilidad de que el trámite surtido ante la autoridad administrativa pueda superar los treinta días inicialmente dispuestos por el legislador, en atención a la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y aplicación a las normas que regulan el derecho de petición.

En cuanto a la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, no hay duda que el término que tiene la administración para contestar la petición de extensión se interrumpe, es decir empezará a contarse al día siguiente de recibido el concepto previo de la Agencia o del vencimiento el término que tiene para informar la intención de rendir concepto<sup>94</sup> o para emitirlo previa comunicación<sup>95</sup>, en aplicación a lo señalado en el inciso final del artículo 614 del CGP.

Mientras que por otro lado, como existen dudas sobre la aplicación de las normas que regulan el derecho de petición o el procedimiento administrativo general en el trámite de extensión, no se podría llegar a pensar que el término con el que cuenta la administración para responder la petición de extensión de la jurisprudencia, se pudiese adicionar en el evento en que la autoridad administrativa considere que no le es posible resolver ésta petición en el plazo establecido por la ley, como lo dispone el parágrafo artículo 14 del CPACA<sup>96</sup>, ni tampoco suspenderlo, en el entendido que se requiera la práctica de pruebas, así como se dispone en los artículos 40<sup>97</sup> y 86<sup>98</sup> del CPACA.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Consejo de Estado, Sección segunda, Subsección A, en auto No.1280-2013 del de fecha 11 de diciembre de 2013, exp.2013-000645, donde se rechazó de plano una solicitud de extensión de jurisprudencia por haberse presentado de forma extemporánea, consideró que los treinta días que el solicitante tiene para acudir ante el Consejo de Estado, se cuentan a partir del día siguiente haberse configurado el silencio previsto en el artículo 102 del CPACA, así la administración se hubiera pronunciado con posterioridad al término establecido en la ley para hacerlo, teniendo en cuenta que los términos previstos para el efecto son perentorios y preclusivos, entre otras razones, porque la petición de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que proceda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Conforme a lo anterior, a pesar que la norma no indica que el vencimiento del término que tiene la autoridad administrativa para pronunciarse, es decir los treinta días que le confiere la ley, no la exime para pronunciarse, de conformidad con el auto del Consejo de Estado mencionado anteriormente, se podría pensar que el silencio previsto en el artículo 102 CPACA, genera de forma inmediata la pérdida de competencia para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, circunstancia que no sucede con lo relacionado con el reconocimiento del derecho reclamado, sin embargo es mejor que esta situación sea aclarada por la jurisprudencia o legislador.

Así las cosas, el término que tiene la administración para responder la petición de extensión de la jurisprudencia no se trata de un plazo flexible, pues solo se puede presentar interrupción del mismo, en los siguientes casos: por falta de competencia, cuando se requiere al peticionario

para subsanar la solicitud de extensión de jurisprudencia y durante el trámite que se adelante ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, más no procede la suspensión o adición del mismo, porque sería contrario a los fines para el cual fue creado este mecanismo por el legislador, como es que a través de un trámite ágil y expedito se evite un futuro litigio, es decir que el término con el que cuenta la autoridad para responder solo comenzará a contarse al día siguiente de agotados los tramites anteriormente señalados<sup>99</sup>, igualmente desde allí inicia la suspensión del término de caducidad del medio de control correspondiente.

Radicada la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad administrativa, esta puede tomar las siguientes decisiones, aunque la norma en estricto sentido no lo señala:

*Remitir por falta de competencia.* Cuando la autoridad administrativa verifique que no es la competente para tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia, dentro de los cinco días a la recepción, deberá informar mediante oficio al interesado que no es el competente y remitir la solicitud a la autoridad competente.

Si se presenta conflicto de competencia administrativa se deberá remitir la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, si una de las partes involucradas es una autoridad de orden nacional o autoridades territoriales de distintos departamentos, o al tribunal administrativo si el conflicto es con una autoridad de orden departamental o municipal, tal como lo dispone el artículo 39 del CPACA.

*Requerir al interesado para subsanar la solicitud.* Aunque la norma no dice nada respecto a la falta de requisitos formales, cuando la autoridad administrativa constate que la petición está

incompleta, se podría llegar a requerir al peticionario en los términos señalados en el artículo 17 del CPACA para el derecho de petición, por ser una norma de contenido general. Pero solo si no se indicaron en la solicitud, porque si se indicaron pero no en los términos señalados en la norma, la administración tendrá que decidir con la información suministrada.

Si transcurrido el término de un mes sin que el peticionario subsane la solicitud de extensión de la jurisprudencia, la administración podrá darla por desistida, informarle al peticionario ésta decisión. No obstante lo anterior, el peticionario podrá presentarla de nuevo.

Sobre este punto es importante aclarar que una vez corregida la petición de extensión de la jurisprudencia, al día siguiente de subsanada se comenzará a contar el plazo que tiene la administración para responder, es decir los treinta días que establece la ley, así como se inicia la suspensión de los términos para la presentación de la demanda del medio de control correspondiente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

*Rechazar la petición.* El legislador omitió señalar la procedencia del rechazo de plano de la petición de extensión de la jurisprudencia y en el evento de proceder, la pregunta es, cuáles serían las causales. Sin embargo, al igual que Garzón Martínez (pg.734 y 735) se considera que frente aspectos de orden procesal como la caducidad; sustancial como la legitimación en la causa o de fondo de la petición, como son puntos que no se tienen que resolver de fondo en éste trámite, por cuanto no corresponde a la finalidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia, ya que no es otra que definir si en un determinado caso, procede o no extender la sentencia de unificación invocada, la administración tendría que pronunciarse antes iniciar el trámite de

extensión, porque de no ser así se estaría desnaturalizando la razón de ser de esta herramienta, puesto que son temas que se deben debatir en un proceso judicial.

Conforme a lo anterior, tenemos entonces que podrían ser causales de rechazo de la petición de extensión de la jurisprudencia, la caducidad del medio de control y la falta de legitimación por activa. Sin embargo, ante éste vacío normativo, es mejor que se presente precisión jurisprudencial o reglamentaria.

Aunque la norma no lo indique, se considera que el rechazo de la petición de extensión de jurisprudencia, no suspende el término de caducidad del medio de control correspondiente, en primer lugar porque ya operó y por otra parte, porque se entiende como si nunca se hubiera iniciado el trámite administrativo, puesto que este solo comienza cuando avoca conocimiento la autoridad administrativa competente.

Una vez constatado el cumplimiento de los presupuestos formales y procesales, la administración procederá a decidir de fondo la petición de extensión de la jurisprudencia, para ello valorará los argumentos expuestos y las pruebas aportadas para determinar la viabilidad de extender al caso concreto la regla jurisprudencial contenida en la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado invocada (Santaella Quintero, 2013, pág. 248), con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, tal como lo establece el artículo 102 del CPACA.

La decisión que profiera la administración en esta clase de petición, se puede clasificar según su forma en: expresa o tácita.

*Expresa:* Cuando la administración se pronuncia mediante acto administrativo debidamente motivado, ya sea de forma total o parcial, y

*Tácita:* Cuando expirado los treinta días de los que dispone las autoridades para resolver esta clase de requerimientos no se obtuvo ninguna respuesta, en este caso se entiende que fue resuelto de forma negativa.

En el evento que la administración se pronuncie de forma expresa, no quiere decir que la petición de extensión de la jurisprudencia debe ser resuelta siempre de forma favorable al peticionario, puesto que de no reunir los requisitos se puede despachar desfavorablemente, como veremos a continuación.

Aunque no se indicó en el precepto *causales generales* para desestimar la petición de extensión de la jurisprudencia, ni que las señaladas en la norma tienen el carácter de ser taxativas, se puede presentar la siguiente:

*Que la sentencia indicada no sea una sentencia de unificación del Consejo de Estado o no reúna los requisitos para activar este mecanismo.* Cuando la sentencia que se indica en la petición no sea una sentencia de unificación del Consejo de Estado, o que sea de unificación pero que no reúna el otro requisito, como es el que reconozca un derecho.

*Que exista cosa juzgada.* Es decir que exista una sentencia en firme proferida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa en donde se decida sobre el reconocimiento de los derechos que se solicitan en la petición de extensión de la jurisprudencia.

*Que exista sentencias de unificación contradictorias.* Teniendo en cuenta que no solo la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado puede proferir sentencias de unificación, sino cada una de las secciones.

Como *Causales específicas* que el legislador consagró para que las autoridades administrativas estén facultadas para negar la extensión de jurisprudencia, tenemos las siguientes:

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”.

Frente a esta causal se han presentados varias interpretaciones, dentro de las cuales tenemos:

Garzón Martínez (2014, pág. 729) considera que esta causal conlleva a negar la petición como pronunciamiento de fondo y no a realizar el debate probatorio para poder negar la petición, puesto que no puede convertirse este procedimiento especial en un debate probatorio a efecto de demostrar o no la existencia de un determinado derecho y para ello, es suficiente que la autoridad administrativa justifique la necesidad del periodo probatorio y, de continuar el trámite ante el Consejo de Estado, sea este quien defina sobre la “necesidad o no de un previo debate probatorio”, en los mismos términos lo considera García Olaya (2013, pág. 98 y 99), al señalar que esta primera causal autoriza a la administración a despachar negativamente la

petición al no poder decidir porque requiere de pruebas, las cuales enuncia y justifica, a fin de demostrar que el peticionario carece del derecho reclamado, aunque no se aprecie que ante esa respuesta quede despachada la petición inicial.

Rojas Betancourt (2014, pág. 102) señala que esta causal tal y como quedó redactada, ha puesto en duda que se trate de un asunto que eventualmente deba ser conocido por el Consejo de Estado, puesto que en este caso no se toma decisión alguna sino que se habilita un periodo probatorio que inicialmente inhibe desestimar la solicitud, pero orientado a que la administración pruebe la inexistencia del derecho, aunque se obliga a la administración a indicar cuales son los medios de pruebas y sustentar de forma clara lo indispensable que resultan, lo cierto es que la pruebas así recaudadas tienen un carácter sumario, porque no se someten a contradicción y, sin embargo, con base en ellas se puede rechazar la petición y, al momento de conocer el asunto el Consejo de Estado por esta causa, tendría que entrar a examinar el proceder de la administración en el que se obtuvieron pruebas no controvertidas por el peticionario y a partir de ellas concluye su no derecho violándose el debido proceso, es decir se entra a estudiar sobre la violación procesal y no sobre el fondo del asunto.

Sin embargo, realizando un análisis literal de esta causal, consideramos que el motivo que lleva a la administración a negar la petición de extensión de jurisprudencia en este caso es la necesidad de llevar a cabo un periodo probatorio para demostrar que el solicitante no tiene derecho a que se le extienda los efectos de la sentencia invocada, tal como la norma lo señala.

No obstante los planteamientos anteriores, está claro que el legislador en ningún momento estableció al consagrar esta casual, que le corresponde a la administración abrir un debate probatorio para que con fundamento en la valoración de las mismas determinar si se accede o no a extender la jurisprudencia, porque no se puede dejar a un lado que no está claro que éste procedimiento incluye un periodo probatorio, ya sea frente a las aportadas por el peticionario o las solicitadas por él, dentro del cual deben ser valoradas todas las pruebas allegadas al expediente por la administración al momento de tomar una decisión.

Lo que ocurre en este caso es que la administración a pesar de haber agotado el periodo probatorio anterior, concluye que los medios probatorios aportados no son suficientes para demostrar que el peticionario no tiene derecho a acceder al reconocimiento solicitado, para ello tendrá que indicar de manera razonada y justificada cuales son los medios probatorios requeridos para tal fin y, debido a la necesidad de ese periodo probatorio se niega la solicitud.

Por otra parte, si el interesado decide continuar con el trámite ante sede judicial debido a la negativa de su solicitud bajo la aplicación de esta casual, le corresponde al Consejo de Estado entrar a conocer del asunto y, para ello tendrá que examinar los siguientes puntos: primero: si se requiere o no el periodo probatorio justificado por la administración, si no se requiere desestimar la extensión de extensión pero, en caso de ser necesario, segundo: en aplicación al principio de economía procesal, entrar a practicar las pruebas para proceder a decidir, es decir una vez practicadas y valorado el material probatorio entrar a conocer el fondo del asunto, y no solo definir la necesidad del debate probatorio.

De todas maneras y antes de presentarse conflictos de interpretación al momento de aplicar esta causal, puesto que de la información obtenida por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y relatoría del Consejo de Estado, no se tiene conocimiento hasta el momento que el procedimiento especial de extensión de jurisprudencia se haya negado por esta causal por parte de la administración, así que es mejor que sea aclarada por el legislador, puesto que lamentablemente no fue previsto en la norma un periodo probatorio para determinar si el peticionario carece del derecho invocado, ni la oportunidad para contradecir las pruebas decretadas, puesto que de establecerse un periodo probatorio en el trámite administrativo de la extensión de la jurisprudencia se eliminaría esta causal.

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”.

En esta causal se encuentra contenida la tarea principal de las autoridades administrativas cuando entran a decidir la extensión de jurisprudencia, puesto que en ejercicio de la comparación entre la situación del solicitante y el beneficiario de la sentencia de unificación del Consejo de Estado, se determina la procedencia de este mecanismo.

Para ello las autoridades administrativas tendrán que entrar a cotejar los supuestos de hecho y jurídicos que se indican en la sentencia a extender, con los argumentos planteados en la petición y las pruebas con las cuales se acredita que el interesado se encuentra en las mismas circunstancias que el beneficiado con el fallo unificador, con el fin de acceder a la petición, es

por esto que se exige que las sentencias de unificación jurisprudencial tengan claridad y sea de fácil comprensión para poder identificar la ratio decidendi, para contribuir con la labor de la administración frente al trámite de este mecanismo.

En esta casual opera el denominado juicio de similitud tanto fáctico como jurídico entre la situación del peticionario y la analizada en la sentencia de unificación, sin que se trate de una identidad absoluta en la circunstancias de hecho sino de una semejanza de las cuestiones fácticas en la medida que guardan relación con las cuestiones jurídicas (Garzón Martínez, El nuevo proceso contencioso administrativo, 2014, pág. 731)

Aunque en la práctica no debe ser tarea sencilla, la comparación no debe convertirse en algo dispendioso para las autoridades administrativas, puesto que si llegara a existir alguna dificultad, le corresponde decidir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para terminar, de presentarse la negativa de la extensión de la jurisprudencia por esta causal y teniendo en cuenta que no existe claridad en la norma, se podría presentar las siguientes hipótesis: i) que el peticionario considere que tiene derecho por otras razones diferentes de las expuestas en la sentencia de unificación jurisprudencial que sirvió de base para su solicitud de extensión de jurisprudencia, en este caso tendría derecho a presentar una nueva petición (Vega de Herrera & Suárez Bohórquez, 2014, pág. 147); ii) que nuevamente el peticionario presente una solicitud de extensión de la jurisprudencia pero invocando una sentencia de unificación con una posición diferente a la que sirvió de fundamento a la inicial. En estos casos los interrogantes serían, cuál sería el mecanismo a seguir por el peticionario, presentar demanda del medio de

control correspondiente o continuar con la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia y frente a qué acto administrativo, sin mencionar la suspensión de la caducidad del medio de control respectivo.

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”.

Esta causal hace alusión al “apartamiento administrativo”, como posibilidad válida con que cuenta la administración para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación (C.C. Sent.C-588 de julio 25 de 2012).

Frente a este punto la Corte Constitucional en sentencia C-816 de noviembre 1 de 2011, al respecto señaló: “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”. “Al igual que en el ámbito de

judicial, el *apartamiento administrativo* de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado”.

Al respecto señala López Medina (2016, pág. 180 y 181) que para la Corte, la posibilidad de “apartamiento administrativo” es análoga al “apartamiento judicial”, es decir los jueces y los funcionarios tienen un deber relativo de obediencia al precedente, *prima facie*, deben aplicar las líneas jurisprudenciales claras y específicas de las Altas Cortes a los casos análogos por sus hechos y circunstancias que tengan que decidir dentro de su competencias, por razones de igualdad de trato y seguridad y uniformidad en la interpretación del derecho, sin embargo, con todo, los jueces y los funcionarios administrativos pueden apartarse de estas líneas de manera “excepcional y restringida” cuando puedan ofrecer “argumentos razonables y suficientes”. Por lo tanto el apartamiento es una actitud consciente, directa y argumentativa en la que se desafía la corrección de una línea jurisprudencial, empero no se indica un punto final o algún momento en que la opinión divergente de la administración tenga que ceder ante el criterio jurisprudencial, pues un apartamiento eterno, haría nugatorio el valor del precedente de descongestión<sup>100</sup>.

Como primera consideración, es importante resaltar que esta causal no establece una libertad absoluta a favor de la administración, ya que la Corte Constitucional<sup>101</sup> ha reiterado que las autoridades administrativas se encuentra en la obligación de respetar, seguir y aplicar la interpretación señalada por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones como son Consejo de estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional y, en el caso de la extensión de la jurisprudencia especialmente las sentencias de unificación jurisprudencial del

Consejo Estado, ya que en el evento de adoptarse una interpretación opuesta a la contenida en un fallo de unificación, se requerirá de una fundamentación precisa y clara sobre las razones de la separación interpretativa en relación directa con la sentencia invocada (Pabón Parra, 2014, pág. 124).

Frente a esta causal, señala Rojas Betancourt (2014, pág. 104) que aunque algunos autores consideran que con ella se está cuestionando la interpretación del Consejo de Estado, por el contrario lo que permite es el conocimiento de argumentos de la administración que de pronto no fueron observados por el Consejo de Estado, permitiendo el dialogo institucional legítimo. Adicional a lo anterior, Arenas Monsalve (2014, pág. 14) afirma que con esta causal se demuestra la naturaleza dinámica del carácter unificador de jurisprudencia de las sentencias del Consejo de Estado, puesto que se da la posibilidad de debatir de forma dinámica las tesis contenidas en las sentencias de unificación, permaneciendo igualmente en la ley la prevalencia de la interpretación que adopta el Consejo de Estado; posición que comparte Güecha Medina (2014, pág. 465) al indicar que a través de esta causal la autoridad pública está ejerciendo la facultad de interpretación de la jurisprudencia al poder sustentar que el Consejo de Estado se equivocó en su interpretación y de esta manera evitar que los servidores públicos se conviertan en máquinas de aplicación de normas y decisiones judiciales.

La controversia de esta causal radica en la facultad así sea excepcional que se le da a la administración de desconocer la interpretación contenida en una sentencias de unificación (Garzón Martínez, 2014, pág. 733), aunque se realice debidamente motivada, además porque no se indica hasta cuándo se puede continuar con el apartamiento.

*Notificación.* Aunque en el precepto que reglamenta esta fase no se previó ninguna peculiaridad para la notificación de la decisión, es claro que una vez adoptada deberá notificarse en los términos de los artículos 66 y siguientes del CPACA (Santaella Quintero, 2013, pág. 245), es decir de forma personal al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse, también podrá efectuarse mediante medios electrónicos, siempre y cuando el interesado lo hubiere aceptado de forma expresa, sin embargo si no se pudiera hacer la notificación personal, esta se deberá efectuar por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número fax o al correo electrónico que figure en la petición.

*Recursos.* Contra el acto que reconoce el derecho, niegue la solicitud de extensión de la jurisprudencia total o parcialmente, o la autoridad administrativa guarda silencio no procede ningún recurso administrativo; en los dos últimos casos, además, no podrá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de los medios de control, el único medio de control que establece la norma es el consagrado en el artículo 269 del CPACA o trámite judicial de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, que se explicará en el siguiente capítulo.

*Efectos.* Encontramos como principales efectos, los siguientes:

*Suspensión de la caducidad.* Radicada la petición de extensión de la jurisprudencia ante la autoridad administrativa competente se suspenderá los términos de caducidad del medio de control que proceda frente a las situaciones que se ha pedido la extensión.

Si el interesado decide no acudir ante el Consejo de Estado, los términos de caducidad se reanudarán al día siguiente del vencimiento del plazo para adelantar el procedimiento en sede judicial de la extensión de la jurisprudencia, es decir, treinta días contados a partir del día siguiente de la notificación de la decisión de la administración, siempre y cuando se hubiera pronunció dentro del término legal que tiene para hacerlo o al día siguiente del vencimiento del plazo que cuenta la administración para pronunciarse, si guardó silencio.

No obstante, si se trata de asuntos que pueden ser dirimidos por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se pueden presentar las siguientes situaciones:

1. Que la administración se pronuncie al resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia sobre el derecho reclamado, en este caso el término de caducidad se comienza a contar al día siguiente de vencido los treinta días que tiene el interesado para acudir ante el Consejo de Estado, previa notificación del acto administrativo que negó el reconocimiento del derecho dentro del término legal que tenía para hacerlo,

2. Que la administración no se pronuncia y en la petición de extensión de jurisprudencia, además se solicitó el reconocimiento de un derecho, no comienza a contar el término de caducidad sino hasta cuando la administración decida de fondo sobre el derecho solicitado. Frente a la solicitud de reconocimiento de un derecho, independiente de la petición de extensión, se puede generar el silencio administrativo negativo sustancial, consagrado en el artículo 83 del CPACA, es decir una vez transcurrido tres meses sin que se hubiera notificado

decisión que lo resuelva, se entenderá que el reconocimiento del derecho solicitado fue negado (Arias García, 2013, pág. 360) y,

3. Que la administración no se pronuncie, pero en la petición de extensión de la jurisprudencia no se solicitó el reconocimiento de un derecho, deberá agotarse ante la administración la reclamación respectiva y una vez notificada la decisión definitiva, se comenzará a contar el término de caducidad.

Como la norma no indica que la suspensión del término de caducidad generada con la presentación de la petición de extensión de jurisprudencia, solo opera por una sola vez, no existe claridad sobre el número de oportunidades que es posible insistir en esta petición, puesto que estas se podrán presentar tantas veces cuantas sentencias de unificación jurisprudencial se profieran (Rojas Betancourth, 2012, pág. 105), de presentarse esta situación se puede ver afectado el parámetro de caducidad de los medios de control, eso sin contar la suspensión que genera el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial que se debe agotar para algunos medios de control, por lo tanto, para evitar dificultades frente a este hecho es mejor que se reglamente.

En cuanto a la suspensión de la caducidad de los medios de control cuando el interesado acude ante el Consejo de Estado en ejercicio de la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia, se estudiará en el siguiente capítulo.

*Cuando se accede a la extensión de jurisprudencia:* Se tiene que ver desde dos puntos de vistas, uno para la administración y otro para el interesado.

Para la administración frente a la parte patrimonial, surge el interrogante frente al rubro de donde se va a descontar el dinero que se reconoce al extender los efectos de una sentencia de unificación, puesto que no puede ser del correspondiente a sentencias o conciliación porque no es el resultado de esta actividad. Así las cosas, la entidad pública tendría que modificar el nombre de las partidas presupuestales y agregar al rubro de sentencias y conciliación, el de la extensión de jurisprudencia o crear uno nuevo (Namén Vargas, 2014, pág. 480) o sacarlo del rubro de la materia del acto administrativo a que corresponda.

Por otra parte, es de resaltar que cuando la administración accede a extender los efectos de una sentencia jurisprudencial reconociendo unos derechos, no existe un control frente a la decisión final, con el fin de determinar si se está presentando un detrimento patrimonial o tomando una decisión con desconocimiento del ordenamiento jurídico, solamente el que la misma entidad puede ejercer y, en eso caso de llegarse a presentar tal situación, la administración tendría que demandar su propio acto administrativo, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) (Arias García, 2013, pág. 361), en los términos de caducidad establecidos para ello.

Frente el interesado, si este no está de acuerdo totalmente con la decisión, por ejemplo puede estar conforme con el reconocimiento efectuado pero no comparte la liquidación realizada, es claro que contra el acto administrativo que accede y reconoce un derecho como consecuencia de la petición de extensión de la jurisprudencia, no podrá interponerse recurso alguno por estar expresamente prohibido, sin embargo puede demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de los medios de control correspondiente, aunque surge el interrogante,

en el caso de reconocimiento de perjuicios por hechos u omisiones administrativas, si el medio de control que se debe instaurar contra la decisión producto del mecanismo de extensión es de nulidad y restablecimiento del derecho o de reparación directa, lo anterior con el fin de determinar el término de caducidad.

No obstante lo anterior, para Santaella Quintero (2013, pág. 247) el interesado puede asumir que el derecho le fue parcialmente denegado y acudir directamente al Consejo de Estado por la vía especial regulada por el artículo 269 del CPACA.

*Cuando se niega la extensión de jurisprudencia:* Si la solicitud es negada o la administración guardó silencio, el interesado cuenta con dos posibilidades:

1. Acudir ante el Consejo de Estado dentro de los treinta días siguientes a la decisión adoptada por la autoridad administrativa, si fue respondida dentro del término establecido por la ley o vencido el término para responder sin pronunciamiento alguno, para continuar con el trámite en sede judicial ante el Consejo de Estado a efectos de que sea éste el que ordene la extensión de la sentencia de unificación jurisprudencial, posibilidad que es opcional del interesado. En el evento de optarse por esta posibilidad, el término de caducidad para la presentación de la demanda del medio de control respectivo, se reanudará una vez quede ejecutoria la providencia del Consejo de Estado que negó la extensión de la jurisprudencia, pero si el medio de control para la reclamación del derecho sustancial fuere el de nulidad y restablecimiento del derecho, y la administración no se ha pronunciado de fondo frente al reconocimiento del derecho, se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que lo

resuelva según las reglas generales, tal como lo consagra el inciso 6° del artículo 269 el CPACA<sup>102</sup>.

2. Presentar la demanda del correspondiente medio de control, para ello es importante tener en cuenta que el término de caducidad se reanuda dependiendo de si la administración se pronunció o no, frente a la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho solicitado. Entonces para contabilizar el término de caducidad tenemos que se reanuda por regla general al día siguiente del vencimiento del plazo para adelantar el procedimiento en sede judicial de la extensión de la jurisprudencia<sup>103</sup>, si se resolvió y notificó la decisión de la administración dentro del término establecido para ello o vencido el término para que se pronuncie y guardó silencio; pero si es de nulidad y restablecimiento del derecho, además se pueden presentar las siguientes situaciones: i) Que la administración no se pronuncie y en la petición de extensión de jurisprudencia, además se solicitó el reconocimiento de un derecho, no comienza a contar el término de caducidad sino hasta cuando la administración se pronuncie sobre el derecho solicitado, se considera que frente a la solicitud de reconocimiento de un derecho, se puede generar el silencio administrativo negativo sustancial, consagrado en el artículo 83 del CPACA, es decir una vez transcurrido tres meses sin que se hubiera notificado decisión que lo resuelva, se entenderá que el reconocimiento del derecho solicitado fue negado y, ii) Que la administración no se pronuncie, pero en la petición de extensión de la jurisprudencia no se solicitó el reconocimiento de un derecho, deberá agotarse ante la administración la reclamación respectiva.

Sin embargo, para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de los medios de control señalados en el CPACA, resulta imperioso señalar que la presentación de la demanda se debe someter al cumplimiento de unos requisitos previos, como lo son:

a) El trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para todas las demandas donde se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, en caso de ser procedente y no estar expresamente prohibida en la ley y haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular, salvo que las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes<sup>104</sup>.

Frente al trámite de la conciliación extrajudicial, hay que destacar que esta se puede realizar antes, durante o después de presentar la petición de extensión de la jurisprudencia. En el primer evento, es decir en el caso de haberse tramitado la conciliación extrajudicial antes de presentarse la solicitud de extensión, se entiende agotado este requisito y el término de caducidad del medio de control correspondiente se suspendió por el trámite de la conciliación y por la petición de extensión. En el segundo caso, es decir cuando se presenta la solicitud de extensión, estando en trámite la conciliación, encontramos un vacío en la norma que puede generar varios inconvenientes, especialmente frente a la suspensión del término de caducidad del medio de control y su computo, debido a que el trámite de la conciliación solo puede suspender la caducidad por una sola vez y no puede exceder de tres meses y la extensión de la jurisprudencia también suspende el término de caducidad (Rojas Betancourth, 2012, pág. 105). En el tercer

caso, cuando la conciliación extrajudicial se adelanta una vez agotado el trámite administrativo de la extensión de la jurisprudencia, al igual que en el primer caso el término de caducidad se suspendería por lo que dure el trámite de la extensión y el de la conciliación. No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que no existe claridad en la norma, si la petición de extensión se puede presentar en varias oportunidades, y

b) La interposición de los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular, en relación con este requisito de procedibilidad, encontramos varias deficiencias en la norma, en primer lugar, porque se da la posibilidad a la administración de resolver junto con la solicitud de extensión, otras peticiones presentadas con anterioridad, en donde se buscaba el reconocimiento del mismo derecho, situación que da lugar a que contra la decisión de estas peticiones no proceda ningún recursos, puesto que al entenderse resueltas con la de la extensión de la jurisprudencia no son susceptibles de impugnación por vía administrativa, en segundo lugar, porque se suelen confundir la solicitud de extensión de jurisprudencia, con la del reconocimiento de un derecho, que se pueden presentar conjuntamente o de forma independiente, en el caso de presentarse por separado, la decisión proferida en relación al reconocimiento de un derecho sería susceptible de los recursos administrativos de ser procedentes y, por lo tanto, de existir de acuerdo con la ley un recurso obligatorio se tendría que ejercer para agotar este requisito de procedibilidad.

*Controles* frente a las decisiones tomadas por la administración en ejercicio de la extensión de la jurisprudencia y en especial con las que acceden a la petición, la norma no establece un control directo en relación con las mismas. Sin embargo, tenemos que las autoridades

administrativas responden en todas las actuaciones, así: patrimonialmente de conformidad con el art. 90 C P, a través del medio de control de repetición; fiscalmente, por aquellas actuaciones que se produzcan contra el patrimonio público estatal, el proceso es adelantado por la Contraloría y se encuentra reglamentada en la Ley 610 de 2000<sup>105</sup>; penalmente, cuando se tipifiquen los delitos contra la administración pública, dentro de los cuales se destacan: peculado, cohecho, concusión, celebración indebida de contratos, abuso de autoridad, tráfico de influencia y prevaricato; y disciplinariamente, la cual se encuentra regulada en el Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002<sup>106</sup> y el Estatuto Anticorrupción<sup>107</sup>.

#### **4.3. Problemáticas que se presentan en la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia**

Aunque el precepto que reglamenta la primera etapa del procedimiento de la extensión de la jurisprudencia, artículo 102 del CPACA, consagra un trámite ágil y sumario, debido a la finalidad que se pretende cumplir como mecanismo de descongestión, luego del análisis de la norma que consagra esta fase de este instituto procesal, percepciones de diferentes doctrinantes y de la autora, así como del análisis de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en especial de las decisiones proferidas en el transcurso del proceso de esta figura, las cuales han sido citadas a lo largo del presente capítulo, conceptos previos de la ANDJE y consultas efectuadas a entidades administrativas<sup>108</sup>, se puede advertir que el legislador no contempló en las normas

que reglamentan este instituto procesal, ciertas situaciones que se pueden presentar durante el trámite de la primera fase que no permiten que los ciudadanos puedan acudir de manera ágil ante la administración y se obtenga de forma eficiente un resultado, para de esta forma evitarles acudir a la vía judicial solicitando el reconocimiento de derechos y contribuir a la descongestión judicial.

En conceptos previos emitidos por la ANDJE<sup>109</sup> en el trámite administrativo de la extensión de la jurisprudencia transcurrido entre los años 2013 y 2014, los cuales aparecen publicados en la página web de ésta entidad<sup>110</sup>, cuyas referencias son los números: 20141030022441-OAJ de abril 11 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, relacionado indexación de mesada pensional; 20141030022481-OAJ de abril 11 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, relacionado con la reliquidación de pensión de vejez; 20141030000431-OAJ de enero 8 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, en donde se acumulan dos solicitudes relacionadas con la actualización del monto pensional desde la primera mesada; 20141030017971-OAJ de marzo 31 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, relacionado con la reliquidación de la pensión de jubilación; 20141030017331-OAJ de marzo 26 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, relacionado con la reliquidación de la pensión e indexación de primera mesada

pensional; 20141030024481-OAJ de abril 29 de 2014, dirigido a la Gobernación de Antioquía, relacionado con la reliquidación de pensión de jubilación; 2014030049001-OAJ de agosto 28 de 2014, dirigido a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, relacionado con la reliquidación de las mesadas de la asignación de retiro y 20141030023471-OAJ de abril 4 de 2014, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, relacionado con la reliquidación de la pensión de jubilación, la Agencia concluyó que las solicitudes de extensión de jurisprudencia formuladas eran improcedentes por cuanto no cumplían con los presupuestos previstos en el artículo 102 del CAPACA, puesto que no se invocaron sentencias de unificación del Consejo de Estado.

Mientras que en los conceptos radicados bajo los números 20141030016201-OAJ de marzo 19 de 2014, dirigido al Ministerio de Defensa Nacional, relacionado con la muerte de una persona en hechos donde se ven involucrados agentes de la Fuerza Pública, se concluyó que la sentencia invocada a pesar de ser de unificación del Consejo de Estado no reconocía un derecho y en el 2014030061561-OAJ de octubre 9 de 2014, dirigido a la Policía Nacional, relacionado con la privación injusta de la libertad y 20141030086871-OAJ de diciembre 23 de 2014, dirigido a la Policía Nacional, relacionado con la omisión de actuación por parte del Estado frente a la presunta comisión de delitos realizados por un grupo armando al margen de la ley, se concluyó que los solicitantes no se encuentran en la misma situación fáctica ni jurídica de la sentencia invocada que fue objeto de decisión en el proceso que falló la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Por otra parte, las entidades públicas consultadas por la autora (Anexo No.6), con el fin de conocer la aplicación del mecanismo estudiado y las respectivas decisiones adoptadas, informaron lo siguiente:

a) El Ministerio de Defensa Nacional a través de la Coordinadora Grupo Contencioso Constitucional, mediante Oficio No.OFI16-87139 MDN-DSGDAL-GCC de 31 de octubre de 2016, señala que a esa fecha no se ha accedido a ninguna de las catorce peticiones de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, por encontrar que:

- Se invocan sentencias que no unifican jurisprudencia, es decir que no han agotado el procedimiento especial definido en el artículo 271 del CPACA o que sea una sentencia de unificación que reconozca un derecho.

- Se solicitan en asuntos que requieren agotar un debate probatorio, y

- Porque ninguna de las peticiones de extensión de la jurisprudencia invocadas ante el Ministerio de Defensa, cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 102 del CPACA, especialmente con acreditar igualdad fáctica y jurídica.

Asimismo, la Policía Nacional a través de la Secretaría General, mediante Oficio No.S-2017-009282/ SEGEN-ARJUR-15.1 de 13 de enero de 2017, informa que desde que entró a regir el CPACA se han registrado 16 peticiones de extensión de la jurisprudencia, las cuales se negaron por no existir sentencia de unificación del Consejo de Estado o las peticiones no cumplían con los requisitos contemplados en el artículo 102 del CPACA.

b) El Departamento de Cundinamarca, a través de la Directora de Defensa Judicial y Extrajudicial, mediante Oficio de fecha 2 de noviembre de 2016, señala que “... a la fecha cursan tres solicitudes de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado en relación con la aplicación en la Sentencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010 que unificó el criterio frente a la interpretación de la forma como liquidar las prestaciones económicas de quienes estando dentro del régimen de transición tiene derecho a que su reconocimiento pensional sea estudiado bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985, advirtiendo que dos de éstas, se encuentran al despacho para proveer y en la otra se decretó el rechazo de la solicitud”.

c) La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, por intermedio de la Directora Operativa del Grupos de Procesos, con Oficio No.20162148103 de 9 de noviembre de 2016, manifiesta que desde el año 2012 se han elevado un total de cinco peticiones de extensión de la jurisprudencia, así:

- En dos de ellas se procedió a reliquidar la pensión de jubilación a dos exfuncionarios y para dar cumplimiento a esa determinación se afectó dos rubros presupuestales: el primero de ellos: Transferencias Previsión Social Vigencias Expiradas (para el pago de las diferencias de las mesadas causadas y las pagadas) y Pensiones y Jubilaciones (para cancelar las mesadas reliquidadas hacia el futuro).

- En otras dos solicitudes elevadas con el mismo propósito que las anteriores, no se accedió a lo allí pedido, lo que dio origen a que los exfuncionarios acudieran ante el Consejo de Estado

desde los meses de septiembre y octubre de 2013 con el propósito de solicitar la aplicación de la extensión de jurisprudencia, sin que hasta la presente se haya resuelto de manera definitiva sus pedimentos

- En la otra petición se solicitó la extensión de jurisprudencia para la protección de la vivienda digna, la cual fue negada en vista de que los peticionarios no aportaron elemento alguno que pudiera indicar cuál sentencia del Consejo de Estado se estaba incumpliendo o cuál fallo en contra de la CAR era similar a la situación que presentaban los peticionarios.

Adicionalmente señala que la figura estudiada no ha tenido mayor aplicación, por cuanto no ha sido clara la posición de la jurisdicción y la ANDJE se ha opuesto a la extensión de jurisprudencia en materia de reliquidación pensional, sumado al hecho de la tardanza de la jurisdicción en resolver estas materias.

d) La Universidad Nacional, mediante Oficio No. FP-2637-16 de 22 de noviembre de 2016, suscrito por la Directora del Fondo Pensional, manifiesta que desde que entró a regir el CPACA, fueron radicadas en el Fondo Pensional según a base de datos una solicitud de extensión de jurisprudencia de fecha 10 de enero de 2013, que fue resuelta negativamente, por cuanto para ese momento la Universidad se encontraba adelantado una consulta ante el Ministerio de hacienda y Crédito Público, como entidad concurrente en el pasivo pensional y que el rubro presupuestal sobre el cual se realiza el pago de las prestaciones del Fondo Pensional corresponde a los dineros asignados a la Universidad del Presupuesto General de la Nación.

e) Por otro lado, Díaz Palacios (2017, pág. 59 y 60) señala que la DIAN en noviembre de 2015, al responder un derecho de petición relacionado con la extensión de la jurisprudencia, manifestó que de las tres peticiones presentadas ninguna ha prosperado, por cuanto las sentencias cuyos efectos se pretendían no habían sido proferidas por el Consejo de Estado y las que si lo fueron, no eran sentencias de unificación jurisprudencial que cumplieran con lo señalado en el art.270 del CPACA.

Conforme a lo anterior, se deduce que el precepto que reglamenta la fase administrativa del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia presenta lagunas normativas que generan al momento de su ejecución varias dificultades, dentro de las cuales tenemos:

- Se encuentra dificultad en determinar quién es la autoridad competente para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, por cuanto no siempre la entidad demandada en un sentencia de unificación jurisprudencial es la competente para resolver dichas reclamaciones administrativas, situación que genera muchas más dilaciones en el trámite de esta herramienta al producirse remisiones a las autoridades consideradas competentes o presentarse conflictos de competencia administrativas.

- No se reglamenta el procedimiento a seguir por falta de competencia y un eventual conflicto de competencia administrativa, puesto que al ser una figura especial, las normas deberían indicar el trámite correspondiente o indicar que se remite a las normas generales relacionadas con el derecho de petición.

- Tampoco se tiene claridad sobre la procedencia de requerir al peticionarios para que subsane la petición, ni el término que se debe conceder para tal efecto, ni tampoco se indica que ocurre si no lo hace, si se declarará desistida o se tendrá que decidir con lo señalado en el escrito; se podrá volver a presentar?, en este caso se suspendió los términos de caducidad?.

- No se establece cuantas oportunidades tiene el interesado para elevar la petición de extensión jurisprudencial (Limas Vargas & Herrera Moreno, 2014, pág. 20), máxime si se tiene en cuenta que con la sola presentación suspende el término de caducidad del respectivo medio de control y generaría el incremento en gran medida en la congestión administrativa y consecuentemente la judicial, esta última respecto del Consejo de Estado como órgano encargado de ejercer el control jurisdiccional de las decisiones proferidas en ejercicio de este mecanismo. No obstante lo anterior, en el evento de limitarse se podría llegar a pensar que se estaría violando el derecho fundamental de petición, al considerarse que se estaría prohibiendo ejercer libremente una petición respetuosa.

- Falta establecer la procedencia de un periodo probatorio y el término del mismo, en efecto el artículo 102 del CPACA, no previó la práctica de pruebas en el evento que la administración las requiera o el peticionario las solicite, ni tampoco se determinó que ocurre con el término para decidir mientras se practican. Frente a este punto consideramos que con el fin de no dilatar el trámite de la solicitud de extensión de jurisprudencia, en caso de ser necesario, se debería incluir dentro del término que tiene la administración para decidir.

- No se indica que se pueden presentar causales de rechazo de la petición y las que se incluyeron en el precepto para negar la extensión de la jurisprudencia, generan problemas de interpretación, razón por la cual se debería eliminar algunas de ellas, como cuando se requiera de un periodo probatorio, otras deberán aclararse, como la relacionada con el apartamiento y adicionar otras, como la de cosa juzgada y cuando las sentencias de unificación se contradicen.

- En cuanto al vencimiento del plazo, no se indica si la autoridad administrativa quedó eximida para pronunciarse o si el silencio previsto en el artículo 102 CPACA, genera de forma inmediata la pérdida de competencia para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

- No existe claridad frente a la decisión que deben tomar las autoridades administrativas en los casos en donde ya se está tramitando el proceso judicial originado por el hechos con los se reclama la extensión de la jurisprudencia, aunque frente a este punto el Consejo de Estado en Auto de 8 de septiembre de 2016 Rad.No.2014-00108, ya se pronunció señalado que era improcedente la solicitud de extensión de la jurisprudencia<sup>111</sup>, sin embargo todavía existe vacío en el caso que se presente la petición de extensión de la jurisprudencia y posteriormente se instaure una demanda para el reconocimiento de los mismo derechos, así como el trámite a seguir cuando se presente estas situaciones.

- No se entiende la necesidad de agotar la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para iniciar los medios de control cuando ha sido negada la petición especial de extensión de jurisprudencia, puesto que ya se conoce la posición de la administración y se estaría dilatando aún más el acceso a la administración de justicia., por cuanto se exigiría agotar

el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial para acudir a la vía jurisdiccional, ya que se estaría suspendiendo dos veces la caducidad el medio de control, se podría llegar a pensar que cuando ocurra esta situación se podía acudir directamente a demandar.

- Existe un vacío normativo en la forma de cómo se deben computar los términos de suspensión de caducidad cuando dentro del trámite de una solicitud de conciliación extrajudicial, se presenta ante la autoridad la petición de extensión de la jurisprudencia.

- No hay claridad frente al agotamiento del requisito de procedibilidad, relacionado con la interposición de los recursos obligatorios, en el evento de negarse la solicitud de extensión de la jurisprudencia, cuando con la misma se decida una petición que fue presentada con anterioridad, puesto que contra esta decisión no procede recurso administrativo y es opcional la facultad de acudir al Consejo de Estado.

- En el evento de accederse a extender los efectos de una sentencia por parte de la administración, no se establece controles frente a dicha decisión, ni quien los va a ejercer, puesto que se pueden tomar decisiones que pueden ir en detrimento del patrimonio público de la entidad o en contra del ordenamiento jurídico.

- No se reglamenta como opera la suspensión de la caducidad cuando se presentan varias solicitudes de extensión de jurisprudencia o de manera conjunta con la conciliación extrajudicial.

- Se omitió señalar que las autoridades que no brinde contestación a la petición donde se solicita la extensión de la jurisprudencia pueden incurrir en falta disciplinaria, sin mencionar

que eventualmente puede incurrir en acciones penales o patrimoniales, por el incumplimiento de sus funciones.

- En cuanto al apartamiento administrativo, no se indica hasta qué punto puede apartarse las autoridades administrativas de lo establecido en las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las consecuencias del reiterado apartamiento.

- Dificultad por parte de la administración en la aplicación de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado en sentencias de unificación, ya sea por los efectos patrimoniales que pueden conllevar o por las diferentes posiciones que se presentan con las sentencias de la Corte Constitucional.

## **Capítulo 5. Del control jurisdiccional de la extensión de la jurisprudencia y sus problemáticas**

Agotada la fase administrativa que previamente se debe tramitar, según los términos expuestos en el capítulo anterior, si la petición de extensión de la jurisprudencia fuera negada total o parcialmente por la autoridad administrativa de forma expresa o hubiere guardado silencio luego de transcurrido el término legal para el pronunciamiento de la petición, es potestativo del interesado acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad administrativa, para que a través de procedimiento especial, se determine la procedencia de ordenar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial que reconozca un derecho.

Una vez el interesado acude ante el Consejo de Estado mediante escrito, con el fin de obtener un pronunciamiento definitivo sobre la procedencia de la extensión de jurisprudencia en el caso concreto, se inicia la denominada fase judicial o segunda fase del procedimiento de este mecanismo (Santaella Quintero, 2013, pág. 238), la cual se encuentra prevista en el artículo 269 del CPACA y que se pasa a analizar para establecer sus problemáticas, para terminar indicando las diferencias entre la extensión de la jurisprudencia del CPACA, con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la LOJCA española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros del CPCA costarricense.

### **5.1. Naturaleza jurídica de la solicitud de extensión de la jurisprudencia y requisitos procesales**

Teniendo en cuenta que la administración en la fase inicial puede acoger la petición de extensión de la jurisprudencia, esta segunda fase se trata de una etapa eventual y potestativa del interesado, que se inicia como medio de control exclusivamente previsto para la fiscalización de las resoluciones denegatorias de la extensión de jurisprudencia, bien de forma expresa, esto es, porque la administración se pronunció de forma total o parcial de la petición o de forma tácita, cuando expirado los treinta días que disponen las autoridades para resolver esta clase de requerimientos no se obtuvo ninguna respuesta, es decir que se confía a la máxima instancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como es el Consejo de Estado, definir si en un determinado asunto resulta procedente extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial (Santaella Quintero, 2013, pág. 541).

Ahora bien, al ser el Consejo de Estado la última instancia en definir la procedencia de la extensión de efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, es importante traer a colación lo señalado por Correa Palacio (2010, pág. 524) al manifestar que la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, se estableció con el fin de brindar seguridad jurídica al ciudadano, así como una justicia oportuna y eficaz que proteja sus derechos y libertades y, en especial, la igualdad de trato, cuando la administración niegue una solicitud de extensión de

la jurisprudencia, sin embargo, de no establecerse algunos límites por la jurisprudencia, se podría abusar de ella y llegar a congestionar el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

De otro lado, Betancur Jaramillo (2014, pág. 449 y 450) señala que en cierta forma con este mecanismo se está desconociendo el principio contemplado en el artículo 17 del Código Civil en donde se prohíbe “a los jueces proveer en los negocios de su competencia por vía de disposición general o reglamentaria”.

Es así que al acudirse a la segunda etapa o fase judicial de la extensión de la jurisprudencia, se deben acreditar unos presupuestos mínimos que garanticen que el mecanismo será utilizado de manera razonable, pues, de lo contrario, lo que hoy se podría concebir como un instrumento útil para lograr una menor litigiosidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puede llegar a convertirse en un factor grave de congestión para el Consejo de Estado (C.E. Secc. 3ª, Subsecc. A. Auto 26/02/2014).

No obstante lo anterior, encontramos en la práctica que el precepto que regula el procedimiento de la segunda etapa de la extensión de la jurisprudencia, como es el artículo 269 del CPACA, presenta algunos vacíos jurídicos y controversias, los cuales se podrán deducir rápidamente al avanzar el estudio de la fase judicial que se adelanta ante el Consejo de Estado que se evacuará en este título.

En este orden de ideas y una vez explicada en forma detallada la fase inicial o administrativa de la extensión de la jurisprudencia, se procede a realizar un análisis adecuado de la segunda

fase de la extensión de la jurisprudencia, para ello se pondrá en contexto factores como el procedimiento a seguir, la autoridad competente, los requisitos, los efectos de las decisiones y los recursos a que haya lugar en el evento en que estos procedan, con el fin de precisar los principales aspectos de este procedimiento para concluir con los posibles problemas o conflictos que se pueden presentar al adelantar la segunda etapa del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia.

En primer lugar, es importante anotar que la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia no se activa de forma oficiosa por parte de la autoridad administrativa remitiendo el expediente administrativo al Consejo de Estado, ni por parte del Consejo de Estado requiriendo su envío para avocar su conocimiento, sino que se pone en marcha a solicitud del interesado mediante un escrito presentado ante este organismo judicial.

En relación con el escrito que pone en marcha la segunda fase del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, el Consejo de Estado señaló que “no puede ni debe ser tratada con los rigorismos propios de una demanda, sin embargo, se debe acreditar unos presupuestos mínimos que garanticen que el mecanismo será utilizado de forma razonable, pues de lo contrario, lo que hoy se concibe como un instrumento útil para lograr una menor litigiosidad ante la Rama Judicial, puede llegar a convertirse en un factor grave de congestión para el Consejo de Estado” (C.E. Secc. 3, Subsecc A, Auto No.47833 de 26/02/2014, Exp.No.2013-00096).

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a analizar los presupuestos mínimos que se deben cumplir para tramitar una solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado de conformidad con las normas que lo regulan:

*Jurisdicción*<sup>112</sup> y *competencia*: Le corresponde conocer la segunda etapa o fase judicial del mecanismo de extensión de la jurisprudencia a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a través de su órgano de cierre como es el Consejo de Estado, por estar así dispuesto en el artículo 269 del CPACA, competencia que no genera ningún conflicto al interesado, por esta razón se resalta la labor del legislador al determinar de esta forma la competencia, ya que facilita la presentación del escrito y le genera eficiencia a esta figura, porque son los que profieren las sentencias de unificación que activan este mecanismo.

Puesto que si se hubiera dejado abierta la competencia a todos los jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se tendría que reglamentar en qué casos conocería los jueces administrativos, en cuales los magistrados de los tribunales administrativos y por último, los consejeros de estado, situación que podría generar confusión en los interesados y conflictos de competencia entre los diferentes jueces y órganos que conforman la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

No obstante lo anterior, establecida la competencia exclusivamente en el Consejo de Estado, podría llegar a congestionarse éste órgano de cierre, en los casos en donde la administración no extienda los efectos de una sentencia de unificación de forma caprichosa o al hacerse mal uso de este mecanismo, como lo señala Correa Palacio (2010, pág. 524).

*Legitimación.* Entendida como “la autorización jurídica que el ordenamiento confiere para intervenir en la actividad jurisdiccional” (Rojas Gómez, 2014, pág. 108) y al igual que en cualquier proceso, la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado también se rige por las normas generales de legitimación y constituye un factor que se debe analizar tanto para la parte activa como para la pasiva, aunque no es condición ni presupuesto de la acción, porque no la limita en ningún sentido, ni su falta impide su válido y eficaz ejercicio, sin embargo si se llega advertir desde el inicio es posible que impida la continuación del proceso, pero por regla general solo se logra determinar cuándo se profiere la decisión, puesto que solo es una condición de éxito de la pretensión y no de la acción (Devis Echandía, 2012).

Las partes en este proceso deben ser las mismas que concurrieron en la fase inicial de la extensión de la jurisprudencia, por lo tanto, tenemos como legitimados:

1. Legitimación en la causa por activa, consiste en la identidad de la persona del actor con la persona a la cual la ley le concede la acción (Leal Pérez, 2014, pág. 244) y en la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se encuentra limitada a la persona que actuó como peticionario en la fase administrativa de éste mecanismo (Santaella Quintero, 2013, pág. 542) a su vez se divide en sustancial y procesal:

a) La sustancial por el directamente interesado, quien puede ser una persona natural o jurídica, ya sea privada o pública.

b) La procesal, al respecto es importante mencionar que aunque la norma guardó silencio en cuanto al derecho de postulación para acudir ante el Consejo de Estado a solicitar la extensión

de jurisprudencia, esta corporación ha establecido como una exigencia para su admisión<sup>113</sup> que el interesado este representado por un profesional del derecho, salvo que obre en causa propia.

Lo anterior, teniendo en cuenta que para acudir ante el Consejo de Estado, deberá hacerse a través de mandatario judicial, de conformidad a lo previsto en el artículo 229 de la CP, el cual preceptúa que la ley indicará los casos en donde las personas podrán acceder a la administración de justicia sin la representación de un abogado y el 160 del CPACA, que establece que quienes comparezcan a un proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo deberán hacerlo por conducto de abogado y, como no se indicó de manera expresa en la norma, es indudable que para poder acceder ante el Consejo de Estado a través de la extensión de la jurisprudencia, se tendrá que designar un abogado para que en su nombre ejerza el derecho de postulación.

Además, porque como lo señala el Consejo de Estado<sup>114</sup> se trata de una actividad netamente jurídica que requiere de conocimientos, habilidades y destrezas, que solo se pueden predicar de los profesionales del derecho, máxime si se considera que la exigencia de razonabilidad de la petición implica el despliegue de una carga argumentativa suficiente respecto de la identidad fáctica y jurídica de los supuestos a contrastar y el amplio conocimiento de las sentencias de unificación jurisprudencial expedidas por esa Corporación.

Sin embargo para García Olaya (2013, pág. 101 y 102), esta exigencia puede ir en desmedro de los intereses del peticionario, no solo porque le encarece el acceso a la justicia, para un trámite que se espera totalmente informal, sino que da lugar a los interesados se vean avocados a prescindir de esta posibilidad, vulnerándose seriamente sus derechos.

2. Legitimación en la causa por pasiva: Consiste en la identidad de la persona demandada con la persona contra la cual es concedida la acción (Leal Pérez, 2014, pág. 244) y en la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se encuentra limitada a la entidad administrativa que denegó la petición de extensión, ya sea de forma expresa, al pronunciarse mediante un acto administrativo o tácita, porque guardó silencio dentro del término que tenía para manifestarse.

*Oportunidad para presentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado:* El término para presentar ante el Consejo de Estado la solicitud de extensión de la jurisprudencia es dentro de los treinta días siguientes a la notificación de la decisión negativa emitida por la autoridad administrativa como consecuencia de la petición de extensión jurisprudencial, siempre y cuando se hubiese proferido de forma oportuna o vencido el término para dar respuesta, cuando la autoridad guardó silencio<sup>115</sup>, tal como se encuentra previsto en el artículo 102 del CPACA.

Como en este caso el término para presentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado es de días se entenderán estos como días hábiles, es decir que se entienden suprimidos los días feriados y de vacancia judicial, pero si el último día no fuere hábil, sino feriado o vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil<sup>116</sup>, además no se tendrán en cuenta los que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado, refiriéndose al Consejo de Estado, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 118 del CGP.

Para efectos de verificar el término dentro del cual debe presentarse la solicitud ante el Consejo de Estado, cuando la autoridad administrativa no se pronunció de forma oportuna, es decir que guardó silencio para responder de fondo la petición de extensión de la jurisprudencia dentro del término legal para hacerlo, puesto que una vez vencido pierde competencia para pronunciarse, se tiene que tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 614 del CGP, en donde se establece como requisito previo para iniciar la fase administrativa, el concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para resolver la petición de extensión de la jurisprudencia por parte de las autoridades. Conforme a lo anterior, entonces es necesario constatar si la Agencia rendirá o no concepto en el asunto, por lo tanto, se puede presentar las siguientes situaciones:

1. Que la ANDJE, dentro de los diez días siguientes al envío de la petición por parte de la autoridad administrativa, manifieste la intención de rendir concepto previo, el cual se deberá producir en el término de veinte días siguientes a la manifestación. En este caso el término se comenzará a contar vencido los treinta días que tiene la autoridad administrativa para responder, contados a partir del día siguientes de recibido el concepto de la Agencia o vencidos los veinte días sin rendirlo.

2. Que la ANDJE, dentro de los diez días siguientes al envío de la petición, no manifieste la intención de rendirlo. En este caso el término se comenzará a contar vencido los treinta días que tiene la autoridad administrativa para responder, contados a partir del día siguiente del vencimiento de lo diez días para que la Agencia comunique la intención de rendirlo.

Porque en los casos en donde la autoridad administrativa respondió de fondo y de forma oportuna la petición de extensión de la jurisprudencia, es decir dentro del término legal, la oportunidad para presentar la solicitud ante el Consejo de Estado se comenzará a contar a partir del día siguiente de notificada la respuesta emitida por la administración.

Es por lo anterior que las constancias de las actuaciones enviadas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y donde esta interviene, deben reposar en el expediente del trámite administrativo.

Cabe recordar que teniendo en cuenta que uno de los objetos de este mecanismo es precaver un futuro litigio, todos los términos son perentorios y preclusivos, porque como ya sea indicado el trámite de la extensión de jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda del medio de control correspondiente (C.E. Secc.2ª, Subsecc. A, Auto 29/01/2014).

No obstante lo anterior, para muchos doctrinantes dentro de los cuales se encuentra Santofimio Gamboa (2015)<sup>117</sup>, existe muchas críticas respecto al término, al considerarlo demasiado corto para interponer este incidente, por cuanto este debe ser mientras no se presentan el fenómeno jurídico de la caducidad del respectivo medio de control.

*Solicitud escrita y razonada:* El artículo 269 del CPACA señala que para acudir al Consejo de Estado en ejercicio de este mecanismo, el interesado deberá hacerlo mediante “escrito razonado”, es decir que se requiere de dos presupuestos formales, como son: en primer lugar, que se interponga mediante un documento escrito y, por otra parte, que esté debidamente razonado, es decir indicando las razones o argumentos por las cuales considera que se deben

extender los efectos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado<sup>118</sup> invocada, y que la administración le negó o guardó silencio.

En cuanto al escrito y como se indicó anteriormente, aunque no supone una demanda en estricto sentido, por lo menos deberá contener, para facilitar su trámite y la tarea del juzgador: la designación de las partes y sus representantes; lo que pretende de forma clara y precisa; los hechos y omisiones que sirven de fundamentos a lo pretendido; los fundamentos jurídicos que sustentan lo solicitado; el lugar y dirección donde las partes y apoderado de quien presenta la solicitud recibirán las notificaciones personales, dentro de la cual se podrá indicar la dirección electrónica, en el evento de contar con una.

*Copia de la actuación previa surtida ante la autoridad administrativa correspondiente.* Con la solicitud de extensión jurisprudencial que se radica ante el Consejo de Estado se debe acompañar copia de las actuaciones surtida ante la autoridad administrativa competente, con el fin de controlar la decisión de la administración tal como fue adoptada (Santaella Quintero, 2013, pág. 542).

Lo anterior, teniendo en cuenta que es presupuesto de la naturaleza misma del mecanismo de extensión de la jurisprudencia que de manera previa el interesado haya acudido ante la autoridad administrativa correspondiente con el propósito que le sea extendida los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado para que en sede administrativa, en primer lugar determine su procedencia, ya sea negándola total o parcialmente de manera expresa o porque

guardo silencio dentro del término que cuenta para resolver (C.E. Secc. 3ª. Subsecc. A Auto No.47833 de 26/02/2014. Exp.2013-00096).

Por lo anterior, es obligatorio allegar con la solicitud copia de la petición de extensión presentada ante la administración, con sus anexos si a ello hubiere lugar y la respuesta de la administración si la hubo o mejor aún de ser posible el expediente administrativo del trámite de extensión jurisprudencial que se adelantó en la fase inicial o administrativa, esto con el propósito de acreditar los siguientes presupuestos de procedencia:

1. Que se agotó el trámite previo ante la administración, *requisito sine qua non* para acudir ante el Consejo de Estado.

2. Que la petición que se presentó ante la autoridad administrativa, se refiera a la misma sentencia de unificación del Consejo de Estado, cuya extensión de efectos se pretende y se fundamente en los mismos supuestos facticos y jurídicos que la solicitud que se instaura ante el Consejo de Estado.

3. Que la solicitud se presentó ante el Consejo de Estado, se haya realizado dentro del término perentorio previsto en la ley.

*Que la sentencia que se pretende extender sea de unificación del Consejo de Estado que reconozca un derecho.* En virtud del principio de economía procesal y para considerar dar trámite a la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, es necesario antes de iniciar el procedimiento verificar que la sentencia que se pretenda extender con la

solicitud sea de unificación del Consejo de Estado que reconozca un derecho o situación jurídica (C.E. Secc. 3ª. Subsecc. A Auto No.47833 de 26/02/2014. Exp.2013-00096).

Previamente a describir el trámite que se adelanta en sede judicial de la extensión de la jurisprudencia, es importante anotar que cuando el precepto que lo reglamenta, es decir el artículo 269 del CPACA, hace referencia al Consejo de Estado como la autoridad judicial encargada de ordenar judicialmente la extensión de la jurisprudencia, en el caso de estimar procedente la solicitud, no precisa ni hace distinción alguna frente a quien le corresponde tramitarla, ni tomar la decisión, en el sentido de indicar si el consejero ponente o la sala de la subsección o sección a la cual fue repartido.

En este sentido, de entrada advierte Namén Vargas (2014, pág. 467), que la norma debe ser entendida, "... que la competente es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pues la naturaleza jurídica de la solicitud excluye a la Sala de Consulta y Servicio Civil, al no ejercer funciones jurisdiccionales" (arts. 237 CP y 112 de CPACA), a través de las cinco secciones que se encuentra dividida (art.110 CPACA). Aunque para algunos entendidos consideren que la competencia radica en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y no en las secciones y subsecciones que la integran, con fundamento en que es el máximo órgano del Consejo de Estado y, en desarrollo a tal calidad, es la única competente para unificar y, en consecuencia, extender la jurisprudencia. Sin embargo, en el mismo código no se atribuye exclusivamente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la competencia para unificar la jurisprudencia de la corporación, puesto que también pueden dictar sentencias de unificación las secciones, en atención a la especialidad.

Adicionalmente señala el anterior Consejero de Estado que, la solicitud de extensión de la jurisprudencia no puede considerarse como un proceso judicial, sino como un trámite ante el Consejo de Estado, en donde “... no se está modificando la posición adoptada en la sentencia de unificación de la Corporación, sino precisamente, como su nombre lo indica, se están extendiendo sus efectos a un caso particular no contemplado en dicha sentencia para su debida resolución y, por contera, la eficacia vinculante de dicho precedente judicial” (Namén Vargas, 2014, pág. 469 y 470).

Así las cosas tenemos que en atención al criterio de especialidad establecido en el reglamento del Consejo de Estado (Acuerdo No.58 de 1999. “Artículo 13: Distribución de los negocios entre las secciones:...”), la solicitud de extensión de la jurisprudencia será repartido a la respectiva Sección de la Sala de lo Contencioso administrativo, en atención a los asuntos que conoce, en resumen así: a la Sección Primera, le corresponde, por regla general, resolver los asuntos que no están expresamente asignados a otras secciones; a la Sección Segunda, le corresponde conocer de los asuntos contenciosos laborales y de seguridad social de los empleados públicos; la Sección Tercera, asuntos relacionados con la responsabilidad del Estado, por hechos, omisiones u operaciones administrativas y materia contractual; la Sección Cuarta, le corresponde resolver, por regla general, las controversias que versen sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales y, la Sección Quinta, de asuntos electorales.

En cuanto a quien le corresponde proferir la decisión dentro del trámite judicial, Arenas Monsalve (2014, pág. 17), señala que luego de diversas discusiones al interior de la Sección

Segunda del Consejo de Estado, se llegó a la conclusión que la decisión adoptada en audiencia no podía ser exclusivamente del ponente sino que se trata de una decisión de Sala, aunque no tiene que ser la Sala Plena de la Sección, sino de la Sub-Sección a la cual pertenece el consejero ponente a quien le fue repartido el asunto.

En conclusión, la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia, será adelantado o tramitado por el Consejero Ponente a quien le fue repartido el asunto, de la respectiva Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo en atención a la especialidad de conformidad con el reglamento del Consejo de Estado, es decir que los autos de trámite o impulso del proceso serán proferidos por el ponente, pero la competencia para tomar la decisión adoptada en audiencia, le corresponde a la Sub-Sección o Sección a la cual pertenece el ponente.

## **5.2. Procedimiento, decisión y efectos procesales**

El procedimiento de la fase judicial del mecanismo de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se encuentra reglamentado en el artículo 269 del CPACA, modificado por el artículo 616 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, CGP, en donde se incluye dentro del trámite a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado-

Es claro que el trámite aunque se refiere a un proceso judicial, no es accesorio al mismo, sino totalmente independiente, tanto así que se tramita a través de un procedimiento especial que se encuentra regulado en la ley, el cual se describe a continuación:

Radicado el escrito ante el Consejo de Estado y realizado el reparto correspondiente, el ponente, una vez estudiada su viabilidad, mediante auto admisorio, pone en conocimiento la solicitud de extensión a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y les da traslado por un término de treinta días para que aporten las pruebas que consideren necesarias y se puedan oponer por las mismas razones por las cuales se le negó la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa.

La norma al señalar que la administración demandada “podrá” y no “deberá” oponerse por las mismas razones con las cuales negó la extensión de la jurisprudencia, le está otorgando la facultad de indicar otras causales o razones diferentes a las indicadas en el acto administrativo denegatorio sin traslado al solicitante para su conocimiento y oportunidad para pronunciarse. Es decir que en el evento que la administración señale una causal diferente, el solicitante no podría ejercer el derecho de contracción<sup>119</sup> por no encontrarse regulada una etapa para ello, siendo suficiente con el traslado de las causales invocadas por la administración o la Agencia para ponerlas en conocimiento al solicitante, para que este pueda pronunciarse frente a las mismas por tratarse de hechos nuevos para el solicitante, tal como ocurre en el proceso ordinario con el traslado de las excepciones propuestas en la contestación de la demanda, por ser hechos nuevos de carácter impeditivo, modificatorio o extintivo formulados por la parte demandada

con los que se pretende destruir, enervar o derribar las pretensiones de la demanda (Leal Pérez, 2014, pág. 172).

Realizada la anterior anotación y volviendo al trámite de esta figura, vencido el término de traslado de la solicitud a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se convocará mediante auto proferido por el ponente a una audiencia indicando en el mismo la fecha y hora para llevarla a cabo, la cual de conformidad con el artículo 269 del CPACA se celebrará en un plazo máximo de quince días contados a partir de la notificación a las partes, sin embargo este término en la práctica será imposible de cumplir, teniendo en cuenta la cantidad de asuntos que conoce el Consejo de Estado y los que llegará a conocer como consecuencia de este mecanismo, para ello es suficiente con observar el trámite que se adelanta para esta herramienta y la fecha de los autos que se profieren para fijar la audiencia.

En dicha audiencia se escuchará a las partes en el orden establecido en el numeral 1º del artículo 182 del CPACA para que presenten sus alegatos, es decir se oirá primero al demandante, seguidamente a los terceros de la parte activa cuando los hubiere, luego al demandado y finalmente a los terceros de la parte pasiva si los hubiera, posteriormente se oirá a la Agencia y al Ministerio Público, por remisión del artículo 179 *ibídem*, al no encontrarse establecido en el artículo la forma en que se debe desarrollar.

En la audiencia se debe adoptar la decisión a que haya lugar, por lo tanto se debe constituir con la asistencia de todos los consejeros que conforman la subsección o sección que conforma

el ponente, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, al indicar que la decisión no puede ser proferida por el ponente sino por la sala de la sección o subsección correspondiente.

Adicional a lo anterior, una de las omisiones que vale la pena resaltar de este procedimiento, es que dentro del mismo tampoco se previó un término para poner en conocimiento y contradecir las pruebas aportadas por la administración y la Agencia Nacional por parte del solicitante, situación que se podría llegar a pensar que se le está vulnerando al solicitante los principios de publicidad y contradicción de las pruebas.

Es por lo anterior, que en los alegatos el apoderado del solicitante tendría que aprovechar este espacio para hacer las correspondientes contradicciones por su propia iniciativa (García Olaya, 2013, pág. 106), aunque no se le pusieron en conocimiento como se dijo en el párrafo anterior.

Por economía procesal y en vista de que en muchas solicitudes de extensión de la jurisprudencia, las entidades demandadas, los supuestos fácticos y jurídicos manifestados, la sentencia de unificación invocada para ser extendida e inclusive los apoderados de las partes, son los mismos, el Consejo de Estado ha realizado audiencias concentradas en la que se convoca a la entidad y a todos los solicitantes, para resolver la situación en una misma diligencia, siempre que se cuente con la aprobación de las partes (Namén Vargas, 2014, pág. 479).

En conclusión, como se puede observar dentro del trámite de la etapa judicial no existe traslado de los argumentos de defensa planteados por la entidad demandada ni un periodo probatorio con el fin de garantizar el principio de contradicción, entendido éste como la

oportunidad que se le da a las partes para “oponerse a un acto realizado a instancia de la contraparte y a fin de verificar su regularidad”, el cual tiene íntima vinculación con el principio de publicidad (Azula Camacho, 2010, pág. 75), siendo suficiente para surtirse con darse traslado al solicitante de los argumentos de la demandada por secretaría sin necesidad de auto y ponerse en conocimiento la providencia que abre el período probatorio y relaciona las pruebas que se van a tener en cuenta para tomar la decisión.

Adicional a lo anterior, tampoco se establece si dentro del procedimiento procede alguna de las terminaciones anormales del proceso como el desistimiento ya sea expreso o tácito, la conciliación o el allanamiento y en el evento de proceder, cuáles serían los efectos de los mismos, si tenemos en cuenta que se encuentra suspendido el término de caducidad del medio de control y que las terminaciones pueden ser parciales o totales. Sin embargo si tenemos en cuenta que el trámite de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se adelanta a través de un proceso sumario, no serían procedentes las terminaciones anormales del proceso, pero ello debería estar taxativamente así dispuesto en la norma que lo reglamenta, porque de lo contrario se entienden que procederían.

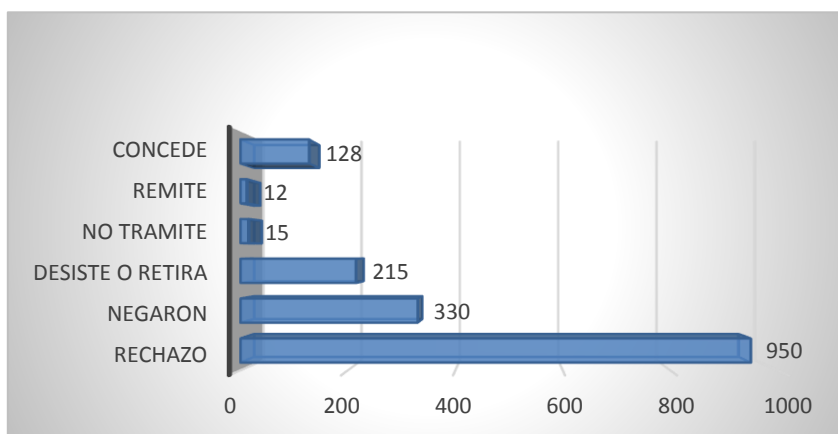
En relación con la naturaleza jurídica de las decisiones proferidas por el Consejo de Estado durante el trámite de extensión y unificación jurisprudencial en sede judicial, García Olano (2013, pág. 108 y 109) después de un análisis realizado por la inexactitud conceptual del tema, concluyó que eran providencias judiciales como sentencias y autos, planteamiento que no se comparte del todo, porque aunque estamos frente a un trámite judicial, si se profieren providencias, de las cuales solo se profieren autos.

En cuanto a las decisiones que el Consejo de Estado puede proferir durante el trámite de sede judicial de la extensión de jurisprudencia y aunque no quedó contemplado en el artículo 269 del CPACA, la ocurrencia de etapas o decisiones de carácter procesal, distintas del traslado de la solicitud, convocatoria a la audiencia de extensión de la decisión, mediante auto y la decisión de extensión (Namén Vargas, 2014, pág. 463 y 474), se considera que además de las establecidas para el impulso y decisión de fondo en el procedimiento, con el fin de garantizar la administración de justicia y el debido proceso de los interesados, así como el desgaste judicial, se puede tomar otras decisiones para tal fin.

Con el fin de realizar un estudio detallado de las decisiones que el Consejo de Estado ha proferido durante el trámite de ejecución de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia desde que entró en vigencia el CPACA – 2 de julio de 2016 -, se solicitó el 3 de octubre de 2016 mediante correo electrónico dirigido al Jefe de la Oficina Sistemas del Consejo de Estado, Ing. Pablo Enrique Moncada Suarez, se informará cuantas solicitudes de este mecanismo se han presentado, indicando número de proceso, demandante, demandado, fecha de radicación, estado actual del mismo y la última decisión, información que fue remitida al correo electrónico de la autora el mismo día, a través de un archivo en Excel en el cual se encontraban relacionados los procesos de extensión de la jurisprudencia a la fecha, ordenados por vigencias y fecha de reparto, esta misma información también se solicitó a las secretarías de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, mediante peticiones escritas los días 9 de noviembre de 2015 y 29 de abril de 2016, quienes también remitieron la información solicitada.

Del análisis de la información suministrada por la oficina de sistema y las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, confrontada con la obtenida en la página web de este organismo judicial en el link consulta de procesos, se deduce que a 3 de octubre de 2016, el Consejo de Estado está conociendo de 2.900 procesos relacionados con solicitudes de extensión de la jurisprudencia, de los cuales 1.250 se encuentran activas y 1.650 terminados.

Frente a los procesos terminados tenemos que 950 solicitudes fueron rechazadas; 330 se negaron; 215 se desistieron o retiraron; 15 no se dieron trámite; 12 se remitieron y 128 se han concedido, tal como se refleja en la gráfica siguiente.



Grafica No.1. Decisiones del C.E. con las que se termina el trámite de la extensión de la jurisprudencia ante este organismo judicial hasta el 3 de octubre de 2016. Elaborada por la autora

Es así como el Consejo de Estado, a través de las secciones o subsecciones han proferido decisiones de carácter procesal, dentro de las cuales encontramos la inadmisión de la solicitud

de extensión, el no dar trámite a la solicitud, así como otras que han dado lugar a la terminación anticipada del proceso, como el rechazo de la solicitud, ya sea por no se subsanó, por extemporánea o por improcedente y la aceptación al desistimiento o retiro de la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

Los motivos por los cuales se ha decidido inadmitir las solicitudes de extensión, son (Namén Vargas, 2014, pág. 474):

- Falta de acreditación del *ius postulandi*, es decir cuando no se presenta la solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado por intermedio de apoderado judicial que ostente la calidad de abogado, salvo que obre en causa propia y tenga dicha calidad, exigencia requerida para la admisión de la solicitud, así como lo indicó el Consejo de Estado en Auto de 11 de diciembre de 2013-00645<sup>120</sup> y se inadmitió por esta razón en Auto de fecha 4 de octubre de 2013 dentro del expediente radicado No. 11001032500020120071500.

- Falta de prueba que acredite que solicitó la extensión de la jurisprudencia ante la entidad respectiva, es decir cuando no se allega con la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado el expediente administrativo que demuestre que se tramitó ante la autoridad administrativa la petición de extensión de jurisprudencia invocando la misma sentencia de unificación.

- Por no precisar la sentencia de unificación jurisprudencial que se solicita en extensión, teniendo en cuenta que la finalidad de este mecanismo es ordenar la extensión de los efectos de esta clase de sentencias.

- Porque el escrito mediante el que solicita la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado no se encuentra debidamente razonado.

En estos casos, el Consejo de Estado permite que el solicitante corrija la solicitud, y le otorga el término de diez días para que la subsane, en aplicación al artículo 170 del CPACA, que regula la inadmisión de la demanda, por lo tanto este auto sería susceptible del recurso de reposición y, si el solicitante no la corrige dentro de este plazo se rechazará la solicitud.

Por otro lado, aunque el precepto no prevé causales de rechazo de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, los siguientes motivos han dado lugar al rechazo de esta solicitud por parte del Consejo de Estado y la devolución de los anexos (Namén Vargas, 2014, pág. 474):

- Porque la sentencia invocada, aunque fue proferida por una de las secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, no tuvo como objeto unificar la jurisprudencia, tal como se señaló por el Consejo de Estado en Auto de 1 de febrero de 2013, Rad. No. 2012-00045<sup>121</sup> o porque la sentencia de unificación invocada no es de Sección, sino de Subsección. Lo anterior, teniendo en cuenta que las sentencias de unificación del Consejo de Estado establecidas en el artículo 270 del CPACA solo son proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o una de las secciones.

- Porque la sentencia invocada fue proferida por la Corte Constitucional, tal como se indicó en Auto del Consejo de Estado de 15 de enero de 2014, Rad. No.2013-00017<sup>122</sup>, aunque sobre este tema todavía no hay un criterio unificado entre los miembros del Consejo de Estado, ya que para algunos<sup>123</sup> es totalmente procedente siempre y cuando se reconozca un derecho.

- Porque la sentencia solicitada en extensión fue proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria como es la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

- Por extemporánea, es decir porque se venció el término de treinta días establecido para acudir ante el Consejo Estado, como se explicó por el Consejo de Estado en Auto de 1 de enero de 2016. Rad. No.2014-00074<sup>124</sup>.

- Porque la sentencia invocada, aunque es de unificación jurisprudencial, no reconoce un derecho particular y concreto, como se vio en el capítulo segundo del presente estudio uno de los requisitos esenciales que deben reunir las sentencias que activan el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es que reconozca un derecho, por lo tanto no es suficiente que sea una sentencia de unificación del Consejo de Estado, tal como se mencionó por el Consejo de Estado en Auto de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 2013-00060<sup>125</sup>.

A las causales anteriores, se pueden adicionar:

- Cuando habiendo sido inadmitida no se subsana la solicitud dentro de la oportunidad legalmente establecida, y

- Por aspectos procesales como cosa juzgada, como se indicó en Auto del Consejo de Estado de fecha 29 de septiembre de 2014, Rad. No.2014-0679<sup>126</sup>; falta de legitimación y caducidad en el evento que se hubiera pasado por alto por la autoridad administrativa al momento de estudiar la petición de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa.

En aplicación al artículo 246 del CPACA, tenemos que contra este auto procede el recurso de súplica, por ser un auto que por su naturaleza sería apelable y ser proferido por el magistrado ponente en el curso de un proceso de única instancia, como se puede advertir en Auto del Consejo de Estado de 22 de abril de 2015, Rad.No.2014-0679<sup>127</sup>.

En cuanto a la decisión definitiva, se entiende que por regla general se adoptará en audiencia, pero la norma no prohíbe que en determinado caso se prescinda de esta audiencia y se profiera en auto, como efectiva se efectuó en Auto del Consejo de Estado de 16 de junio de 2016, Ref.No.2015-735<sup>128</sup>, el cual tendría la naturaleza de interlocutorio y deberá estar firmado por todos los magistrados de la sala que conforma el ponente. Esta decisión puede ser favorable o desfavorable al solicitante.

*Decisión Favorable.* 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 del fallo aplicado, haciendo la claridad que a pesar de lo anterior, no es una sentencia, sino un auto interlocutorio<sup>129</sup>.

García Olano (2013, pág. 107 a 109) al respecto señala que la decisión tiene el carácter de una sentencia y dentro de ella se ordena la extensión de la jurisprudencia, así como el reconocimiento del derecho, por cuanto tiene los mismos efectos que los del fallo aplicado, es decir efectos de cosa juzgada y considera viable la extensión de la sentencia de forma parcial, al no ofrecer dificultad ni merecer reproche jurídico la aplicación parcial de la ratio decidendi. Sin embargo es importante diferenciar los efectos de una sentencia y los de la providencia que

decide definitivamente la extensión de la jurisprudencia, porque no hay que confundirlo, ya que la decisión que toma el Consejo de Estado en desarrollo de este instituto procesal se refiere a la procedencia de extender los efectos de una sentencia a unos terceros que no se hicieron parte en el proceso, a través de un auto interlocutorio y aunque en el evento de acceder a la extensión, se reconocieron unos derechos con los mismo efectos que el fallo, no se trata de una sentencia, porque no se adelantó agotando las etapas del proceso que le corresponde al medio de control jurisdiccional ordinario para solicitar la protección de sus derechos.

Ahora bien, si al acceder a la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al solicitante, el cual debe ser liquidado, la liquidación no se hará en la providencia que lo decide, sino que se hará mediante el trámite 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 días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Sin embargo, la norma guarda silencio frente a la consecuencia de no adelantar el trámite incidental para realizar la liquidación dentro del término estipulado, al respecto se comparte la posición de García Olaya (2013, pág. 112), al señalar que no puede producir consecuencia alguna porque el legislador no dijo nada al respecto, a lo que se agregaría que el interesado todavía tiene el derecho de adelantar el medio de control correspondiente, claro siempre y cuando no hubiere caducado.

*Decisión desfavorable.* Cuando es negada la solicitud, si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, 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 y restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

*Otros efectos.* El mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene como principal consecuencia la suspensión del término de caducidad del medio de control correspondiente y cuando se acude ante el Consejo de Estado para surtir la segunda etapa, esta suspensión que se inició a partir de la presentación de la petición ante la autoridad administrativa competente va hasta cuando queda ejecutoriada la decisión del Consejo de Estado.

Se entiende que quedó ejecutoriada la decisión definitiva cuando se profiere en audiencia, la cual se entiende notificada en estrado de conformidad con el artículo 202 del CPACA<sup>130</sup>, al día siguiente sino se interpuso recurso alguno, puesto que a pesar que resulta imposible que proceda el recurso de apelación por tratarse de un proceso de única instancia, se podría interponer el recurso de reposición, por no encontrarse prohibido en la ley y proceder contra aquellos autos contra los cuales no sean susceptibles de apelación y súplica. Pero en el evento de tomarse la decisión en auto notificado por estado, el recurso de reposición se podrá interponer dentro de los tres días siguientes y se tramitará de conformidad con el CGP.

En resumen, las decisiones que se pueden proferir durante el trámite de la extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, son:

- Al momento de estudiar la procedencia de la misma, se pueden proferir las siguientes decisiones:

1. Inadmisión, para subsanar efectos formales de la solicitud<sup>131</sup>, mediante auto de trámite contra el cual procede el recurso de reposición por remisión al proceso ordinario.

2. Rechazo de la solicitud, por no invocarse en la solicitud una sentencia de unificación del Consejo de Estado, por presentar la solicitud de forma extemporánea, porque en la sentencia de unificación que se invoca no reconoce un derecho, no se subsana la solicitud oportunamente o por aspectos procesales como: caducidad, falta de legitimación y cosa juzgada y,

3. Admisión y traslado de la solicitud, que se realizará mediante un auto de trámite.

- Durante el trámite, el auto que ficha fecha para llevar a cabo audiencia en donde se profiere la decisión.

- Por último, la decisión definitiva que se toma en la audiencia, la cual como se dijo anteriormente, también se puede proferir en auto notificado por estado.

*Recursos.* No hay duda que los actos procesales que se profieren durante el trámite de la extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado tienen la condición de providencias judiciales y ante el silencio guardado por el legislador en torno a la procedencia de recursos, se

podría afirmar que serían susceptibles de los recursos ordinarios según el caso, acudiendo a una interpretación sistemática del CPACA, tal como se indicó en párrafos anteriores.

Es así como el Consejo de Estado ha abierto la posibilidad de interponer recursos para discutir la legalidad de dichas decisiones, posibilidad que incluso se ha extendido a la decisión definitiva del mecanismo (Namén Vargas, 2014, pág. 478).

Como estamos ante un proceso de única instancia, tenemos claro que el recurso de apelación no procede, pero frente a los autos interlocutorios proferidos por el ponente procede el recurso de súplica, como serían los autos que rechazan la solicitud de extensión y, el de reposición contra los de trámite, dentro de los cuales tenemos el auto admisorio e inadmisorio de la solicitud.

Sin embargo, contra la decisión definitiva, como ya se indicó, que es proferida por la sección o subsección, no admite la posibilidad de ser atacada mediante el recurso de súplica, por lo anterior y teniendo en cuenta que tiene la naturaleza de interlocutorio, sería susceptible del recurso de reposición, sin embargo para algunos autores, quienes consideran que la decisión definitiva es una sentencia, esta sería susceptible del recurso extraordinario de revisión (García Olaya, 2013, pág. 112), siempre y cuando se den las casuales taxativas establecidas en la ley.

### **5.3. Problemáticas que se presentan en la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia**

Una vez analizado el trámite establecido en la ley para la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia, artículo 269 del CPACA y teniendo en cuenta la posición de la doctrina y los pronunciamientos del Consejo de Estado proferidos en ejercicio de este mecanismo, se encontraron al igual que en la fase administrativa, las siguientes dificultades de orden procesal que no fueron contempladas por el legislador al momento de reglamentar esta fase en la norma citada:

- En el evento que la administración pudiera rechazar de plano la petición de extensión de la jurisprudencia, que en este caso sería por aspectos procesales como la caducidad, cosa juzgada o falta de legitimación, la norma no indica que contra esta decisión también procede el control judicial ante el Consejo de Estado. Es así como surge el siguiente interrogante ¿contra cualquier decisión de la administración que ponga fin al trámite administrativo de extensión de jurisprudencia, procede el control judicial ante el Consejo de Estado, así sea por aspectos procesales como la caducidad, cosa juzgada o la falta de legitimación?.

- Además de lo anterior, se deberá aclarar si el Consejo de Estado podrá pronunciarse sobre cuestiones procesales en la extensión de la jurisprudencia, tales como si ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, si se ha configurado la cosa juzgada o si hay legitimación en la causa, porque en este caso se estaría tomando decisiones relacionadas con el medio de control y entraría a sustituirlo, razón por la cual se deberá aclarar estos aspectos.

Al respecto es importante señalar que en Auto del Consejo de Estado de 27 de marzo de 2014 Rad.No. 202-00075<sup>132</sup>, se declaró probada la excepción de cosa juzgada al decidirse una solicitud de extensión de la jurisprudencia

- En la etapa judicial no se indica si procede el rechazo de la solicitud, y en caso de proceder, se tendría que indicar las causales por las cuales procede el rechazó, puesto que deben ser expresas en la norma, puesto que como se puede advertir en varios pronunciamientos del Consejo de Estado, al no reunir la solicitud los requisitos se está rechazando la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

- En el evento de invocarse causales diferentes por la administración demandada en el traslado de la solicitud, no se previó un traslado al solicitante con el fin de ponerle en conocimiento las nuevas causales invocadas para negar la procedencia de la extensión de la jurisprudencia, tal como ocurre en el proceso ordinario con las excepciones formuladas por la parte demandada en el traslado de la demanda, por tratarse de hechos nuevos.

- El legislador no previó una etapa probatoria en el trámite que surte ante el Consejo de Estado, mucho menos el decreto oficioso de ellas, pues solo se previó el aporte de pruebas documentales por parte de la administración y Agencia al momento del traslado de la solicitud, mas no la solicitud de pruebas y al solicitan con el escrito de solicitud, puesto que vencido el traslado se convocará a audiencia para que previo alegatos se adopte la decisión.

- No se aprecia un término de contradicción de pruebas frente a las aportadas por la administración y la Agencia, ya que las allegadas con la solicitud cumplieron la contradicción

con el traslado de la solicitud. Esta situación se ve principalmente adversa al interesado, cuando la administración guarda silencio en la fase administrativa y después del traslado ante el Consejo de Estado se opone alegando cualquier causal para que no prospere la extensión de la jurisprudencia, ya que el titular no tendría la oportunidad de controvertir las circunstancias que señala la administración.

- No se indica la procedencia de recursos contra las decisiones proferidas durante este trámite judicial. No obstante lo anterior el Consejo de Estado ha tramitado los recursos ordinarios contra las providencias proferidas durante la ejecución de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, como se puede observar en los autos

- Tampoco se establece si procede alguna de las terminaciones anormales del proceso como el desistimiento ya sea expreso o tácito, o el allanamiento por parte de la entidad administrativa y cuáles serían los efectos de la misma, frente a la suspensión del término de caducidad del medio de control, sin embargo revisada las providencias dictadas por el Consejo de Estado se han encontrado autos en donde se acepta el desistimiento de la solicitud de extensión de la jurisprudencia como el retiro de la mismas, tal como sucedido en los autos

#### **5.4. Diferencias entre la extensión de la jurisprudencia del CPACA, con la extensión de efectos de una sentencia a terceros de la LOJCA española y la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros del CPCA costarricense**

Después de analizar el trámite del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia incorporado en el CPACA y advertirse varias dificultades en su procedimiento, se procede a enunciar las principales diferencias encontradas entre la extensión de efectos de una sentencia a terceros consagrada en el artículo 110 de la Ley Orgánica 29 de 13 de julio de 1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España; la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros instituida en el artículo 185 de la Ley 8508 del 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso Administrativo de Costa Rica y la extensión de la jurisprudencia consagrada en el CPACA, las cuales se irán mencionando a título enunciativo conforme a las etapas en las que se tramita el instituto procesal colombiano, así:

*Fase inicial o administrativa:*

En la legislación española esta etapa fue eliminada, en una de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a pesar de haberse consagrado el procedimiento o reclamación ante la administración al momento de incorporarse en la normatividad que la reglamentaba inicialmente, por considerar que suprimiendo esta fase se estaría agilizando su trámite.

Sin embargo, es evidente que es en la fase inicial del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, es decir ante la administración, en donde bien utilizada y controlada esta figura, ayudaría en gran manera a la descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que a quien le corresponde en primer lugar decidir o reconocer los derechos a los administrados es a las autoridades administrativas, sin necesidad de acudir ante un juez y no

habría lugar a relevarlos de esta obligación, por lo tanto se considera que es una etapa necesaria dentro del trámite de la extensión de la jurisprudencia.

Mientras que en Costa Rica y Colombia esta fase es obligatoria, como debe ser y se tramita ante las autoridades administrativas competente para reconocer los derechos reclamados, encontrándose las siguientes diferencias:

1. La oportunidad para iniciar la fase administrativa, en Costa Rica es de un año contado a partir de la firmeza del segundo fallo en el mismo sentido y en Colombia es mientras no se encuentre caducado el medio de control cuya pretensión se pretende reconocer. Estamos de acuerdo con la oportunidad establecida en Colombia por que el objetivo es evitar que se acuda ante el juez natural a través del medio de control respectivo, por lo tanto debe ser la misma oportunidad.

2. Término para responder, en la legislación de Costa Rica se estableció el plazo de quince días hábiles para resolver la petición de extensión, en Colombia la administración cuenta con treinta días para proferir la decisión. Aunque son diferentes términos para resolver la petición de extensión y el de Costa Rica es inferior al de Colombia, se considera que son prudentiales para resolver de fondo lo solicitado.

3. Intervención de terceros, en el procedimiento administrativo de Costa Rica no interviene ninguna entidad diferente a la propia administración ante quien se presentó la petición, en Colombia una vez se presenta la petición ante la administración, esta debe solicitar concepto previo a la ANDJE, remitiéndole copia de la petición para que informe en el término de diez

días la intención de rendir o no el concepto y, de aceptar deberá pronunciarse en un plazo máximo de veinte días. Si bien en Colombia interviene otra entidad, situación que genera que se prolongue y entrase más el procedimiento administrativo, también le genera a la administración más respaldo y seguridad en las decisiones, aunque es claro que la administración es autónoma en las mismas y responde independiente por sus efectos.

4. Causales para negar la petición de extensión, en el precepto que consagra la extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros de Costa Rica, no se indican taxativamente las causales por las cuales la administración podrá negar la petición, mientras que en Colombia el precepto que consagra la extensión de jurisprudencia, establece específicamente tres casuales por las cuales se puede negar la petición, como son: a) que la decisión no se pueda adoptar porque se requiera de un periodo probatorio; b) que la situación del interesado es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y c) por considerar que las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. Causales que generan más discusión que claridad, como se explicó anteriormente, pues consideramos que es suficiente que cuando se deniegue la petición se sustente, motive y argumente jurídicamente las razones por las cuales no se accede a extender los efectos de la sentencia invocada.

*Fase judicial:* En las tres legislaciones, es decir tanto en la española, como la costarricense y colombiana, dentro del trámite de la extensión de efectos de sentencias se adelanta esta fase y se realiza ante un órgano judicial, para que sea este quien determine de forma definitiva la procedencia de extender los efectos de una sentencia a terceros que no se hicieron parte en el proceso donde se profirió, se encontraron las siguientes diferencias:

1. Competencia en la fase judicial, en la legislación española la solicitud se debe presentar ante el juez de primera instancia que profirió la sentencia cuyos efectos se solicita extender; en Costa Rica es el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo o Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, según la competencia por materia que se atribuyó a cada una de esas instancias de conformidad con los artículos 135 y 136 del CPCA, en Colombia es ante el Consejo de Estado, como máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

2. Referente al término de oportunidad para presentar la solicitud de extensión de efectos de una sentencia, en la legislación española es de un año contados a partir de la notificación de la sentencia a extender; en Costa Rica en los preceptos reglamenta esta figura no se indica término alguno para iniciar la etapa judicial después del trámite administrativo previo, sin embargo se estableció en términos generales como plazo de un año a partir de la firmeza del segundo fallo en el mismo sentido para iniciar todo el trámite de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros y en Colombia si la decisión de la administración es negativa o guardó silencio dentro del término que tiene para pronunciarse frente a la petición de extensión de la jurisprudencia, el interesado cuenta con treinta días para presentar la solicitud ante el Consejo de Estado.

3. En relación con el procedimiento, en la legislación española se sustancia como un incidente que debe formularse en el proceso de ejecución de la sentencia, mientras que en Costa Rica y Colombia es un proceso especial debidamente regulado en las normas que reglamentan estas figuras.

4. En cuanto a los recursos que procedente contra la decisión; en España se pueden interponer los recursos de apelación o de casación, según el órgano que conoció el incidente; en Costa Rica el precepto no indica que contra la decisión no procede recurso alguno, sin embargo conforme a la jurisprudencia de este país analizada, procede el recurso de revocatoria y, en Colombia, aunque la norma tampoco indica la procedencia de algún recurso, el Consejo de Estado ha tramitado contra esta decisión el recurso de reposición.

5. Por último, tenemos que mientras en las legislaciones de España y Colombia, estas figuras solo buscan extender los efectos de sentencias a terceros que no se hicieron parte dentro del proceso en donde se profirieron, en Costa Rica además permite la adaptación de estas sentencias a los casos en donde se solicita aplicar.

No obstante lo anterior, a pesar de que son tres figuras que presentan algunas diferencias sustantivas y procesales, como se indicó anteriormente, tienen como semejanza la misma finalidad, consistente en extender a terceros la decisión adoptada en una sentencia en donde no se hicieron parte, siempre y cuando coincidan con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, a fin de evitar que acudan a la vía judicial y no contribuir con la congestión de los despachos judiciales.

## **Capítulo 6. Propuestas de solución a las problemáticas presentadas en la ejecución, procedimiento y sentencias que activan de la extensión de la jurisprudencia**

Sin lugar a dudas bien utilizado el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia incorporado en los artículos 102 y 269 del CPACA, con lleva múltiples beneficios no solo a la ciudadanía en general, al otorgarles la facultad de acudir de manera directa, pronta y eficaz ante la administración pública, para que esta en armonía con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, resuelvan, en igual forma, las solicitudes sobre reconocimiento de sus derechos, evitándoles acudir a un proceso judicial (C.E. Secc. 3ª, Subsecc. A. Auto 26/02/2014), sino a todas las entidades públicas, puesto que con la aplicación de esta herramienta también se está fortaleciendo las decisiones de la administración, para que sin ningún temor puedan directamente reconocer esos derechos reclamados por los administrados, en los casos en donde la jurisprudencia claramente los ha reconocido, así como también a la administración de justicia, al contribuir en una menor litigiosidad y descongestión de los despachos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como son los juzgados administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado, con todo lo que ello implica, al verse reflejado en el ahorro de recursos de todo tipo, económicos, físicos y humanos, tiempo y desgaste administrativo y judicial, ya que al reconocerse directamente por la administración los derechos solicitados en

ejercicio de la extensión de la jurisprudencia el ciudadano no se vería obligado a acudir a un proceso judicial.

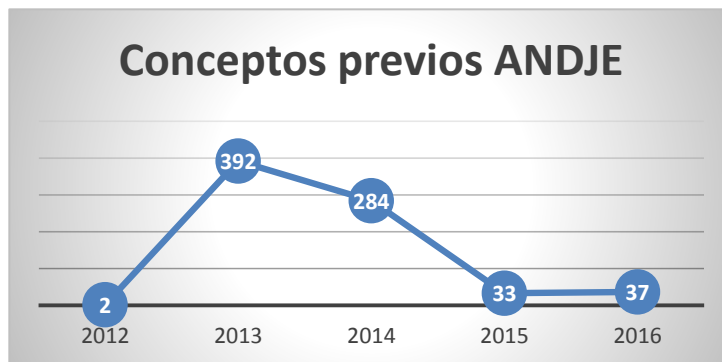
Además de lo anterior, las bondades de este instrumento procesal repercuten en un sistema jurídico como el colombiano al lograr que se garanticen de forma efectiva los principios y garantías constitucionales y especialmente el de igualdad, al tratarse en las mismas condiciones, en cuanto al reconocimiento de derechos de aquellas personas que no se hicieron parte en un proceso en donde se profirió una sentencia de unificación del Consejo de Estado, pero que se encuentran en las mismas condiciones fácticas y jurídicas que el beneficiado.

Sin embargo, pese al poco tiempo que lleva empleándose en Colombia, la realidad que originalmente se buscaba con este instituto procesal es muy diferente, pues las autoridades administrativas a pesar de la certeza o respaldo que le puede impartir el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a las decisiones adoptadas en cuanto al reconocimiento de los derechos a los ciudadanos como consecuencia de las reclamaciones efectuadas con fundamento en sentencias de unificación del Consejo de Estado, continúan siendo temerosas en extender los efectos de estas sentencias a terceros que no se hicieron parte dentro del proceso judicial en donde se profirieron y reconocerle sus derechos, en especial por el control que ejercen las llamadas “ias”<sup>133</sup> o acciones legales<sup>134</sup>, que se podrían llegar a generar por considerarse una posible extralimitación que con lleva un detrimento patrimonial a la entidad pública involucrada o desconocimiento del ordenamiento jurídico, por lo tanto, prefieren que dicho reconocimiento se continúe realizando a través de las autoridades judiciales.

Adicionalmente porque al parecer las entidades públicas se encuentran con limitaciones de carácter presupuestal, dado que no se prevé el rubro que permita utilizar recursos del erario para pagar los derechos reconocidos en ejercicio de la extensión de la jurisprudencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la ley de presupuesto<sup>135</sup> hasta el momento solo se encuentran incluidos dos rubros relacionados con los asuntos judiciales, como son: a) sentencias y conciliaciones y b) tutelas y, al no ser la decisión en la que se extienda la jurisprudencia una sentencia proferida en un proceso ordinario o tutela o auto que aprueba una conciliación extrajudicial o judicial, sino una decisión autónoma de la administración, la posibilidad de pagarla depende, según dicen los entendidos, de la creación en la ley de presupuesto de una partida disponible para que la extensión de la jurisprudencia no se ordene solamente por el Consejo de Estado (Namén Vargas, 2014, pág. 480).

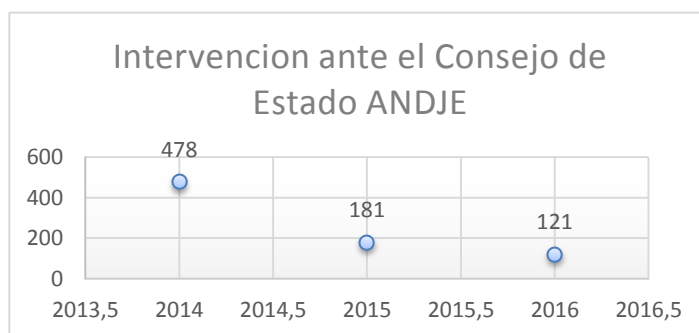
De otra parte de la información suministrada por la ANDJE<sup>136</sup>, y la obtenida en la página web de esa entidad en el link informes de gestión<sup>137</sup>, tenemos que a 30 de junio de 2016, se emitió un total de 748 pronunciamientos en vía administrativa, cubriendo el 100% de las peticiones enviadas e intervino en vía judicial ante el Consejo de Estado en 780 solicitudes de extensión de jurisprudencia, siendo la mayoría de los casos laborales, mucho de los cuales son asuntos pensionales en donde las entidades mayormente involucradas son Colpensiones, Cremil, Casur y Cajanal en liquidación (Sánchez Hernández, 2015, pág. 17 y 18)<sup>138</sup>, tal como se observa en las gráficas siguientes.

Año	Conceptos previos ANDJE
2012	2
2013	392
2014	284
2015	33
2016	37
Total	724



Grafica No.2. Conceptos previos emitidos por la ANDJE en la extensión de la jurisprudencia durante los años 2012 a 1er trimestre del 2016. Elaborada por la autora

Año	Intervención ante el Consejo de Estado ANDJE
2014	478
2015	181
2016	121
Total	780



Grafica No.3. Intervenciones de la ANDJE ante el Consejo de Estado en la extensión de la jurisprudencia durante los años 2014 a 1er trimestre de 2016. Elaborada por la autora.

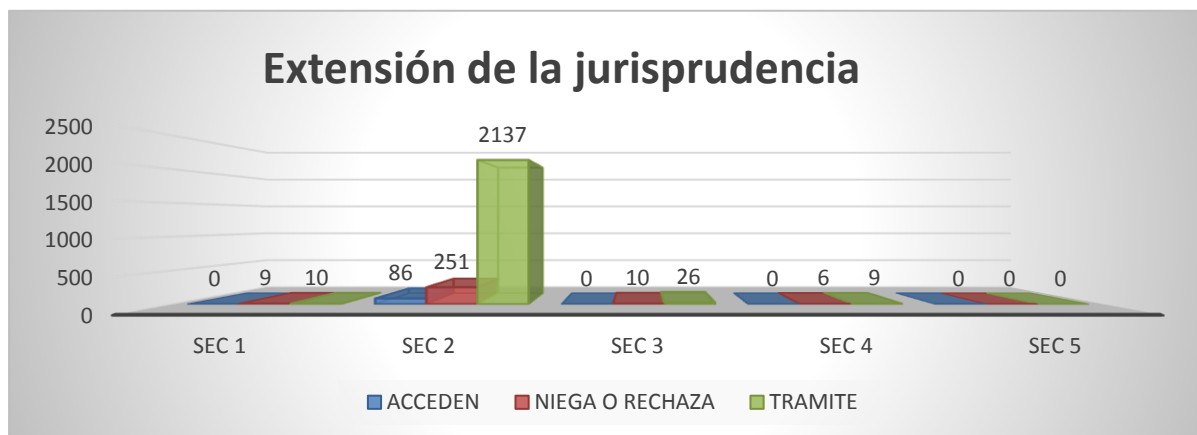
Es importante señalar que todas las entidades públicas deben solicitar concepto previo a la ANDJE para resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia de conformidad con el art. 614 CGP, así mismo se le debe dar traslado de las solicitudes que se presenten ante el Consejo de Estado para que se pronuncien conforme al art.616 CGP.

De la información anterior, se deduce que pese al gran auge que tuvo la extensión de la jurisprudencia durante los años 2013 y 2014, la presentación de esta petición ha venido disminuyendo para los años 2015 y 2016.

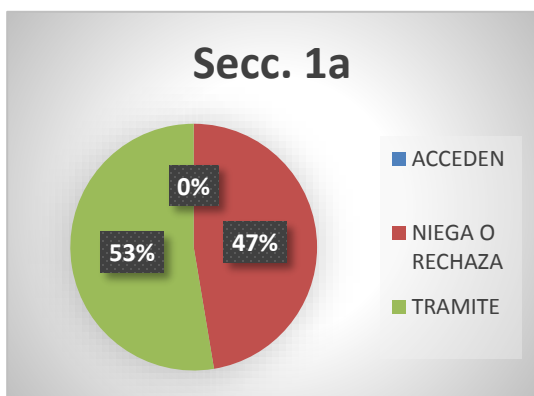
Adicional a lo anterior, Namén Vargas (2014, pág. 456 a 463) señala que a mayo de 2014 se habían presentado ante el Consejo de Estado 2059 solicitudes de extensión de la jurisprudencia, la gran mayoría de estas se le asignaron a la Sección Segunda (2041)<sup>139</sup>, de las cuales 57 se han resuelto en audiencia y 17 de ellas de manera favorable al peticionario. La primera solicitud de extensión de jurisprudencia fue radicada en el Consejo de Estado el 10 de septiembre de 2012, dos meses después de la fecha de entrada en vigencia del CPACA, a través de apoderado, en donde se solicitaba el reajuste de la asignación de retiro con fundamento en la sentencia de unificación del 17 de mayo de 2007 y al considerarse que el caso era idéntico al de la sentencia invocada, en audiencia celebrada el 7 de octubre de 2013, se decidió extender los efectos de la sentencia.

No obstante lo anterior, con el fin de actualizar la información anterior, y de acuerdo con la información suministrada por las secretarías de las distintas secciones del Consejo de Estado<sup>140</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, confirmada en la página web de la rama en el link de consulta de procesos<sup>141</sup>, a noviembre 9 de 2015, fueron repartidas a la Sección Primera, 19 solicitudes de extensión de la jurisprudencia de las cuales una fue negada, 8 rechazadas y 10 están en trámite; a la Sección Segunda le fueron repartidas 2.371, de las cuales 86 se acceden (relacionadas con temas pensionales, factores salariales e IPC), 251 fueron rechazadas y 2137 están en trámite; en la Sección Tercera, fueron repartidas 37, una fue denegada, en una se abstiene de dar trámite, en otra se declaró caducidad, una se desistió, 6 fueron rechazadas y 26 están en trámite; en la Sección Cuarta, fueron repartidas 15, 6 se rechazaron y 9 están en trámite

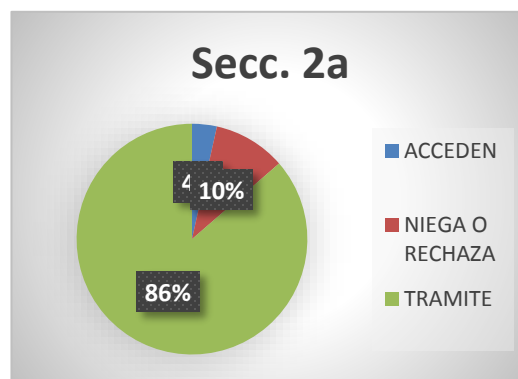
y en la quinta, a la fecha no se han presentado, tal como se encuentra reflejado en las siguientes gráficas, elaboradas por la autora.



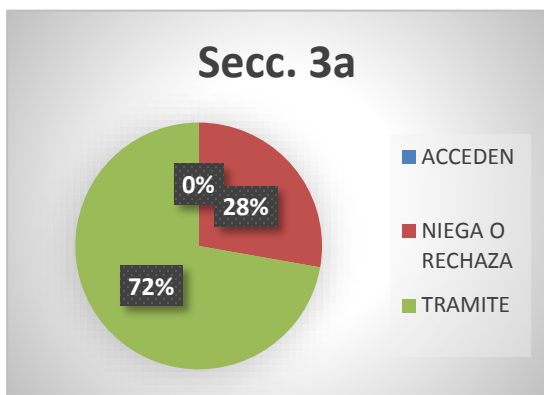
Grafica No.4. Estadística extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado. Nov-2015. Elaborada por la autora



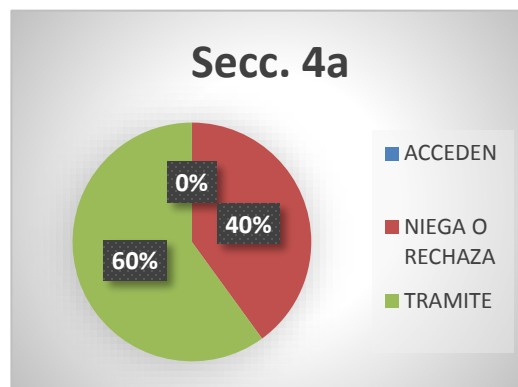
Grafica No.5. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 1ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora



Grafica No.6. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 2ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora



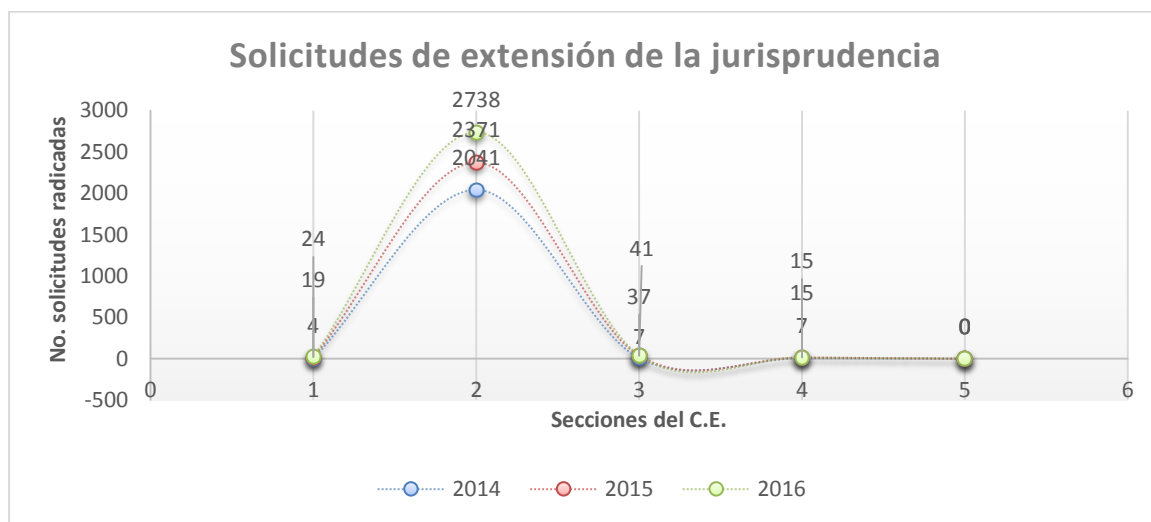
Grafica No.7. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 3ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora



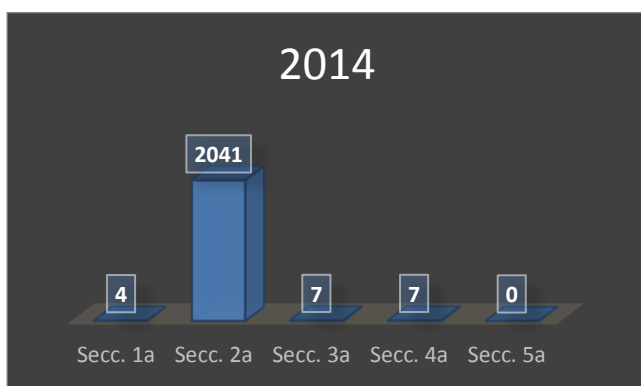
Grafica No.8. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 4ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora

Pese a lo anterior y con el fin de verificar el movimiento que ha tenido las solicitudes de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, nuevamente el 29 de abril de 2016 se volvió a consultar a las secretarías de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, petición que se realizó por escrito<sup>142</sup>, la cual fue contestada por cada una de las secretarías, deduciéndose lo siguiente, en la Sección Primera se han presentado 24 solicitudes de las cuales 14 fueron terminadas y 10 se encuentran en trámite; en la Sección Segunda se han presentado 2.738, las cuales 543 fueron terminadas y 2.195 se encuentran en trámite; en la Sección Tercera se han presentado 41, sin embargo no se indicó cuantas se encuentran en trámite; en la Sección Cuarta, se han presentado 15, 6 fueron rechazadas, 1 fue remitida por competencia y 5 se encuentran en trámite y en la sección quinta, no se han radicado solicitudes. Es decir que no ha variado significativamente el cuadro anterior y que se corrobora la

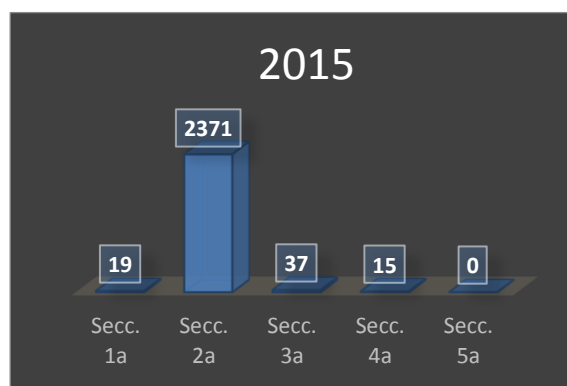
información suministrada por el Jefe de la Oficina de Sistemas del Consejo de Estado el 3 de octubre de 2016 a petición que se realizara mediante correo electrónico enviado el mismo día<sup>143</sup>, tal como se observa en las gráficas siguientes, elaboradas por la autora.



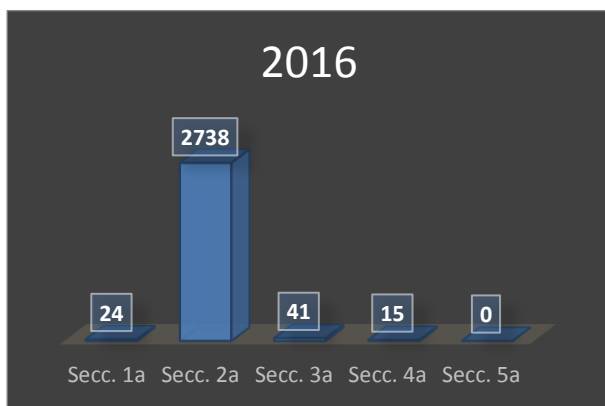
Grafica No.9. Solicitudes de extensión de la jurisprudencia radicadas en el C.E. en los años 2014, 2015 y 2016, por secciones. Elaborada por la autora.



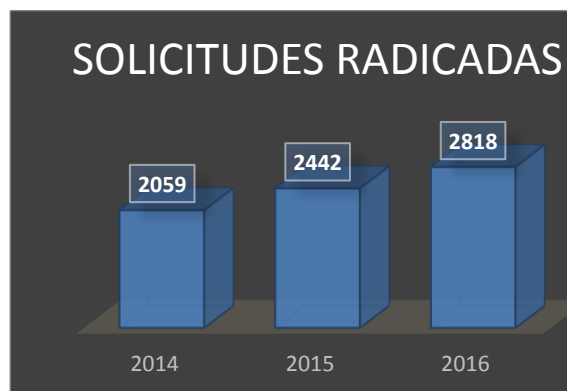
Grafica No.10. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2014. Elaborada por la autora



Grafica No.11. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2015. Elaborada por la autora



Grafica No.12 Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2016. Elaborada por la autora



Grafica No.13. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. en los años 2014, 2015 y 2016. Elaborada por la autora

Conforme a lo anterior, se desprende que las solicitudes de la extensión de la jurisprudencia han venido aumentando a partir de la entrada en vigencia del CPACA, con desproporción en la sección segunda, aunque en el último año ha disminuido su presentación, por lo que se deduce que los interesados todavía no tienen claridad del funcionamiento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, ni como los puede favorecer, así mismo que la administración al decidir este trámite no está accediendo a la extensión de la jurisprudencia, reconociendo derechos conforme a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, por lo que se está generando una congestión en el Consejo de Estado en ejercicio de la fase judicial con solicitudes de este instituto procesal, en especial sobre asuntos laborales.

Es así que a pesar del esfuerzo de la CRJCA y el legislador en reglamentar lo mejor posible esta figura, se puede observar a simple vista en cuanto a la redacción del articulado que lo

regula, que faltó mayor precisión para lograr que las autoridades administrativas efectivamente cumplan con los objetivos propuestos para esta herramienta y evitar una innecesaria intervención del Consejo de Estado que podría generar mayor congestión a este órgano jurisdiccional, así como claridad en los requisitos y procedimiento que se adelanta ante la administración y el Consejo de Estado, ya que como se extrae del presente estudio se encuentran algunos vacíos en los preceptos que reglamenta la extensión de la jurisprudencia al momento de su ejecución, así como aspectos que han generado controversia, por lo que hasta el momento no se ha logrado la finalidad pretendida en su creación como mecanismo de descongestión, ni que sea un procedimiento ágil para la ciudadanía en general.

Ante esta situación de dificultades y controversias, el presente estudio presenta unas propuestas para que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia logre de manera ágil y eficiente el cumplimiento del objetivo planteado al momento de su incorporación en el CPACA y contribuya a descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, valiéndose para ello del postulado de la “constitucionalización del derecho administrativo” como enfoque teórico; la jurisprudencia; posición de doctrinantes, así como de la autora; aplicación del CPACA como normas de contenido general y el derecho comparado.

Es decir que pese a las bondades que conlleva la ejecución del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia y que los preceptos que lo reglamentan, artículos 102 y 269 del CPACA consagran un trámite ágil y sumario, debido a la finalidad que se pretende cumplir como mecanismo para viabilizar el sistema de derechos y garantías consagrado en la Constitución Política de 1991 y de descongestión, también presenta al momento de su ejecución varias

problemáticas como se han visto en el desarrollo del presente trabajo, razón por la cual a continuación se presentan las propuestas para solucionarlas, tanto en la fase administrativo como en la judicial, así como frente a las sentencias que activan este instituto procesal, a fin de que sean acogidas por el Consejo de Estado en futuras decisiones, por el ejecutivo al llegarse expedir un decreto reglamentario de este instituto procesal o por el legislador en una eventual modificación del CPACA.

**6.1. Propuesta para que el procedimiento de la extensión de la jurisprudencia logre su objetivo como mecanismo para viabilizar “la constitucionalización del derecho administrativo” y descongestión judicial.**

Antes de comenzar con las propuestas es indispensable mencionar que en primer lugar se sugiere una masiva socialización del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, que implique un compromiso tanto de las instituciones gubernamentales, organismos judiciales, establecimientos educativos y profesionales del derecho, con el fin de hacer operativo este instituto procesal.

Por lo tanto, como lo señala varios doctrinantes, dentro de los cuales se encuentra Zambrano Cetina (2014, pág. 345), como primera medida se requiere un cambio de pensamiento por parte de las autoridades administrativas frente al papel fundamental que desempeñan en el reconocimiento de los derechos de las personas, puesto que deben incorporar en su visión de

las cosas que no solo es el juez el que está llamando a protegerlos sino que es la propia administración la que en primer lugar debe convertirse en artífice de la defensa de esos derechos, obviamente en el marco de la Constitución y la ley, aspecto que se debe examinar de forma rigurosa con la llamada “constitucionalización del derecho administrativo”.

Así las cosas y con el fin de presentar las propuestas a cada una de las problemáticas identificadas en las fases o etapas del instituto procesal estudiado, en primer lugar se planteará la dificultad encontrada, para luego presentar la solución a cada una de las mismas, teniendo como fundamento la “constitucionalización del derecho administrativo”, como enfoque teórico; la jurisprudencia; la posición de doctrinantes y de la autora; la aplicación del CPACA como normas de contenido general y el derecho comparado, para lograr que a través de un procedimiento ágil se reconozca los derechos de las personas y se contribuya a la descongestión judicial, las cuales se dividirán en cuatro partes dependiendo en qué etapa de esta figura se presenta el vacío normativo, así: los presentados (1) frente a la petición de la administración, (2) en el procedimiento administrativo, (3) frente a la solicitud ante el Consejo de Estado y por último ante (4) el procedimiento judicial.

### *1. Frente a la petición ante la administración*

- a) No se prohíbe la presentación de peticiones reiterativas y su consecuencia.

En primer lugar es importante dejar en claro que la petición de extensión de la jurisprudencia solo se puede presentar por una sola vez ante la administración por el interesado cuando se refiere al mismo objeto o derecho que se solicita reconocer y frente a la misma sentencia de

unificación, haciéndose la claridad que en el evento que el peticionario sin justificación alguna reitera la misma petición incurrirá en temeridad, situación que daría lugar al rechazo de plano de la petición.

Lo anterior con el fin de que no se congestione la administración con peticiones reiterativas y por consiguiente el Consejo de Estado al ejercer el control judicial posterior, puesto que si ya se decidió una petición de extensión de jurisprudencia en relación con una sentencia de unificación del Consejo de Estado, frente a esa decisión existe un mecanismo de control judicial que le corresponde al interesado agotar y no volver a presentar la misma petición.

Esto no quiere decir que si se llegará a proferir una sentencia de unificación en otro sentido y que beneficia al interesado, este no puede nuevamente solicitar el reconocimiento del mismo derecho, puesto que se estaría invocando una sentencia diferente, claro siempre y cuando no hubiera caducado el medio de control correspondiente y además no exista una decisión judicial que produzca efectos de cosa juzgada frente a la pretensión del interesado.

Por ejemplo en una reliquidación de pensión, si se negó inicialmente por parte de la administración la extensión de una sentencia de unificación del Consejo de Estado y posteriormente se profiere otra sentencia de unificación que beneficia al interesado, teniendo en cuenta que no opera la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas<sup>144</sup>, podrá solicitar se extienda los efectos de esa nueva sentencia, salvo que exista una decisión judicial en firme del juez administrativo sobre el mismo derecho reclamado, es decir la

reliquidación de pensión, con las mismas normas jurídicas invocadas, porque en este caso nos encontraríamos frente a cosa juzgada.

b) Dificultad en identificar el primer requisito de procedencia de la extensión de la jurisprudencia, como es la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender, puesto que esta es una de las razones por las cuales se niegan las peticiones ante la administración y se rechazan las solicitudes ante el Consejo de Estado, como se puede advertir en auto del Consejo de Estado de 16 de junio de 2016, rad. No.2015-735<sup>145</sup> o la niegan, tal como se indica en auto del Consejo de Estado de 10 de diciembre de 2015, Rad.No.2012-601<sup>146</sup> y en los conceptos previos emitidos por la ANDJE, referenciados anteriormente.

Para ayudar a facilitar el primer requisito de procedencia del mecanismo estudiado, consistente en la acreditación de los mismos supuestos fácticos y jurídicos, considero indispensable establecer unas pautas que permitan identificar los elementos comunes entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender, con el fin de determinar la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos de ambos casos.

Para ello se debe analizar por separado tanto en la sentencia de unificación del Consejo de Estado cuyos efectos se pretenden extender, así como en el caso planteado en la petición, los siguientes aspectos: (i) las causas que dieron origen al conflicto, (ii) el medio de control para hacer efectivos los derechos, (iii) el problema jurídico para resolver el conflicto y (iv) las normas jurídicas aplicables al caso para solucionar el conflicto. Una vez analizados los puntos

anteriores se proceden a comparar en ambos casos, con el fin de obtener los siguientes requisitos: identidad de causa, identidad de medio de control, que el problema jurídico con el cual se pretenda solucionar el conflicto sea el mismo y que se puedan solucionar con la aplicación de las mismas normas jurídicas, los cuales se pasan a explicar.

*Identidad de causa*, entendiéndose por causa las situaciones que dieron origen a los conflictos que se reclaman tanto en la petición de extensión de la jurisprudencia como en la demanda que dio lugar al proceso en donde se profirió la sentencia de unificación del Consejo de Estado, es decir que el daño sea ocasionado con la misma clase de actuación administrativa, ya sea un acto administrativo, hecho administrativo, omisión administrativa, operación administrativa, contrato estatal o vía de hecho, aunque varíen las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

La doctrina define al acto administrativo como una de las vías constitucionales y legales previstas para la expresión de la voluntad estatal orientada a producir consecuencias jurídicas (Rico Puerta L. , 2013, pág. 11 y 17) o decisión unilateral de naturaleza administrativa, de cualquier órgano del Estado, o de los particulares autorizados por la ley, con la finalidad de crear, declarar, modificar o extinguir una relación jurídica (Penagos, 2011, pág. 183). Por otro lado Libardo Rodríguez (2005, pág. 236 a 239) señala que el hecho administrativo son “aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la Administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella”, las operaciones administrativas como “aquellos fenómenos jurídicos que consisten en la reunión de una

decisión de la Administración junto con su ejecución práctica”, y las omisiones administrativas como “las abstenciones de la Administración que producen efectos jurídicos”.

*Coincidencia en el mismo medio de control*, en el título III de la parte segunda del CPACA, el legislador se ocupó de los diferentes medios de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, sin embargo de estos medios de control sólo es posible que se profiera una sentencia en donde se reconozca un derecho, requisito esencial para activar la extensión de la jurisprudencia, en los de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales, repetición y reparación de los perjuicios causados a un grupo.

Por lo tanto, si el reconocimiento de derechos que se pretende con la petición de la extensión de la jurisprudencia, se puede solicitar judicialmente con el mismo medio de control o acción judicial que se adelantó con el proceso en donde se profirió la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada y de los cuales se señalaron anteriormente, se cumple con unos de los elementos para acreditar los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que cuando hablamos del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, nos podemos estar refiriendo al de nulidad y restablecimiento de derecho, si lo que está causando los perjuicios al grupo es un acto administrativo o al de reparación directa, si los perjuicios se originan de una acción u omisión de la administración, la diferencia radica es que en este medio de control quien demanda es un numero plural o conjunto de personas y en los de nulidad y restablecimiento del derecho o reparación directa, el o los directamente interesados.

*Semejanza en el problema jurídico*, se entiende por problema jurídico el interrogante que se plantea y con el cual se pretenda solucionar el conflicto, por regla general se enuncia en forma de pregunta con el fin de guiar la argumentación de una decisión (Magaldi Serna, 2014, pág. 4). Pero para que se acredite los mismo supuestos fácticos y jurídicos entre el caso de la petición de la extensión de la jurisprudencia y la sentencia de unificación del Consejo de Estado invocada, se requiere que los problemas jurídicos sean semejantes, así se cambie los sujetos que intervienen, y

*Identidad en la aplicación de normas jurídicas*, es decir que las premisas normativas con las cuales se decidió el problema jurídico de la sentencia de unificación del Consejo de Estado que se invoca, sean las mismas con las que se puede resolver al caso donde se solicita su extensión.

Es decir que sí del resultado del paralelo entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender se dan todos los anteriores requisitos, se estaría cumpliendo con el primer requisito de procedencia de la extensión de la jurisprudencia, como es la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos.

## *2. Frente al procedimiento ante la administración*

a) Omisión en indicar que la petición de extensión de la jurisprudencia es un derecho de petición especial y que en aquellos casos que sea compatible a la naturaleza de este instituto se puede remitir al trámite general del derecho de petición.

Aunque con la petición de la extensión de jurisprudencia, se está ejerciendo el derecho de petición por ser una solicitud respetuosa que se radica ante una autoridad administrativa para obtener pronta respuesta<sup>147</sup>, es un derecho petición de naturaleza especial debidamente reglado, con un trámite específico y particular, por lo tanto, así se debe indicar en el precepto que lo consagra. No obstante lo anterior y para mayor aplicabilidad, también se debe indicar que aquellos aspectos que no se encuentran contemplados o reglamentados para esta figura se sugiere establecer la remisión a las normas generales del derecho de petición del CPACA, pero solo en aquello que sea compatible con la naturaleza de este instituto procesal.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el precepto que reglamenta la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia, no se indica expresamente el procedimiento a seguir en el evento de presentarse determinadas situaciones jurídicas, como la falta de competencia, conflicto de competencia administrativa y otras que se explican en el presente estudio, cuyo trámite se puede adelantar, por no contrariar la naturaleza y procedimiento de este mecanismo, conforme a las normas generales del derecho de petición.

b) No se indica el trámite a seguir frente a los casos de falta de competencia en las peticiones de extensión de la jurisprudencia, así como el trámite en el evento de presentarse un conflicto de competencia administrativa.

Por considerarlo procedente y no ser contrario a su procedimiento, se sugiere remitirse a las normas generales del derecho de petición del CPACA, las cuales se encuentran contenidas en

los artículos 21 y 39 del éste código (Sustituido por la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015).

Así las cosas, si la autoridad a quien se dirige la petición de extensión de la jurisprudencia no es la competente para decidirla, dentro de los cinco días siguientes a la recepción del escrito, remitirá al competente y comunicará al peticionario con copia del oficio remisorio. Pero si quien recibe la petición de extensión también se considera incompetente, propondrá un conflicto de competencia administrativa y remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado cuando se involucre autoridades del orden nacional o autoridades territoriales de distinto departamento o al tribunal administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal, de esta misma forma se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes.

En este caso la dificultad radica, en determinar desde cuando se entiende la suspensión del término de caducidad del medio de control correspondiente y es sobre este punto que se debe reglamentar el precepto que contiene el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Para solucionar este punto se sugiere plantear lo mismo que se encuentra consagrado en la norma que reglamenta la falta de jurisdicción o competencia<sup>148</sup> dentro de los medios de control del CPACA, la cual dispone que “para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha...”, es decir que desde cuando se radica la petición de extensión de la jurisprudencia se entiende que se suspende la caducidad del medio de control respectivo, así no sea la autoridad competente para decidirla, a efectos de tener clara una fecha que no genere

discusión, situación que se deberá demostrar por el peticionario, con la copia de la petición de extensión de la jurisprudencia en donde conste la fecha y hora de radicación.

Lo anterior teniendo en cuenta que la demora en los trámites administrativos no deben desmejorar las condiciones de los particulares, por lo tanto si las remisiones a las autoridades administrativas competentes o judiciales para que diriman los conflictos de competencia administrativa, no se realizan dentro de los términos establecidos por la ley, el mutismo de la administración no debe generar ningún detrimento o desventaja a los directamente interesados, sino por el contrario las acciones disciplinarias o legales para las autoridades que incumplieron dichos plazos o trámites.

Ahora bien, en cuanto al término que tiene la administración para decidir la petición de extensión de la jurisprudencia y como se dijo en párrafos anteriores, nos remitiríamos al artículo que sobre este punto trata el procedimiento general del derecho de petición establecido en el CPACA<sup>149</sup>, es decir que una vez remita la petición por falta de competencia, este comenzará a contarse al día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

c) Falta de claridad frente a la procedencia de requerir al peticionario para que subsane la petición de extensión de la jurisprudencia y la consecuencia de su inobservancia.

Con el fin de garantizar el principio de eficacia a los interesados, instituido en el numeral 11 del artículo 3 del CPACA y evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos por parte de la administración, se sugiere establecer la procedencia de requerir al peticionario para que subsane la petición de extensión de la jurisprudencia en aquellos casos en donde no se acompañe los

documentos o informaciones requeridos por la ley y el término que se debe conceder para tal efecto, así como las consecuencias de su inobservancia, o aclarar que en el evento de presentarse tal situación procede por remisión al CPACA el trámite general del derecho de petición y de ocurrir tal circunstancia indicar que la suspensión de la caducidad del respectivo medio de control, se iniciará a partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o información requerida, de lo contrario se entenderá un desistimiento tácito, es decir como si nunca se hubiera presentado la petición.

En cuanto al término y con el fin de agilizar el procedimiento administrativo de la extensión de la jurisprudencia, este debería ser de diez días y no remitirnos al establecido en el CPACA para el caso de peticiones incompletas que es de un mes<sup>150</sup>, toda vez que los diez días es un plazo que se considera suficiente, si tenemos en cuenta que es el mismo que se otorga en el proceso ordinario de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para subsanar los defectos formales de la demanda<sup>151</sup>, el cual no podrá prorrogarse, por lo tanto se tendrá que disponerse así.

Si vencido los diez días, el peticionario no subsana o satisface lo requerido por la administración, mediante acto administrativo motivado deberá decretar el desistimiento tácito, por remisión a las normas generales del derecho de petición, contra el cual al igual que en el derecho de petición procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la petición pueda ser presentada nuevamente.

d) Ausencia de reglamentación del periodo probatorio en la sede administrativa del procedimiento de la extensión de la jurisprudencia.

En el artículo 29 de nuestra Carta Política encontramos enunciado la institución del debido proceso, norma que elevó a rango constitucional ésta figura, sin querer decir que fuera nuevo en la constitución pues desde antes se venía aceptando por la jurisprudencia y aunque se encontraba consagrado en el artículo 26 de la constitución de 1886 se dirigía exclusivamente a las actuaciones judiciales (Santos Rodríguez, 2014, pág. 399), es así que con la constitucionalización del derecho administrativo, el debido proceso, se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativa, dentro del cual se incluye el derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.

A su vez el numeral 1 del artículo 3 del CPACA, consagra el principio del debido proceso, según el cual todas las actuaciones administrativas se deben adelantar, entre otros aspectos con plena garantía de los derechos de defensa y contradicción.

Por otra parte, la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias<sup>152</sup> ha señalado que una de las principales garantías del debido proceso es el derecho a la defensa, el cual se entiende como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, y ha destacado su importancia señalando que con su ejercicio se busca impedir la arbitrariedad de los agentes estatales.

Es así que en virtud del principio del debido proceso en todo procedimiento administrativo se debe garantizar el derecho de defensa entendido especialmente para el caso en concreto, como la oportunidad de presentar pruebas, controvertir y evaluar las que se alleguen, por lo tanto la extensión de la jurisprudencia al tramitarse como un procedimiento administrativo especial ante las autoridades administrativas no debe ser la excepción.

Por lo anterior y en los mismos términos que en el procedimiento administrativo general consagrado en el CPACA, no debe eludirse la procedencia de una etapa probatoria dentro del procedimiento de la extensión de la jurisprudencia, en donde el peticionario tenga la oportunidad no solo de aportar pruebas documentales, sino de solicitar, conocer y controvertir las pruebas que fueron aportadas, practicadas y que sirvieron de fundamento a la decisión de la administración. Para ello además de instituir un término probatorio en donde se practiquen las pruebas solicitadas por el peticionario o las de oficio por parte de la administración, también el interesado debe contar con la oportunidad de controvertirlas antes que se dicte una decisión de fondo.

Es así que en virtud de los principios de eficacia y celeridad, con el fin de no prorrogar el procedimiento administrativo de la extensión de la jurisprudencia y continuar con la característica de sumario, consideramos prudente indicar que el término probatorio para practicar y contradecir las pruebas de oficio o a petición del interesado, se entiende incluido dentro del plazo que tiene la administración para decidir, es decir que no se debe entender que se prorroga o adiciona los 30 días que tiene las autoridades para determinar si accede o no a extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que se invocan en

la petición, puesto que de remitirnos al CPACA frente al tema probatorio en el procedimiento administrativo general se prolongaría este trámite, ya que en el código no se indica un término prudencial, sino solo se refieren al que se considere razonable y sería contrario al procedimiento sumario que se pretende con este instituto procesal.

Adicional a lo anterior, al incorporarse dentro del procedimiento de la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia, el periodo probatorio indicando oportunidades y términos para ello, se estaría eliminado la primera de las causales denegatorias de este mecanismo consagradas en el artículo 102 del CPACA, la cual se refiere a la negativa de la administración por no poderse adoptar una decisión debido a la necesidad de que se surta un periodo probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el peticionario carece del derecho invocado, causal que además a la fecha ha sido inoperante, por cuanto la administración no la ha invocado para denegar la petición de extensión, según las consultas que la autora<sup>153</sup> realizó en las distintas Secretarías del Consejo de Estado.

Por otra parte, en la mayoría de los casos, por no decir en todos las peticiones de extensión de la jurisprudencia, las autoridades administrativas con el fin de tomar una decisión justa y en derecho, práctica y valora las pruebas que se requieren para la resolución definitiva, así sean documentales, razón por la cual se hace necesario consagrar en el precepto que reglamenta la fase administrativa del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia la etapa probatoria, con el fin de que el peticionario tenga la oportunidad de conocer, contradecir y valorar las pruebas que la administración tuvo en cuenta para la decisión y garantizarles de esta forma el derecho al debido proceso.

e) Falta de reglamentación de causales de rechazó y de claridad en la causales denegatorias de la petición de extensión.

Para mayor claridad se deberá indicar que proceden causales de rechazo de la petición de extensión de la jurisprudencia, tal como se encuentran establecidas las causales denegatorias de la petición, dentro de las cuales se pueden señalar las relacionadas con aspectos procesales como falta de legitimación, caducidad y cosa juzgada, señalando en qué casos proceden, con el fin de no poner en riesgo el principio de cosa juzgada y la seguridad jurídica, a fin de no permite reabrir un debate y modificar una situación ya consolidada por vía judicial, así como revivir termino que ya precluyeron.

Adicional a lo anterior, es necesario aclarar las causales denegatorias que se encuentra establecidas taxativamente en el art. 102 del CPACA, especialmente las relacionadas con el periodo probatorio y el apartamiento de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, respeto a la primera, suprimirla y consagrar un periodo en el trámite administrativo como se indicó en el literal anterior y frente a la segunda, establecer un límite a las autoridades frente al apartamiento.

Por otro lado, se debe agregar como causales para negar la extensión de jurisprudencia, cuando existan sentencias de unificación jurisprudencial contradictorias, tal como se encuentra consagrado en la legislación costarricense en el artículo 187 del CPCA y por las mismas causales de rechazo cuando no se puedan determinar al inicio del trámite

Además se sugiere que se indique que contra el acto que rechaza la petición por aspectos procesales o el que niega la petición de extender los efectos de la jurisprudencia por parte de la administración, ya sea por las causales señaladas taxativamente en el art.102 del CPACA o cualquier otra causa, procede el facultativo control judicial directamente ante el Consejo de Estado en aplicación al artículo 269 del CPACA.

f) Falta de claridad en establecer si la autoridad administrativa queda eximida para pronunciarse de la petición de extensión de la jurisprudencia, una vez transcurrido el término de los 30 días sin pronunciamiento alguno o si todavía tiene competencia y hasta cuándo.

El artículo 102 del CPACA, al respecto señala que “... Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella.... En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes al Consejo de Estado...”, es claro que la administración al guardar silencio frente a la petición de extensión pierde competencia para pronunciarse, porque en este caso le otorga al interesado la facultad de acudir al Consejo de Estado para que sea este quien determine si es procedente ordenar la extensión de la jurisprudencia, sin embargo el precepto no precisa si la pérdida de competencia es inmediata o se presenta siempre y cuando el interesado acuda al Consejo de Estado.

Si la pérdida de competencia para que la administración se pronuncie es inmediato al vencimiento del término que tiene para pronunciarse, a pesar de estarse vulnerando el derecho de petición, no procedería la acción de tutela para protegerlo, por cuanto no se podría ordenar dar respuesta a la petición.

Pero es claro que si la administración guardó silencio, los 30 días con los cuales cuenta el interesado para acudir al Consejo de Estado, siempre se contarán a partir del día siguiente de vencido el término que tiene la administración para pronunciarse.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si el interesado no radica la solicitud de este instrumento procesal ante el Consejo de Estado dentro de los 30 días siguientes que tiene la administración para pronunciarse, a fin de que sea este organismo judicial quien determine de forma definitiva la procedencia de la extensión de la jurisprudencia, se reanuda el término de caducidad del medio de control respectivo.

g) Omisión frente a la prohibición de prorroga o adición del término que tiene la administración para responder la petición de extensión de la jurisprudencia.

Se sugiere indicar que este plazo es perentorio e improrrogable y no solamente limitarse a indicar el tiempo, teniendo en cuenta que es un procedimiento ágil y sumario, el cual general la suspensión de la caducidad del respectivo medio de control. Lo anterior para que las autoridades administrativas tengan claro que no hay lugar a adicionar o prorrogar los 30 días que tiene para decidir, como ocurre con los derechos de petición en general, en los casos en que no fuere posible resolver la petición en los plazos señalados en la ley, en aplicación al párrafo del artículo 14<sup>154</sup> del CPACA.

h) Ausencia normativa frente a la responsabilidad que tiene la autoridad administrativa por no atender la petición de extensión de la jurisprudencia.

En virtud del principio de responsabilidad, por el cual las autoridades les corresponden asumir las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con la Constitución, es importante indicar que la falta de atención a la petición de extensión de la jurisprudencia y los términos para resolverla, constituirá falta disciplinaria y dará lugar a las sanciones correspondientes.

Lo anterior, de conformidad con el numeral 1° del artículo 5° del CPACA, en donde se establece como derecho de las personas ante las autoridades, el presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades y el artículo 35 de la Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario, que consagra como una de las prohibiciones de las autoridades “Omitir, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponda su conocimiento”.

i) Falta de claridad frente al proceder de las autoridades administrativas cuando existe o se instaura posteriormente un proceso judicial en donde se reclama el mismo derecho solicitado en una petición de extensión de la jurisprudencia ya presentada.

Con el fin de orientar a las autoridades administrativas sobre cómo se debe proceder cuando ya se está tramitando un proceso judicial, cuyas pretensiones están orientadas al reconocimiento de un derecho que se reclama en una petición de extensión de la jurisprudencia presentado con posterioridad o cuando presentada la petición de extensión se acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a demandar la reclamación del derecho solicitado, es determinante

indicar con precisión que decisiones se deben tomar en dichos casos, las cuales pueden ser como se explica a continuación.

Es decir que se puede presentar dos casos: i) que exista un proceso judicial y el interesado presente petición de extensión de la jurisprudencia frente a la misma pretensión, o ii) que cuando la administración este tramitando una petición de extensión de la jurisprudencia, el interesado instaure la demanda correspondiente.

Córdoba Castroverde (2012) señala que en España también se presentó esta situación, porque el legislador tampoco previó el caso de presentarse de forma simultánea la demanda contenciosa y la petición de extensión, escenario que fue resuelto por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sala de lo Contencioso, Sala Tercera, Sec. 2ª, en auto de fecha 27 de mayo de 2010 (rec.1698/2008), al considerar que ambas acciones no eran compatibles y que de haberse iniciado, se presente la excepción de litispendencia, causal que genera la desestimación del extensión de efectos, en aras del principio de seguridad jurídica, que sobre una misma controversia puedan ser dictadas dos resoluciones jurisdiccionales distintas y contradictorias. Sin embargo como en la legislación española fue eliminado el trámite administrativo de esta figura jurídica, hoy en día no hay ningún problema.

En cuanto al primer caso, es decir cuando se encuentra cursando una demanda ante la JCA y por los mismo hechos se presente una petición de extensión de la jurisprudencia, el Consejo de Estado en Auto de 8 de septiembre de 2016, Rad.No.2014-00108<sup>155</sup>, señaló que como la figura de la extensión de la jurisprudencia fue diseñada por el legislador como un trámite previo

y optativo a la presentación de la demanda, ya que su interposición no es obligatoria, suspende la caducidad y habilita al interesado de acudir ante el Consejo de Estado en el evento que sea negada la petición o la entidad guarde silencio, resultaría ilógico que se suspendiera la caducidad del medio de control y simultáneamente pudiera surtirse la demanda ante la jurisdicción, por lo tanto no es posible considerar que este mecanismo pudiera ser promovida cuando exista una demanda en curso, toda vez que dicha figura jurídica se encuentra instituida como un trámite previo a la presentación de la demanda, para evitar que se altere la competencia del juez natural de una demanda que se encuentra en curso o se utilice de forma indebida con el fin de agilizar decisiones, además porque se podría llegar a generar un conflicto de decisiones, lo cual crearía incertidumbre en la labor desempeñada por las autoridades judiciales, por lo tanto, admitir su procedencia cuando cursa un medio de control resultaría un desgaste innecesario para la administración, razón por la cual se debe desestimar o rechazar por improcedente la solicitud.

No obstante lo anterior, es diferente en cuanto al segundo caso, es decir que la administración este tramitando una petición de extensión de la jurisprudencia y el interesado instaure la demanda correspondiente, la administración está en la obligación de decidir de fondo la petición de la extensión de la jurisprudencia, por cuanto a pesar de pretenderse el mismo reconocimiento, los dos medios tienen finalidad distinta, además porque de no responderse una petición se estaría vulnerado el derecho fundamental de petición, bajo los términos atrás mencionados<sup>156</sup>, salvo que se profiera sentencia a su favor antes de la decisión de la administración, en este caso

la administración daría por terminado el trámite de la extensión de jurisprudencia por carencia de objeto.

Ahora bien, en relación con los efectos de la decisión de las autoridades administrativas sobre la extensión de la jurisprudencia frente al proceso judicial, pues el curso del proceso dependería de la respuesta de la administración si es está accediendo o negando la extensión, así:

En caso de accederse a la extensión de la jurisprudencia, el peticionario deberá informar al despacho judicial adjuntando copia del acto administrativo en donde se accede a extender los efectos de la sentencia de unificación y el reconocimiento de los derechos solicitados, para dar por terminado el proceso de forma anticipada, como si se tratara de una oferta de revocatoria de actos administrativos impugnados si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en los términos establecidos en el párrafo del artículo 95 del CPACA<sup>157</sup>, en los demás medios de control es suficiente con un memorial.

Si la decisión de la administración es negativa, el interesado tendrá la posibilidad de acudir a la fase judicial de este mecanismo ante el Consejo de Estado para que sea este organismo quien decida si hay lugar a acceder a la extensión, mientras que el proceso judicial sigue el curso normal. Pero si el Consejo de Estado estima procedente la solicitud y ordena la extensión de la jurisprudencia y el proceso no ha terminado con sentencia judicial debidamente ejecutoriada, se deberá actuar de conformidad a lo indicado en el párrafo anterior. Pero si la

providencia del Consejo de Estado es negativa, no afecta para nada el curso normal del proceso judicial, por lo tanto este culminaría con la sentencia respectiva.

j) Ausencia de reglamentación frente al trámite de la extensión de la jurisprudencia con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y los efectos de la suspensión de caducidad del medio de control respectivo.

Se hace necesario aclarar el trámite de la extensión de la jurisprudencia frente a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, indicando que de todas maneras así se tramite la extensión de la jurisprudencia se debe agotar la conciliación extrajudicial cuando se requiera como requisito de procedibilidad para iniciar los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, por encontrarse así establecido en la Ley.

Lo anterior, a pesar de la suspensión del término de caducidad que se presenta mientras se adelantan los dos trámites y que al ser negada la petición especial de extensión de jurisprudencia, ya se conozca la posición de la administración.

k) Falta de claridad en el cómputo de términos de suspensión de caducidad cuando se presentan la extensión de la jurisprudencia y la conciliación extrajudicial en relación con el mismo medio de control.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de no generar equívocos, se sugiere aclarar la forma de cómo se deben computar los términos de suspensión de caducidad de un medio de control, cuando dentro del trámite de una solicitud de conciliación extrajudicial se presenta ante

la administración la petición de extensión de la jurisprudencia, teniendo en cuenta que los dos tramites, tanto la conciliación extrajudicial como la extensión de jurisprudencia suspenden el término de caducidad del respectivo medio de control. Para ello es necesario tener presente que:

La conciliación extrajudicial suspende la caducidad del medio de control por lo que dure el trámite, hasta que el conciliador expida las constancias o venza el término de tres meses contados a partir de la presentación de la solicitud de conciliación, lo que ocurra primero, conforme al artículo 3 del Decreto 1716 de 2009<sup>158</sup>.

Mientras que la de extensión de la jurisprudencia suspende la caducidad del respectivo medio de control desde la presentación de la petición ante la administración hasta vencido los treinta después de la decisión negativa o de transcurrido el término que tiene la administración para pronunciarse, si guardó silencio y siempre cuando no hubiere acudido al Consejo de Estado mediante la solicitud de extensión, porque de lo contrario la suspensión va hasta cuando queda ejecutoriada la providencia del Consejo de Estado que niega dicha solicitud.

Así las cosas, cuando ocurra el caso mencionado, es decir cuando dentro del trámite de una solicitud de conciliación extrajudicial se presente ante la administración la petición de extensión de la jurisprudencia, se debe informar al señor Agente del Ministerio Público que se encuentra conociendo la solicitud de conciliación sobre la presentación de la petición de la extensión de la jurisprudencia, para que suspenda dicho trámite hasta cuando la administración se pronuncie o finalice todo el trámite respectivo, si se adelantó la etapa judicial ante el Consejo de Estado, sin que se acceda a la extensión, para luego continuar el trámite de la conciliación extrajudicial.

Por lo tanto, mientras se surte estos dos trámites, es decir el de la petición de extensión de la jurisprudencia y la solicitud de conciliación extrajudicial, la caducidad del medio de control se encuentra suspendida.

En caso de que no se informe al Ministerio público sobre la presentación de la petición de extensión, no se tendrá en cuenta para efectos de suspensión de caducidad, pues los dos trámites como se adelantaron paralelamente, la caducidad solo se suspenderá por el término mayor a elección del interesado.

Para efectos de contabilizar la caducidad del medio de control, se deberá adjuntar la certificación expedida por el señor Agente del Ministerio Público, en donde conste además del agotamiento del requisito de procedibilidad, que las partes le informaron que durante el trámite de la conciliación se presentó petición de extensión de la jurisprudencia y el término en que estuvo suspendido dicho trámite por efectos de este instituto procesal.

Es fundamental tener en cuenta que el trámite de la conciliación extrajudicial, a pesar de haberse suspendido por petición de extensión de la jurisprudencia, no debe superar los tres meses que señala la ley.

Lo anterior, siempre y cuando se encuentre consagrado en la ley que el trámite de la conciliación extrajudicial constituye requisito de procedibilidad (No.1º del art.161 del CPACA) para toda demanda en donde se formulen pretensiones relativas a los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación y controversias contractuales (Escudero

Alzate, 2010, pág. 117), porque en caso de que no sea obligatoria no se presentaría esta dificultad.

I) Omisión en señalar que es diferente la petición de extensión de la jurisprudencia y la de reconocimiento de derechos, aunque se puedan solicitar en el mismo escrito.

Aclarar que es diferente la petición relacionada con el reconocimiento de derechos y la de la extensión de la jurisprudencia, no obstante se tramiten conjuntamente, ya sea porque se había solicitado con anterioridad o se radica con posterioridad a la petición de extensión, en el evento de negarse la extensión de jurisprudencia y en consecuencia el reconocimiento de los derechos reclamados, como en contra de la decisión de la extensión de la jurisprudencia no procede recursos administrativos y es opcional la facultad de acudir al Consejo de Estado, se entiende agotado el requisito de procedibilidad relacionado con la interposición de los recursos obligatorios, para demandar la decisión relacionada con el reconocimiento de un derecho.

II) Falta de control especial y posterior frente a las decisiones de la administración cuando se accede a la extensión de la jurisprudencia.

A fin que la administración no realice un uso indiscriminado de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y tomar decisiones que pueden ir en detrimento del patrimonio público de la entidad o en contra del ordenamiento jurídico, se sugiere identificar un control especial y quien lo va a ejercer, además de los efectuados a nivel general por las denominadas “ias”.

Este control podría ser posterior y de oficio, solo para aquellas decisiones en donde la administración aceptó extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, se reconocieron derechos y ordenaron el pago de una prestación, indemnización o beneficio al peticionario, el cual podría ser ejercido por la ANDJE, para ello se le remitirá copia de la decisión una vez emitida, con el fin de determinar si se ajusta a derecho y no es lesiva para el patrimonio público de la entidad, de lo contrario adelantaría las acciones correspondientes.

Lo anterior, de conformidad con el numeral 4º del artículo 6 del Decreto 4085 de 2011<sup>159</sup>, en donde se establece como una de las funciones de esta Agencia, “desarrollar en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reportes de alertas para las entidades públicas, cuando se detecte riesgo fiscal en los procesos”, teniendo en cuenta que una de las finalidades de la extensión de la jurisprudencia es la de evitar un proceso judicial.

m) Omisión en señalar el rubro presupuestal sobre el cual recae los reconocimientos patrimoniales cuando se accede a la extensión de la jurisprudencia.

Se hace indispensable determinar un rubro presupuestal dentro de cada entidad, para que se puedan realizar los reconocimientos patrimoniales que puedan resultar como consecuencia de la extensión de la jurisprudencia o indicar que van a ser cubiertos por el rubro correspondiente a la materia que trate, por ejemplo si se trata de asuntos relacionados con pensiones descontarlos del rubro de prestaciones laborales o si es un asunto contractual, con el rubro correspondiente al presupuesto contractual, aunque como es consecuencia de la extensión de los efectos de una sentencia es procedente que los reconocimientos patrimoniales salgan del rubro de sentencias.

Lo anterior, teniendo en cuenta que las entidades públicas cuentan con un presupuesto en donde se efectúa una estimación formal de las fuentes de financiamiento (ingresos o rentas) y la definición de la respectiva aplicación (gastos) para un periodo determinado, como es el año fiscal, el cual en Colombia abarca del 1 de enero a 31 de diciembre, con el fin de optimizar la ejecución, control y contabilización de los recursos, compuesto por rubros presupuestales con los cuales se identifica el concepto del gastos (funcionamiento, deuda e inversión) y en la ley presupuestal no se indica un rubro específico para cubrir los gastos que generen los reconocimientos que se presenten como consecuencia de acceder a la extensión de la jurisprudencia.

n) Ausencia de reglamentación frente al apartamiento administrativo de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.

En cuanto al apartamiento administrativo, no se indica hasta qué punto puede apartarse las autoridades administrativas de lo establecido en las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las consecuencias del reiterado apartamiento.

Por lo anterior, es importante que se fije un límite a las autoridades administrativas respecto del apartamiento de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, puesto que este no podría ser eterno (López Medina D. , 2016, pág. 181) y dejaría sin efecto la finalidad para la cual fue incorporada la extensión de la jurisprudencia en el CPACA.

El numeral 3° del artículo 102 del CPACA, por medio del cual se reglamenta la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia, establece como una de las causales para que

la administración niegue la petición, el exponer 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 señala el precepto que el Consejo de Estado en el caso que el peticionario acuda a él en ejercicio de la fase judicial de este mecanismo, se pronuncia expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición.

Así las cosas, una vez el Consejo de Estado se pronuncie sobre cada uno de los argumentos que aduce la entidad administrativa para apartarse de la aplicación de una sentencia de unificación, se entiende que no podrá volverlos a exponerlos como argumentos para no acceder a extender los efectos de esta sentencia a otras personas que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica que el beneficiado de dicha sentencia, siempre y cuando el medio de control no se encuentra caducado, ni exista cosa juzgada.

Por lo anterior y con el fin de aclarar hasta cuantas veces una entidad administrativa se puede apartar de una sentencia de unificación del Consejo de Estado y por ende negar la petición de la extensión de la jurisprudencia, sugiero que se indique que solo podrá realizarlo hasta cuando el Consejo de Estado se pronuncie frente a los argumentos que esgrime esa entidad pública para apartarse de su aplicación y se mantenga en su posición.

Lo anterior no quiere decir que si otra entidad administrativa comparta esos mismos argumentos, no los pueda exponer para negar la petición de extensión de la jurisprudencia, pues como se trata de otra entidad, esta podrá apartarse hasta cuando el Consejo de Estado se pronuncie frente a sus argumentos, con los cuales negó la petición de extensión de

jurisprudencia y mantenga su posición, por lo tanto, la misma entidad no podrá repetir los mismos argumentos para negar posteriores peticiones de extensión de la jurisprudencia que cumplan con todos los requisitos para su procedencia y se refieran a la misma sentencia de unificación frente a personas que se encuentran en similares condiciones que el beneficiario.

En conclusión, una entidad pública puede apartarse de la aplicación de una sentencia de unificación del Consejo de Estado en desarrollo de la extensión de la jurisprudencia, en aplicación al numeral 3 del artículo 102 del CPACA, hasta cuando el Consejo de Estado se pronuncie frente cada uno de los argumentos señalados por esa entidad para negar la petición de extensión que se refieran a la misma sentencia de unificación frente a personas que se encuentran en similares condiciones que el beneficiario y se mantenga en su posición, de lo contrario la autoridad administrativa que reitere los mismos argumentos estaría incurriendo en una causal de sanción disciplinaria por no cumplir con el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia.

1) Por último, se plantea el evento en que se desmejore las condiciones de una persona que se encuentran en iguales situaciones fácticas y jurídicas que las beneficiadas con una sentencia de unificación del Consejo de Estado o Corte Constitucional.

En primer lugar a quien le corresponde establecer si una persona se encuentra en las mismas situaciones fácticas y jurídicas que el beneficiado con la sentencia de unificación a extender es a la administración. Sin embargo, si el peticionario considera que no es viable que se le aplique una sentencia de unificación por considerarla perversa a sus intereses, es a quien le corresponde

acreditar que no se encuentra en las mismas condiciones que el beneficiado con la sentencia o que concurren circunstancias excepcionales y en el caso en que la administración le hubiere extendió los efectos de esta sentencia perjudicándolo, cuenta con los medios de control establecidos en el CPACA.

### *3. Frente a la solicitud ante el Consejo de Estado*

a) Falta de claridad en relación con el trámite a seguir cuando se rechaza la petición de extensión de la jurisprudencia por parte de la administración y el eventual control judicial.

En el evento que la administración rechace de plano la petición de extensión de la jurisprudencia, por aspectos procesales como la caducidad, cosa juzgada o falta de legitimación, se deberá indicar que contra esta decisión también procede el control judicial ante el Consejo de Estado, así como contra cualquier decisión de la administración que ponga fin al trámite administrativo de extensión de jurisprudencia.

b) Omisión al indicar la obligatoriedad del derecho de postulación en la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia.

Se sugiere precisar que quienes pretendan comparecer ante el Consejo de Estado en ejercicio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, deberán hacerlo por conducto de abogado, puesto que aunque se entiende de conformidad con el artículo 160 del CPACA, el cual se refiere al derecho de postulación en los procesos judiciales ante la JCA, tema que fue aclarado con jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>160</sup>; sería de gran ayuda indicar que no obstante para iniciar la extensión de la jurisprudencia ante la administración, es decir en la fase inicial, no se requiere

de abogado por tratarse de un derecho de petición, en el evento de acudirse a la fase judicial se debe realizar a través de abogado en ejercicio del derecho de postulación.

c) Falta de claridad en el cómputo del término para acudir ante el Consejo de Estado en ejercicio de la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

Se sugiere aclarar desde cuando se cuenta el término para acudir ante el Consejo de Estado, en los casos en donde la administración rechaza o niega la petición de extensión o guarda silencio dentro del término otorgado para pronunciarse, puesto que la norma solo establece un término de treinta días, pero no indica desde cuando se comienza a contar este término, situación que se podría precisar indicándose como se hizo en el artículo 164 del CPACA, el cual se refiere a la oportunidad para presentar las demandas de los medios de control, pues allí se indica claramente desde cuando se comienza a contar dichos términos para efectos de determinar sin lugar a dudas cuando se entiende que ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

En el caso de la extensión de la jurisprudencia se debería indicar que el término de los 30 días para acudir ante Consejo de Estado para presentar la solicitud, se contaría a partir del día siguiente de la notificación, comunicación o publicación de la decisión, según el caso, si la administración se pronunció expresamente, o al día siguiente de vencido el término que tiene la administración para responder la petición y guardo silencio. Aclarando que los días se entienden como hábiles.

#### *4. Frente al procedimiento que se adelanta ante el Consejo de Estado*

a) No se indica que el Consejo de Estado se puede pronunciar frente aspectos procesales en el trámite de la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia y cuál sería la decisión.

Se deberá aclarar si el Consejo de Estado podrá pronunciarse sobre cuestiones procesales en la extensión de la jurisprudencia, tales como si ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control o si hay legitimación en la causa, porque en este caso se estaría tomando decisiones relacionadas con el medio de control y entraría a sustituirlo, razón por la cual se deberá aclarar estos aspectos.

En la etapa judicial no se indica si procede el rechazo de la solicitud, y en caso de proceder, se tendría que indicar las causales por las cuales procede el rechazó, puesto que deben ser expresas en la norma.

Como la norma no lo preceptúa y el Consejo de Estado ha proferidos autos que rechazan solicitudes de extensión de la jurisprudencia, se sugiere indicar y reglamentar las causales que dan lugar al rechazó de estas solicitudes, dentro de las cuales se podrían relacionar: i) por aspectos procesales como la caducidad, falta de legitimación y cosa juzgada, explicando cuando se da cada una de ellas y, ii) por extemporánea, es decir que se presentó por fuera del término establecido por la ley.

Entonces se entendería que el rechazo de la solicitud se dio por caducidad, cuando el medio de control precedente para reclamar el reconocimiento solicitado no se puede ejercer por haber transcurrido más del plazo señalado en el artículo 164 del CPACA, el cual se contará hasta el día de radicación de la petición de extensión de la jurisprudencia ante la administración; por falta

de legitimación, cuando ninguna de las partes, es decir ni el solicitante ni la solicitada tienen interés o no les afecta la decisión que se vaya a tomar y, por cosa juzgada, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronunció frente al reconocimiento de los derechos solicitados mediante sentencia y esta se encuentra debidamente ejecutoriada.

b) Inexistencia de traslado frente a las nuevas causales invocadas por la administración en la contestación de la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

En el evento de invocarse causales diferentes por la administración demandada en el traslado de la solicitud, no se previó un traslado al solicitante con el fin de ponerle en conocimiento las nuevas causales invocadas para negar la procedencia de la extensión de la jurisprudencia, tal como ocurre en el proceso ordinario con las excepciones formuladas por la parte demandada en el traslado de la demanda, por tratarse de hechos nuevos.

Con el fin de no vulnerar el debido proceso al reclamante y de conformidad con el artículo 29 de nuestra Carta Política, que enuncia el derecho al debido proceso, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativa, dentro del cual se incluye el derecho a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra, se surgiere incluir dentro del procedimiento que se surte ante el Consejo de Estado un traslado especial en el evento que en la contestación de la solicitud se invoquen causales diferentes por la administración, con el fin de ponerle en conocimiento al solicitante las nuevas causales invocadas para negar la procedencia de la extensión de la jurisprudencia y pueda ejercer el derecho de contradicción.

Para ello podría fijarse en lista y dar traslado por un día para que se pronuncie, sin necesidad de auto como ocurre con las excepciones en el proceso ordinario de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin necesidad de auto que lo ordene. Aunque en el proceso ordinario es de tres días el traslado<sup>161</sup>, considero que es suficiente el término de un día, teniendo en cuenta que el procedimiento de la extensión de jurisprudencia es sumario.

c) Ausencia de una etapa probatoria en el trámite que se surte ante el Consejo de Estado o fase judicial de la extensión de la jurisprudencia.

Al igual que en la fase administrativa del procedimiento de este mecanismo, el legislador no previó una etapa probatoria en el trámite que surte ante el Consejo de Estado, mucho menos el decreto oficioso de ellas, pues solo se previó el aporte de pruebas documentales por parte de la administración y Agencia al momento del traslado de la solicitud, mas no la solicitud de pruebas, puesto que lo que dispone el precepto que regula la fase judicial de instituto procesal estudiado, es que una vez vencido el traslado de la solicitud se convocará a audiencia para que previo alegatos se adopte la decisión.

Es decir que no se aprecia un término de contradicción de pruebas frente a las aportadas por la administración y la Agencia, ya que las allegadas con la solicitud cumplieron la contradicción con el traslado de la solicitud.

Esta situación se ve principalmente adversa al interesado, cuando la administración guarda silencio en la fase administrativa y después del traslado ante el Consejo de Estado se opone

alegando cualquier causal para que no prospere la extensión de la jurisprudencia, ya que el titular no tendría la oportunidad de controvertir las circunstancias que señala la administración.

En virtud del principio de contradicción, en los casos de considerarse necesario el decreto y práctica de pruebas ya sean solicitadas por la partes o de oficio, se sugiere incluir dentro del procedimiento que surte ante el Consejo de Estado una etapa probatoria, indicando el término y trámite, así como la etapa siguiente si se prescinde de este trámite, que en este caso sería convocar la audiencia de alegatos y decisión.

Para ello se podría indicar que sería de diez días cuando sea necesario, los cuales se entiende dentro del término que tiene el Consejo de Estado para decidir, en los mismos términos que las acciones constitucionales como la tutela y cumplimiento, las cuales también se tramitan por un proceso sumario.

d) Falta de reglamentación sobre las terminaciones anormales de la fase judicial del trámite de la extensión de la jurisprudencia.

Con el fin de agilizar la fase judicial de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, sería conveniente establecer la procedencia de terminaciones anormales del proceso como el desistimiento ya sea expreso o tácito, o el allanamiento por parte de la entidad administrativa, en el evento de aceptar la procedencia de extender los efectos de una sentencia de unificación iniciado ya el procedimiento ante el Consejo de Estado y cuáles serían los efectos de la misma.

Lo anterior, especialmente en los casos en donde se entiende que no se accede a la extensión como es el desistimiento y en relación a la caducidad del medio de control, la cual continuaría contándose una vez queda en firme el auto que decreta la terminación anormal.

e) No se indica la procedencia de recursos contra las decisiones proferidas durante el trámite judicial de la extensión de la jurisprudencia.

En este caso se deberá señalar que procede el recurso de reposición, por tratarse de un proceso que se adelanta en única instancia, en los términos señalados en el CGP. Así como lo viene haciendo el Consejo de Estado.

Por último y teniendo en cuenta las anteriores propuestas, con el fin de agilizar el procedimiento del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia para que logre de manera efectiva el propósito por el cual fue incorporado en la JCA por el legislador, para solucionar las diferentes problemáticas que presenta se plantea el siguiente proyecto de reforma o reglamentación a los artículos 102 y 269 del CPACA que consagran este instituto procesal, así:

## **TITULO** **Extensión de la jurisprudencia**

### **Capítulo I. Reglas Generales**

#### **Artículo 1. Objeto:**

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.

#### **Artículo 2. Presupuestos:**

1. legitimación en la causa por activa: Que el peticionario sea el directamente interesado en el reconocimiento de los derechos solicitados.

2. Caducidad: Que la pretensión judicial no se encuentre caducada de conformidad con los términos señalados en el art.164 del CPACA.

3. Invocar la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, siempre que reconozca un derecho.

4. Igualdad en supuestos fácticos y jurídicos entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender, para ello se deberá reunir los siguientes requisitos:

- Identidad de causa
- Coincidencia en el medio de control
- Semejanza en el problema jurídico, e
- Identidad en las normas jurídicas aplicadas

## **Capítulo II: Sede Administrativa**

### **Artículo 3. Ámbito de aplicación y principios.**

Se puede ejercer ante todas las autoridades del art.2 del CPACA, es decir a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas.

Todas las autoridades deberán adelantar el procedimiento a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, art. 3 del CPACA y en las leyes especiales.

Su ejercicio es gratuito y no es necesario actuar por medio de abogado porque implica el ejercicio del derecho de petición con un trámite especial, por lo tanto en aquellos casos que sea compatible a la naturaleza de este instituto se puede remitir al trámite general del derecho de petición.

Solo podrá presentarse una sola petición respecto de la misma sentencia de unificación del Consejo de Estado, los hechos y derechos en que la fundamenta, de lo contrario incurrirá en temeridad y podrá ser rechazada o decidida desfavorablemente.

### **Artículo 4. Contenido de la Petición.**

La petición deberá contener además de los requisitos señalados en el art. 16 del CPACA, 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. Para ello la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender deberán reunir los siguientes requisitos:

- Identidad de causa

- Coincidencia en el medio de control
  - Semejanza en el problema jurídico, e
  - Identidad en las normas jurídicas aplicadas
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 del Consejo de Estado que invoca a su favor.

#### **Artículo 5. Funcionario sin competencia y conflicto de competencia.**

Cuando la autoridad administrativa verifique que no es la competente para tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia, dentro de los cinco días a la recepción, deberá informar mediante oficio al interesado que no es el competente y remitir la solicitud a la autoridad competente.

Si se presenta conflicto de competencia administrativa se deberá remitir la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, si una de las partes involucradas es una autoridad de orden nacional o autoridades territoriales de distintos departamentos, o al tribunal administrativo si el conflicto es con una autoridad de orden departamental o municipal, tal como lo dispone el artículo 39 del CPACA.

Durante este trámite interrumpe el término que tiene la autoridad para decidir e inicia a contarse al día siguiente a la recepción por la autoridad competente, pero la caducidad del medio de control respectivo se encuentra suspendida desde la presentación de la petición.

#### **Artículo 6. Peticiones incompletas.**

Si la autoridad constata que la petición radicada está incompleta, se requerirá al peticionario.

Si transcurrido el término de diez días sin que el peticionario subsane la solicitud de extensión de la jurisprudencia, la administración podrá darla por desistida y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la petición pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales. Salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Una vez corregida la petición de extensión de la jurisprudencia, al día siguiente de subsanada se comenzará a contar el plazo que tiene la administración para responder y se inicia la suspensión de la caducidad del medio de control correspondiente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

#### **Artículo 7. Rechazo de las peticiones.**

Se rechazará la petición de extensión de la jurisprudencia y se devolverán los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere operado la caducidad de la pretensión judicial.
2. Cuando exista falta de legitimación en la causa.

#### **Artículo 8. Trámite.**

Radicada la solicitud ante la autoridad competente, con el lleno de los requisitos señalados en la ley, se deberá solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para ello la entidad remitirá copia de la solicitud a la Agencia, quien informará en el término de diez días la intención de rendir o no el concepto, de aceptar pronunciarse deberá preferirlo en un plazo máximo de veinte días.

Recibido el pronunciamiento de la Agencia, ya sea con el concepto dentro de los veinte días o informando la intención de no rendirlo, dentro de los diez días o también cuando se venza el término de los diez o veinte días sin pronunciamiento alguno, empezará a contar el término que tiene la autoridad administrativa para tomar la decisión de forma motivada.

#### **Artículo 9. Periodo probatorio.**

Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán practicar pruebas de oficio o a petición del interesado. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo, para ello se dará traslado de tres (3) días una vez vencido el periodo probatorio.

Los anteriores términos se entienden dentro del término que tiene la autoridad administración para decidir de fondo.

Los gastos que ocasionen la práctica de pruebas serán a cargo de quien los pidió.

#### **Artículo 10. Término para decidir**

La decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días contados a partir del recibo de la petición previo trámite que se adelanta ante la ANDJE, éste término es improrrogable.

Si la autoridad guarda silencio no da lugar a la aplicación del silencio administrativo. En este caso solo podrá acudir al Consejo de Estado en ejercicio del eventual control judicial.

La falta de atención a la petición de extensión de la jurisprudencia y los términos para resolverla, constituirá falta disciplinaria y dará lugar a las sanciones correspondientes.

#### **Artículo 11. Causales para negar.**

La solicitud será denegada, en los siguientes casos:

1. Cuando exista sentencias de unificación contradictorias.
2. Cuando no exista igualdad de objeto y causa.
3. Cuando exista cosa juzgada.
4. Por apartamiento administrativo de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Las autoridades administrativas podrán apartarse hasta cuando el Consejo de Estado se pronuncie frente cada uno de los argumentos señalados para negar la petición de extensión que se refieran a la misma sentencia de unificación y se mantenga en su posición, de lo contrario la autoridad administrativa que reitere los mismos argumentos estaría incurriendo en una causal de sanción disciplinaria por no cumplir con el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia.

**Artículo 12. Decisión.**

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se rechaza o niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado para el eventual control judicial.

La petición relacionada con el reconocimiento de derechos y la de la extensión de la jurisprudencia, son diferentes aunque se tramiten conjuntamente.

El acto que accede a extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado y el reconocimiento de derechos, tendrá un control posterior y de oficio ejercido por la ANDJE, para ello se le remitirá copia de la decisión una vez emitida.

Lo reconocimientos patrimoniales que se presenten como consecuencia de acceder a la extensión de la jurisprudencia saldrán del rubro de sentencias.

**Artículo 13. Suspensión de la caducidad del medio de control.**

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo.

Como la extensión de la jurisprudencia es un trámite previo y optativo a la vía jurisdiccional, las presentación de la demanda torna improcedente a este mecanismo.

**Artículo 14. Extensión de la jurisprudencia y conciliación extrajudicial.**

Así se tramite la extensión de la jurisprudencia se debe agotar la conciliación extrajudicial cuando se requiera como requisito de procedibilidad para iniciar los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, por encontrarse así establecido en la Ley.

Cuando dentro del trámite de una solicitud de conciliación extrajudicial se presente ante la administración la petición de extensión de la jurisprudencia, se debe informar al señor Agente del Ministerio Público que se encuentra conociendo la solicitud de conciliación sobre la presentación de la petición de la extensión de la jurisprudencia, para que suspenda dicho trámite hasta cuando la administración se pronuncie o finalice todo el trámite respectivo.

Los dos trámites suspender los términos para la presentación de la demanda. Para acreditar la suspensión de la caducidad en la conciliación extrajudicial, se requiere la respectiva certificación del Agente del Ministerio Público.

**Capítulo III. Sede Judicial****Artículo 15. Solicitud.**

Si la autoridad administrativa rechaza o niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, acompañado con la copia de la actuación surtida ante la autoridad administrativa.

**Artículo 16. Término para acudir ante el Consejo de Estado.**

Dentro de los treinta (30) días siguientes contados a partir del día siguiente de la notificación, comunicación o publicación de la decisión, según el caso, si la administración se pronunció expresamente, o al día siguiente de vencido el término que tiene la administración para responder la petición y guardo silencio. Aclarando que los días se entienden como hábiles.

**Artículo 17. Derecho de postulación.**

Quienes pretendan comparecer ante el Consejo de Estado en ejercicio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, deberán hacerlo por conducto de abogado.

**Artículo 18. Rechazo de la solicitud.**

Se rechazará la solicitud de extensión de la jurisprudencia y se devolverán los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando exista falta de legitimación en la causa.
2. Cuando exista caducidad del medio de control.
3. Cuando exista cosa juzgada
4. Por extemporánea.
5. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

**Artículo 19. Inadmisión de la solicitud.**

Se inadmitirá la solicitud que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el solicitante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

**Artículo 20. Admisión de la solicitud.**

Se admitirá la solicitud que reúna los requisitos legales, mediante auto en el que dispondrá:

1. Que se notifique personalmente a la entidad demandada y por estado al solicitante.
2. Que se notifique personalmente a la ANDJE.
3. Que se dé traslado de la demanda por el término de treinta (30) días.
4. Que vencido el término de traslado de la demanda se fije en lista por un día para que el solicitante descorra los argumentos formulados por la entidad demanda y ANDJE, así como ejerza el derecho de contradicción frente a las pruebas allegadas.

**Artículo 21. Traslado de la solicitud.**

Del escrito se dará traslado a la administración demandada y ANDJE por el plazo de treinta (30) días para que se pronuncie y aporte las pruebas que considere.

**Artículo 22. Contestación de la solicitud.**

La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se indicaron en el procedimiento administrativo.

**Artículo 23. Procedimiento.**

Vencido el término de traslado de la solicitud, se fija en lista por un día, sin necesidad de auto, para que el solicitante se pronuncie frente a los argumentos y pruebas presentados en la contestación de la solicitud.

En caso de ser necesario se podrá decretar y practicar pruebas.

Vencido el término probatorio o el traslado de fijación en lista según el caso, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

**Artículo 24. Terminaciones anormales.**

Durante el trámite y antes que se profiera decisión definitiva procede las terminaciones anormales del proceso como el desistimiento ya sea expreso o tácito, o el allanamiento por parte de la entidad administrativa, en el evento de acceder a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación.

En firme el auto que acepta el desistimiento, se reanudará el término de caducidad del medio de control respectivo.

**Artículo 25. Decisión.**

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 del fallo aplicado.

**Artículo 26. Recursos.**

Contra todas las decisiones proferidas en este trámite procede el recurso de reposición, pero si es interlocutoria proferida por el ponente procede el recurso de súplica.

**Artículo 27. Trámite incidental.**

Si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite 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.

**Artículo 28. Suspensión de la caducidad del medio de control.**

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 reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

En los anteriores termino queda planteado el proyecto de reforma o reglamentación a los preceptos que regulan la extensión de la jurisprudencia (arts.102 y 269 del CPACA), con el fin de agilizar su trámite y lograr el objetivo para el cual fue incorporada en la legislación colombiana.

## **6.2. Propuestas a las problemáticas que se presentan con las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia.**

En el presente estudio se identificaron en tres enfoques diferentes las problemáticas que se presentan con las sentencias que activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, así: el relacionado con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado; el estructural, referente con la forma y claridad en la expedición de las sentencias de unificación jurisprudencial y el de existencia, en cuanto al número de temas tratados en las sentencias de unificación jurisprudencia, con el fin de presentar las siguiente propuestas que ayudan a su solución.

1. *Frente a los relacionados con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado:* Se requiere de un mayor compromiso y esfuerzo de este alto tribunal en este sentido, puesto que a la fecha todavía no se cuenta con una sistematización eficiente y actualizada de la jurisprudencia de esta Corte y en especial de las sentencias de unificación jurisprudencial, ni son de fácil acceso por parte de la ciudadanía en general y las autoridades administrativas, para que los primeros puedan determinar cuales los benefician y los segundos, puedan decidir los casos sometidos a su conocimiento.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta que todas las entidades gubernamentales y en especial la ANDJE se deben preocupar en difundir tanto al interior como fuera de la institución, ya sea a través de planes de capacitación o programas subidos en la página web de cada entidad, las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, así como las de la Corte Constitucional y los efectos de su aplicación, más aun si tenemos en cuenta que una de las funciones de la ANDJE es la de intervenir dentro del trámite de la extensión de la jurisprudencia emitiendo concepto sobre su procedencia, ya sea en la fase administrativa como en la judicial, se les deberá imponer como obligación incluir dentro de sus programas de capacitación un módulo especial para el análisis de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y Corte Constitucional, conforme lo establecido en la ley y el Plan Nacional de Formación y Capacitación<sup>162</sup>.

2. *Del enfoque estructural:* Para ayudar en la identificación de la parte obligante o *ratio decidendi* de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y las de la Corte Constitucional, se propone evitar los *obiter* que puedan confundir a la ciudadanía general y

hacer mayor énfasis en la identificación del problema planteado y resuelto en la sentencia, señalándolo específicamente en un título de la sentencia.

Así mismo se deberá establecer en su forma para una mejor interpretación de estas sentencias, una estructura sencilla que además de permitir una identificación clara de la *ratio decidendi*, se pueda establecer sin complicación alguna a quien se encuentra dirigida, quienes podría ser beneficiados con la decisión y sus efectos.

Es por lo anterior, que el mecanismo de la extensión de jurisprudencia representa un reto al máximo tribunal de lo contencioso administrativo y constitucional, como son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional al momento de proferir sus decisiones judiciales, puesto que deben buscar facilitarles a las autoridades administrativas y ciudadanía en general su interpretación al momento de determinar la procedencia de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación a aquellas personas que no se hicieron parte dentro del proceso en donde se profirió, pero se encuentran en similares situaciones de hecho y derecho a la beneficiada.

3. *Respecto a la existencia o expedición de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado*, este punto también requiere de un mayor esfuerzo por parte del Consejo de Estado para que a través del procedimiento señalado en los artículos que reglamentan el trámite de las sentencias de unificación jurisprudencial se avoque su conocimiento y se unifique criterios, con el fin de que a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se puedan invocar y hacer mucho más eficiente esta herramienta, puesto que en la actualidad no se cuenta

con gran variedad de sentencias de unificación jurisprudencial que reconozcan derechos para activarlo.

Es por esto que el Consejo de Estado adquiere un mayor reto en el desarrollo de la función de unificado jurisprudencial y orientador de la labor administración pública en sus relaciones con los particulares (Buitrago Valencia, 2011, pág. 451) que aunque se considera una labor de gran dificultad por la concertación que se requiere de la mayoría de sus miembros, se abona el esfuerzo de este alto tribunal en este sentido, pese a que en la página web<sup>163</sup> solo se encuentran 46 sentencias de unificación jurisprudencial, dejando en claro que no todas activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, por cuanto no en todas se está reconociendo un derecho.

Por otro lado, para que se pueda brindar una orientación efectiva a la administración al momento de reconocer unos derechos y pueda tener certeza al momento de tomar una decisión, así como el ciudadano tener claridad sobre las reglas jurisprudenciales que lo benefician, le corresponde al Consejo de Estado realizar un análisis riguroso al momento de unificar criterios, para evitar que se presenten varios pronunciamientos sobre un mismo tema, máxime si tenemos en cuenta que las sentencias de unificación del Consejo de Estado pueden ser proferidas por las secciones de lo contencioso administrativo, así como la sala plena de esta corporación.

Adicional a lo anterior, se hace necesario que al momento de unificar jurisprudencia, se entre en una discusión directa en donde se involucre diferentes sectores políticos, organizaciones ciudadanas, establecimientos educativos y grupos afectados a efectos de encontrar una solución

más ajustada a la dimensión y dificultad del problema acorde con todos los sectores del poder público, es decir que desde una perspectiva dialógica<sup>164</sup> se fijen subreglas que orienten a la administración al reconocimiento de derechos.

Así como revisar las decisiones que se han tomado en las sentencias de unificación ya proferidas, especialmente aquellas que tienen que ver con pautas para el reconocimiento de indemnizaciones de perjuicios o han generado dificultades o inercias en su aplicación, analizando para ello, el impacto socioeconómico que se ha venido produciendo en los diferentes sectores de la administración pública.

### **6.3. Otras propuestas**

No obstante las anteriores propuestas para solucionar las dificultades que se presentan en el procedimiento y las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia y las que sugieren los entrevistados, doctores Rafael Ostau de Lafont Pianeta y Danilo Rojas Betancourt, para que este mecanismo logre las expectativas para la cual fue incorporado en el CPACA como mecanismo para viabilizar “la constitucionalización el derecho administrativo” y la descongestión judicial, como es la de implementar un masivo plan de capacitación por parte de los organismos estatales que tiene como finalidad presentar políticas de prevención del daño antijurídico, en los siguientes términos:

Al respecto el Doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta, señala: “falta una pedagogía, porque la figura es novedosa y eso hay que entenderlo, yo en este momento no critico a la administración, lo que crítico a los órganos académicos de la administración, la ESAP por ejemplo y el gobierno nacional que debería liderar un programa de capacitación, así como hicieron con el arbitramento, el Estado asumió una posición con el arbitramento, discutible o no pero la asumió para las entidades públicas y le dio instrucciones a las entidades públicas, lo mismo debería hacer con este mecanismo y decirle a las autoridades mire si a usted le están citando una, dos, tres o diez sentencias sobre el mismo tema y usted encuentra que el caso que está conociendo se ajusta a esa jurisprudencia, pues resuélvalo de la misma manera. Entonces esa es la forma pedagógica de concientizarnos sobre el tema”.

Mientras que el doctor Danilo Rojas Betancourt, refiriéndose al tema manifestó: “que es necesario apretar un poco el tema de disciplinario de un lado, pero antes de eso sería interesante entrar en un dialogo más abierto con la administración y que eventualmente la rama judicial a través de este nuevo Consejo de Gobierno Judicial con las nuevas políticas que se supone podría ser el caso de desarrollar con esa nueva estructura administrativa de la rama judicial, hacer notar las bondades de todo tipo que esto tiene, para que la administración cambie el chip en eso, porque la administración normalmente está pensando en el costo que eso tiene, conceder una pensión y prefiere no pagarle y pagarla dentro de ocho años cuando se dé el proceso porque esa administración no es la encargada de pagarla”.

En mi criterio, además considero que para contribuir en el buen funcionamiento de este mecanismo, es indispensable modificar la forma de enseñar el derecho, permitiendo la

participación activa del estudiante con prácticas pedagógicas en donde se le permita expresar su forma de pensar, profundizar y actualizar su conocimiento, cuestionarse, conocerse a sí mismo y a aplicar lo que está aprendiendo tanto en su vida personal como en el contexto en que se encuentra; se les proporcione habilidades que les permitan seguir aprendiendo por sí mismos, complementado con un análisis profundo en la jurisprudencia de todas las Altas Cortes y no solo frente a las decisiones de la Corte Constitucional, relegando las de las otras jurisdicciones (García Olaya, 2013, pág. 73), para que de esta forma fortalezcan su crecimiento integral como seres humanos y profesionales, alcanzando un buen desempeño social dentro y fuera del aula.

Lo anterior, para que cuando enfrenten la vida profesional asuman con responsabilidad la obligación de estar actualizados como parte de la disciplina del derecho y cada vez que se profiera una nueva norma o jurisprudencia que fija pautas en una determinada materia, se apoderen del nuevo conocimiento y sean capaces de interpretarlo y aplicarlo en el entorno en que se encuentran.

Adicionando lo señalado por Hernández Becerra (2011, pág. 244), al indicar que “Los mecanismos de procedimiento administrativo y judicial que en el nuevo código revalorizan el rol de la jurisprudencia plantean importantes desafíos de cambio y adaptación a la universidad, a la administración pública, a la rama judicial, a la ciudadanía. Implica reformar de consideración en la formación de los abogados, en la capacitación de los jueces, en la cultura administrativista, y en la manera como el juez percibe y valora su labor y la de sus colegas”.

Es así que los profesionales en derecho deben estar en condiciones de actualizarse de forma autónoma a medida que se profieran nuevas normatividades o jurisprudencia y no esperar a que se realice capacitaciones para tener conocimiento de que existen.

Así mismo las entidades públicas deben estar realizando un monitoreo constante de la producción de sentencias de unificación, así como hacer un análisis de las mismas para determinar cuáles activan el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, por esta razón deben estar en continuas capacitaciones no solo a nivel interno de la entidad, sino externo dirigido a la comunidad, con el fin de socializar los efectos que se pueden generar con la expedición de las sentencias que pueden activar este instituto procesal.

Es por lo anterior, que esta herramienta no sólo le exige importantes desafíos a la administración pública y rama judicial, sino a las instituciones educativas, organismo estatales y ciudadanía en general, al imponerles estar al día en las decisiones de las Altas Cortes, a fin de hacer efectivos los derechos de los administrados.

## Conclusiones

El mecanismo de la extensión de la jurisprudencia se incorpora por primera vez en la Jurisdicción Contencioso Administrativa colombiana en los artículos 102 y 299 del CPACA, el cual entró a regir el pasado 2 de julio de 2012, como un instituto procesal mediante el cual un tercero que no se hizo parte dentro de un proceso le solicita a la administración a través de un escrito debidamente motivado, le sea extendido los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y Corte Constitucional por encontrarse en los mismo supuestos fácticos y jurídicos que el beneficiado con la sentencia invocada, siempre y cuando no hubiera caducado el medio de control respectivo, a través de un trámite especial que se adelanta eventualmente en dos fases, la primera ante la administración y en el caso de que sea negada o guarde silencio, la segunda opcional, ante el Consejo de Estado.

Que el instituto procesal estudiado tiene como componente teleológico y doctrinal para su introducción en la Jurisdicción Contencioso Administrativa la “constitucionalización del derecho administrativo”, en donde se pretende que sea la administración quien reconozca en primer lugar los derechos de los ciudadanos, conforme se encuentran consagrados en la Carta Política, especialmente en el principio de igualdad, puesto que a través de un trámite expedito busca garantizar en igualdad de condiciones los derechos de los administrados, al extenderse los efectos de una categoría de sentencias a personas que no intervinieron dentro del proceso donde se profirió y se pueden beneficiar de la misma si reúne los mismos requisitos para ello.

Que las figuras de la extensión de efectos de una sentencia a terceros (española), la extensión y adaptación de jurisprudencia a terceros (costarricense) y la extensión de jurisprudencia (colombiana) comparten la misma finalidad como es la extender los efectos de una sentencia a terceros que no se hicieron parte dentro del proceso, siempre y cuando reúnan las mismas condiciones fácticas y jurídicas que los demandantes que obtuvieron la sentencia favorable, a fin de evitar que se presenten demandas frente asuntos en donde la jurisprudencia ya fijó pautas al respecto y de esta forma contribuir a descongestionar los despachos judiciales.

Que a pesar de ser una novedad en Colombia, en legislaciones como la española este instituto procesal se encontraba incorporado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa desde el año de 1968 bajo la denominación de “extensión de efectos de una sentencia a terceros”, sin embargo no ha tenido el éxito propuesto en su creación, como era la de agilizar el reconocimiento de los derechos de las personas por la administración y contribuir con la descongestión de los despachos judiciales, tal como se desprende de la percepción de los doctrinantes de ese país, tanto así que se han tramitado varias modificaciones a su reglamentación y sigue sin lograrlo; así como en Costa Rica, que aunque tiene como antecedente la extensión consagrada en la legislación española y se incorporó por primera con el título “extensión y adaptación de la jurisprudencia” en el ordenamiento jurídico administrativo desde el año 2006, con el Código Procesal Contencioso Administrativo, el cual entró a regir a partir de enero 2008, es decir que al igual que en Colombia lleva muy poco tiempo en el ordenamiento jurídico para determinar su eficacia, sin embargo analizada la

jurisprudencia de este país, se logra advertir que tampoco ha logrado el propósito para el cual fue incorporada en su legislación.

Que las figuras de la extensión de efectos de una sentencia a terceros española y la extensión y adaptación de jurisprudencia a terceros costarricense, tienen algunas diferencias con el mecanismo de extensión de la jurisprudencia incorporado en los artículos 102 y 269 del CPACA, las cuales se podrán apreciar con detalle en el cuadro Anexo No.1. del presente escrito.

Que no obstante el esfuerzo de la CRJCA y el legislador en reglamentar lo mejor posible el instituto procesal de la extensión de la jurisprudencia, a simple vista se puede observar en cuanto a la redacción del articulado que lo regula, que faltó mayor claridad en los requisitos y procedimiento que se adelanta ante la administración y el Consejo de Estado, así como precisión para lograr que las autoridades administrativas efectivamente cumplan con los objetivos propuestos por el legislador para esta herramienta y evitar una innecesaria intervención del Consejo de Estado que ésta generando congestión a este órgano jurisdiccional.

Que después de haber transcurrido más de cuatro años de haber entrado en vigencia el CPACA, la extensión de la jurisprudencia no ha logrado los objetivos propuestos al momento de su incorporación en la legislación colombiana como mecanismo de descongestión.

Es así como del estudio y análisis de este mecanismo, se llega a la conclusión sin lugar a dudas que la extensión de la jurisprudencia es un instituto procesal con el cual se agilizaría el reconocimiento de derecho a los ciudadanos por parte de la administración, al encontrarse respaldada en una sentencia de unificación del Consejo de Estado y Corte Constitucional, en

donde se definió unas directrices o parámetros para efectuar directamente estos reconocimientos en igualdad de condiciones a quienes lo soliciten por encontrarse en idénticas situaciones fácticas y jurídicas con el beneficiado de la sentencia, siempre que no haya caducado la pretensión judicial, sin haberse hecho parte dentro del proceso judicial en donde se profirió la sentencia invocada, materializándose “la constitucionalización del derecho administrativo” y evitándoles acudir a la vía judicial, contribuyendo así a descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Pero también se concluye que presenta dificultades en su procedimiento, ya sea en la fase administrativa como en la eventual fase judicial, dentro de las cuales tenemos:

En la fase administrativa: dificultad en identificar el primer requisito de procedencia de la extensión de la jurisprudencia, como es la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender; omisión en indicar que la petición de extensión de la jurisprudencia es un derecho de petición especial y que en aquellos casos que sea compatible a la naturaleza de este instituto se puede remitir al trámite general del derecho de petición; no se reglamenta el trámite a seguir en los casos de falta de competencia en las peticiones de extensión de la jurisprudencia, así como el trámite en el evento de presentarse un conflicto de competencia administrativa; falta claridad frente a la procedencia de requerir al peticionario para que subsane la petición de extensión de la jurisprudencia y la consecuencia de su inobservancia; ausencia de reglamentación del periodo probatorio en el trámite administrativo; falta de regulación de causales de rechazó y de claridad en la causales denegatorias de la petición de extensión; no existe claridad en establecer si la

autoridad administrativa queda eximida para pronunciarse de la petición de extensión de la jurisprudencia, una vez transcurrido el término para pronunciarse; omisión frente a la prohibición de prórroga del término que tiene la administración para responder; ausencia normativa frente a la responsabilidad que tiene la autoridad administrativa por no atender la petición; falta claridad frente al proceder de las autoridades administrativas cuando existe o se instaura posteriormente un proceso judicial en donde se reclama el mismo derecho solicitado en una petición de extensión de la jurisprudencia ya presentada; ausencia de reglamentación frente al trámite de la extensión de la jurisprudencia con la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y los efectos de la suspensión de caducidad del medio de control respectivo; dificultad en el cómputo de términos de suspensión de caducidad cuando se presentan la extensión de la jurisprudencia y la conciliación extrajudicial en relación con el mismo medio de control; omisión en señalar que es diferente la petición de extensión de la jurisprudencia y la de reconocimiento de derechos, aunque se puedan solicitar en el mismo escrito; falta de control especial y posterior frente a las decisiones de la administración cuando se accede a la extensión de la jurisprudencia; omisión en señalar el rubro presupuestal sobre el cual recae los reconocimientos patrimoniales cuando se accede a la extensión de la jurisprudencia y ausencia de reglamentación frente al apartamiento administrativo de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, y

En la fase judicial: falta claridad en relación con el trámite a seguir cuando se rechaza la petición de extensión de la jurisprudencia y el eventual control judicial; omisión al indicar la obligatoriedad del derecho de postulación en la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia;

dificultad en el cómputo del término para acudir ante el Consejo de Estado en ejercicio de la solicitud de extensión de la jurisprudencia; no se indica que el Consejo de Estado se puede pronunciar frente aspectos procesales en el trámite de la fase judicial de la extensión de la jurisprudencia; falta de reglamentación de traslado frente a las nuevas causales invocadas por la administración en la contestación de la solicitud de extensión de la jurisprudencia; ausencia de una etapa probatoria en el trámite que se surte ante el Consejo de Estado o fase judicial de la extensión de la jurisprudencia; falta de reglamentación sobre las terminaciones anormales en el trámite judicial y no se indica los recursos que proceden contra las decisiones proferidas en ésta fase.

Así como en las sentencias que lo activan, problemáticas que se identificaron en cuatro enfoques diferentes, así: el relacionado con el proceso de sistematización y conocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado; el estructural, referente con la forma y claridad en la expedición de las sentencias de unificación jurisprudencial y el de existencia, en cuanto al número de temas tratados en las sentencias de unificación jurisprudencia.

Dificultades que conllevan a que este instituto procesal no cumpla con el objetivo propuesto al momento de su incorporación en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como ser un mecanismo con el cual se agilice el reconocimiento de derecho a los ciudadanos por parte de la administración y contribuya a la descongestión judicial, por el contrario está generando aún más congestión al alto tribunal de esta jurisdicción al ejercerse el eventual control judicial, aunque en el último año ha disminuido la interposición de este trámite, conforme a la

información suministrada por las secretarías de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la ANDJE.

No obstante lo anterior, las anteriores problemáticas pueden ser solucionadas precisándose en detalle los elementos estructurales y procedimentales de este instituto procesal, así:

Para la fase administrativa de la extensión de la jurisprudencia se sugirió que en el precepto que la reglamenta se indique que la petición de extensión de la jurisprudencia es un derecho de petición con un trámite específico y reglado, que en aquellos aspectos que no se encuentran contemplados para esta figura se remitan a las normas generales del derecho de petición cuando sea compatible a su naturaleza: que solo se pueda presentar por una sola vez ante la administración cuando se refiere al mismo objeto o derecho que se solicita reconocer y frente a la misma sentencia de unificación, haciéndose la claridad que en el evento que el peticionario sin justificación alguna reitera la misma petición incurrirá en temeridad, situación que daría lugar al rechazo o negación de la petición; se establecieron unas pautas que permitan identificar los elementos comunes entre la sentencia de unificación del Consejo de Estado y el caso en donde se pretende extender, con el fin de determinar la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos de ambos casos; en los casos de falta de competencia y conflictos de competencia administrativa, se sugirió remitirse a las normas generales del derecho de petición al no estar reglamentado; también se planteó establecer la procedencia de requerir al peticionario para que subsane la petición de extensión de la jurisprudencia en aquellos casos en donde no se acompañe los documentos o informaciones requeridos por la ley, para que la subsane en un término de diez días y que la suspensión de la caducidad del respectivo medio de control se

iniciará a partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o información requerida, de lo contrario se entenderá un desistimiento tácito; ante la ausencia de un periodo probatorio y con el fin de no vulnerar el derecho de contradicción al peticionario se propuso la procedencia de una etapa probatoria, así como la oportunidad de controvertirlas antes que se dicte una decisión de fondo.

Adicional a lo anterior, para mayor claridad también se sugirió indicar la procedencia de causales de rechazo de la petición de extensión de la jurisprudencia; se aclararon y adicionaron las causales denegatorias, contra las cuales procede el control judicial eventual ante el Consejo de Estado; se explicó porque la autoridad administrativa queda eximida para pronunciarse de la petición de extensión de la jurisprudencia, una vez transcurrido el término para pronunciarse y que dicho plazo es perentorio e improrrogable, por lo tanto la falta de atención a la petición de extensión de la jurisprudencia, constituía falta disciplinaria y daría lugar a las sanciones correspondientes; se indicó cómo debe proceder las autoridades administrativas cuando se está tramitando un proceso judicial, cuyas pretensiones están orientadas al reconocimiento de un derecho que se reclama en una petición de extensión de la jurisprudencia presentado con posterioridad o cuando presentada la petición de extensión se acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa a demandar la reclamación del derecho solicitado; se propuso aclarar la forma de cómo se deben computar los términos de suspensión de caducidad de un medio de control, cuando dentro del trámite de una solicitud de conciliación extrajudicial se presenta ante la administración la petición de extensión de la jurisprudencia.

Por otra parte, se explicó que es diferente la petición relacionada con el reconocimiento de derechos y la de la extensión de la jurisprudencia y se sugirió que el rubro presupuestal con el cual se cubra los reconocimientos patrimoniales cuando se acceda a la extensión de la jurisprudencia sea el mismo para las sentencias y se mencionó que una entidad pública solo puede apartarse de la aplicación de una sentencia de unificación del Consejo de Estado hasta cuando el Consejo de Estado se pronuncie frente cada uno de los argumentos señalados por esa entidad para negar la petición de extensión y se mantuvo en su posición, de lo contrario la autoridad administrativa que reitere los mismos argumentos estaría incurriendo en una causal de sanción disciplinaria por no cumplir con el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia.

Mientras que para la fase judicial se sugirió precisar que quienes pretendan comparecer ante el Consejo de Estado en ejercicio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, deberán hacerlo por conducto de abogado y aclarar desde cuando se cuenta el término para acudir ante el Consejo de Estado, en los casos en donde la administración rechaza o niega la petición de extensión o guarda silencio dentro del término otorgado para pronunciarse, así mismo se incluya dentro del procedimiento un traslado especial en el evento que en la contestación de la solicitud se invoquen causales diferentes por la administración y pueda ejercer el derecho de contradicción. Adicional a lo anterior, con el fin de agilizar la fase judicial, se explicó la conveniencia de establecer la procedencia de terminaciones anormales y recursos que procedan contra las decisiones proferidas durante este trámite, como el de reposición.

En cuanto a las problemáticas que presentan las sentencias que activan la extensión de la jurisprudencia se indicó que las sentencias de unificación deben elaborarse de manera muy cuidadosa, teniendo en cuenta los aspectos socioeconómicos que puede tener dichas decisiones, precisando con rigor los supuestos fácticos y jurídicos, para que sean guía a la administración y así poder cumplir con los objetivos con los cuales fue creado este mecanismo. Situación que representa un reto al máximo tribunal de lo contencioso administrativo, como es el Consejo de Estado y a la Corte Constitucional al momento de proferir las sentencias de unificación, puesto que deben buscar facilitar su interpretación e identificación de la *ratio decidendi*, haciéndose necesaria de esta forma una reforma en la elaboración y estructura de la sentencias de unificación.

Adicional a lo anterior, en relación a la sistematización de las sentencias de unificación no solo le corresponde al Consejo de Estado ponerlas en conocimiento y mantener actualizada su base de datos o link de la página de internet, sino que le corresponde a todas las entidades gubernamentales y en especial la ANDJE preocuparse en difundir tanto al interior como fuera de la institución, ya sea a través de planes de capacitación o programas subidos en la página web de cada entidad, las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, así como las de la Corte Constitucional y los efectos de su aplicación.

Las anteriores propuestas de solución a las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia como mecanismo de descongestión son el resultado del análisis normativo, de doctrina y jurisprudencia relacionadas con este instituto procesal, las cuales pueden ser acogidas por las entidades públicas, la jurisprudencia a medida que el Consejo de Estado conoce esta

figura y se ve en la necesidad de resolver estas problemáticas, por el legislador en futuras reformas del CPACA o por el ejecutivo en una posible reglamentación de este instituto procesal, cuyo proyecto se planteó en el presente trabajo.

Por otro lado, comparto lo señalado por varios doctrinantes en el sentido de la necesidad del cambio de cultura jurídica de los ciudadanos, de los abogados, de la administración y de la propia judicatura en la importancia de la jurisprudencia, para ello se requiere que desde los claustros universitarios, es decir desde la enseñanza del derecho se proporcione al estudiante habilidades que les permitan seguir aprendiendo por sí mismos, complementado con un análisis profundo en la jurisprudencia de todas las Altas Cortes, para que sean capaces de aplicar el conocimiento adquirido en el contexto en que se encuentran.

Es claro entonces que esta herramienta no sólo le exige importantes desafíos a la administración pública y rama judicial, sino a la ciudadanía en general, instituciones educativas y organismos estatales, al imponerles estar actualizados en las nuevas normativas y decisiones de las Altas Cortes con el fin de hacer efectivos los derechos de los administrativos.

Es importantes que se tome conciencia de los grandes beneficios jurídicos que se pueden presentar con la aplicación del instituto procesal denominado “extensión de la jurisprudencia” incorporado en los artículos 102 y 269 del CPACA, especialmente la de garantizar directamente en sede administrativa los derechos de las personas, viabilizando “la constitucionalización del derecho administrativo”, con el fin de contribuir a la descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y no permitir que se convierta en una figura inoperante.

## Referencias

- Agirreazkuenaga, I., Arozamena Sierra, J., Barnés Vásquez, J., Chinchilla Marín, C., Córdoba Castroverde, D., Delgado Piqueras, F., . . . Tornos Mas, J. (1999). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. Valladolid: Lex Nova.
- Aguilera Martín, M., & Aponte Gonzalez, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista Digital de Derecho Administrativo, No.18, Segundo Semestre*, 85 a 113.
- Alonso Mas, M. J. (2004). Reflexiones sobre la nueva regulación de la extensión de los efectos de las sentencias. *Revista de Administración Pública No.164. Mayo/Agosto*, 271 a 308. Recuperado el 10 de 06 de 2016, de file:///C:/Users/juz63adm1/Downloads/Mar%C3%ADa.Jos%C3%A9.Alonso.Mas.RA.P164.pdf
- Alvarado Ardila, V. H. (2012). Recurso ordinarios y extraordinarios en el Proceso Contencioso Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. En *Instituciones del Derecho Administrativo* (pág. 185 a 220). Bogotá: Consejo de Estado y Banco de la República.
- Alvarez Jaramillo, L. F. (2011). Antecedentes y presentación general de la Ley 1437 de 2011. En C. d. Estado, *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo*

- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 31 a 36). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría Genral de la República.
- Alvarez-Cienfuegos Suárez, J. M., & González Rivas, J. J. (1998). *Análisis Teórico y Jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*. Pamplona: Aranzadi, SA.
- Álvarez-Cienfuegos Suárez, J. M., González Rivas, J. J., & Sancho Mayo, G. (2002). *Análisis Teórico y Jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Ley 29/1998, de 13 de julio. 2a Edición*. Pamplona: Aranzadi y Athonson Company.
- Aranguren Pérez, I., & González Rivas, J. J. (2008). *Comentarios a la Ley Reguladora e la Jurisdicción Contenciosa Administrativa 29/1998, de 13 de julio. 2a Edición*. Pamplona: Arazandi S.A. Thomson, Civitas.
- Arboleda Perdomo, E. J. (2011). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis.
- Arenas Monsalve, G. (2014). El mecanismo de extensión de jurisprudencia. En C. d. Estado, *100 Años Jurisdicción Contenciosa Administrativa* (pág. 14 a 20). Bogotá: Consejo de Estado.
- Arias García, F. (2013). *Estudios de derecho procesal administrativo. Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez y Universidad Santo Tomás.
- Arnaldo Alcubilla, E., & Fernández Valverde, R. (2007). *Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la*

*Jurisdicción Contenciosa Administrativa. 3a Edición.* Madrid: La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Arrieta Flórez, V. (2009). la constitucionalización del Derecho y su incidencia en Colombia. *Revista Pensamiento Americano. Enero - Junio*, 65 a 69.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). *Código Procesal Contencioso-Administrativo. Decreto Legislativo 8508 de 24 de abril de 2006.* Recuperado el 19 de Noviembre de 2015, de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cr/cr026es.pdf>

Ayala Muñoz, J. M., Fernandez-Daza Alvear, J. M., García Gomez De Mercado, F., Gutiérrez Delgado, J. M., Huesca Boadilla, R., Irunzun Montoro, F., . . . Vega Labella, J. I. (1999). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 1998.* Pamplona: Aranzadi, SA.

Ayala Muñoz, J. M., Fernandez-Daza Alvear, J. M., García Gomez De Mercado, F., Gutiérrez Delgado, J. M., Huesga Boadilla, R., Irurzun Montoro, F., . . . Vega Labella, J. I. (2010). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998. 4a Edición.* Pamplona: Aranzadi y Thomson Reuters.

Azula Camacho, J. (2010). *Manual de Derecho Procesal. Tomo I. 10a edición.* Bogotá: Temis S.A.

Baño León, J. (1987). La igualdad como derecho público subjetivo. *Revista de Administración Pública*(114), 179 a 198. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de ProQuest ebrary

Bastidas de Ramírez, R. (2009). *El precedente Judicial.* Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

- Benitez Izquierdo, M. (2014). Obligatoriedad de las sentencias de unificación del Consejo de Estado Vs. Corte Constitucional en la extension de la jurisprudencia a terceros en Colombia. *Revista Consultorio Jurídico Tecnar*, 7 a 14.
- Bermúdez Muñoz, M. (2013). La jurisprudencia obligatoria que venimos aplicando. En I. C. Procesal, *XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 475 a 503). Bogotá: Universidad Libre.
- Bernal Pulido, C. (2005). *El Derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bernal Pulido, C. (Diciembre de 2008). El Precedente en Colombia. *Revista Derecho del Estado No.21*, 81-94. Recuperado el 10 de junio de 2016, de file:///C:/Users/juz63adm1/Downloads/493-1589-1-PB.pdf
- Bernal, C. (2010). *Metología de la investigación. Para la administración, economía, humanidades y ciencias sociales 3a ed.* Bogotá: Pearson Educación.
- Berrocal Guerrero, L. E. (2014). *Manual del Acto Administrativo. Según la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina. 6a Edición*. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional Ltda.
- Betancur Jaramillo, C. (2014). *Derecho Procesal Administrativo. 8a Edición. 1a reimpresión*. Medellín: Señal Editora Ltda.
- Bobbio, N. (2000). *Igualdad y libertad. Introducción de Gregorio Peces-Barba*. Barcelona: Paidós I.C.E. - U.A.B.

- Brenes Soto, W. (2011). Procesos Abreviados en el Código Procesal Contencioso Administrativo: Regimen legal y ventajas procesales. *tesis para optar al título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica*. San Jose de Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Recuperado el 2016 de 04 de 29, de [http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-procesos\\_abreviados\\_en\\_el\\_codigo\\_procesal\\_contencioso\\_administrativo\\_regimen\\_legal\\_y\\_ventajas\\_procesales.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12-procesos_abreviados_en_el_codigo_procesal_contencioso_administrativo_regimen_legal_y_ventajas_procesales.pdf)
- Brewer-Carías, A. (2014). Sobre el modelo político y el Derecho administrativo. En A. M. Garzón, *La constitucionalización del Derecho administrativo. XV jornadas internacionales de derecho administrativo* (pág. 231 a 256). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Brito Melgarejo, R. (2015). *El Principio de Igualdad en el Derecho Constitucional Comparado*. Recuperado el 13 de febrero de 2015, de [biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/9.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/9.pdf)
- Buitrago Valencia, S. (2011). Aportes del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al ordenamiento jurídico colombiano. En *Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 449 a 458). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Cabanellas, G. (1979). *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 14a Edición*. Buenos Aires: Heliasta S.R.L. .

- Casallas Romero, J. (2012). Análisis jurisprudencial de las sentencias que declararon la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 con base en las cuales se establezca la extensión de la jurisprudencia y una breve reflexión acerca de su relación con la seguridad j. *Revista Digital de Derecho Administrativo. No.8. 2o semestre, 27 a 39.* Recuperado el 27 de abril de 2015, de [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2248917](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2248917)
- Castro, P. A., & Peña Ariza, S. (2013). Unificación y extensión jurisprudencial en el proceso administrativo. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 27 de Abril de 2015, de <http://repository.unimilitar.edu.co:8080/bitstream/10654/11222/1/CastroVargasPaolaAndrea2013.pdf>
- Cepeda Espinosa, M. J. (1992). *Los Derechos Fundamentales en la Constitución de 1991.* Bogotá: Temis S.A.
- Cerda Gutiérrez, H. (2011). *Los elementos de la investigación. Como reconocerlos, diseñarlos y construirlos.* Bogotá: Investigar Magisterio.
- Chavarro Colpas, R. (2013). *Introducción al Nuevo Proceso Contencioso Administrativo.* Medellín: Librería Jurídica Sanchez R. Ltda.
- Chavarro Colpas, R. M. (2010). *La caducidad en las acciones contenciosas administrativas.* Bogotá: Leyer Ltda.
- Córdoba Castroverde, D. (2012). *Dificultades y problemas que plantea en la actualidad la extensión de efectos de las sentencias en el orden contencioso-administrativo.*

29 Diciembre. Recuperado el 6 de Febrero de 2015, de El Derecho:  
[http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Dificultades-actual-extension-sentencias-contencioso-administrativo\\_11\\_347305004.html](http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Dificultades-actual-extension-sentencias-contencioso-administrativo_11_347305004.html)

Correa Palacio, R. (2011). Fundamentos de la reforma del libro segundo del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En C. d. Estado, *Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (pág. 79 a 103). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.

Correa Palacio, R. S. (2010). Acceso a la Justicia en la Jurisdicción de lo Contenciosa Administrativa. En C. C. Procesal, *Memorias del XXXI Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 371 a 536). Bogotá: Universidad Libre.

Couture, E. J. (1988). *Introducción al estudio del proceso civil*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Cuevas Cuevas, E. d. (2013). La unificación de la jurisprudencia como recursos extraordinario. En I. C. Procesal, *XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 423 a 449). Bogotá: Universidad Libre.

de la Vallina Velarde, J. (2001). Extensión Ultra Partem de los efectos de las sentencias del orden Contencioso-Administrativo. *Diario de la Ley, Sección Doctrina, Ref. D-162, Tomo 5*. Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de [laleydigital.es](http://laleydigital.es)

de miguel canuto, E. (2001). *Extensión a Terceros de los Efectos de las Sentencias Tributarias*. Navarra: Aranzadi.

- del Cacho Frago, A., & Vacas García-Alos, L. (1998). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: La Ley Actualidad S.A.
- Devis Echandía, H. (2012). *Compendio de Derecho Procesal Tomo I. Teoría General del Porceso. 15a edición*. Bogotá : Temis S.A. y Pontifica Universidad Javeriana.
- Devolvé, P. (2014). Traducción de Andrés Ospina y Julian Pimiento. La actualidad de la teoría de las bases constitucionales del Derecho administrativo. En A. M. ospina, *La constitucionalización del Derecho administrativo. XV jornadas internacionales del Derecho administrativo* (pág. 41 a 59). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Días Palacios, Á. A. (2017). *Sentencias de unificación jurisprudencial y mecanismo de extensión*. Bogotá: Universidad del Rosario y LEGIS S.A.
- Diez Sastre, S. (2008). *El Precedente Administrativo-Fundamentos y Eficacia vinculante* . Madrid: Marcial Pons.
- Diez, M., & Hutchinson, T. (1996). *Derecho procesal administrativo*. Buenos Aires: Pls Ultra.
- Diez-Picaso y Ponce de León, L. (1982). La dotrina del precedente administrativo. *Revista de la administración Pública*(98), 7-46. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/101723>
- Escudero Alzate, M. (2010). *Mecanismos alternativos de solución de conflictos. 15a Ed.* Bogotá : Leyer.
- Escuela Judicial del Consejo General del Poder Judicial. (1999). *La Nueva Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

- Galindo Vacha, J. C. (2013). *Derecho procesal Administrativo. Tomo I. 3a Ed.* Bogotá: Temis S.A. y Pontificia Universidad Javeriana .
- García de Enterría, E., & Fernández Rodríguez, T. R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II.* Bogotá - Lima: Temis S.A. y Palestra.
- García Olaya, J. (2013). El principio de seguridad jurídica y la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. *Tesis para optar al título de magister en Derecho Administrativo.* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Gargarella, R., & Bergallo, P. (2014). Presentación. En R. Gargarella, *Por una justicia dialógica: El poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (pág. 9 a 13). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., & Losada González, H. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen III. 2a Edición.* Madrid: Tecnos.
- Garzón Martínez, J. C. (2013). La Extensión de la Jurisprudencia como Expresión del Principio de Legalidad de la Actuación Administrativa. En I. C. Procesal, *XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 525 a 562). Bogotá: Universidad Libre.
- Recuperado el 10 de junio de 2016, de La extensión de la jurisprudencia como expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa:  
<https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/21juan-carlos-garzon-m.pdf>
- Garzón Martínez, J. C. (2014). *El nuevo proceso contencioso administrativo.* Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley, Ltda.

- Gascón Abellán, M. (1993). *La técnica del precedente y la argumentación racional*. Madrid: Tecnos S.A.
- Gil Amaya, Z., Alonso Guzmán, M., & Sierra Negrete, J. (2010). *Guía para el estudio de las solicitudes de conciliación extrajudicial*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.
- Gimeno Sendra, V., Moreno Catena, V., Garberí Llobregat, J., & González-Cuéllar Serrano, N. (1999). *Comentarios a la Nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- Gómez Mendoza, M. Á., Deslauriers, J. P., & Alzate Piedrahita, M. V. (2010). *Cómo hacer tesis de maestría y doctorado*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- González Pérez, J. (2008). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (Ley 29/1998, de 13 de julio). Tomo II. 5a Edición*. Pamplona: Aranzadi S.A. Thomson, Civitas.
- González-Vara Ibañez, S. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. 2a Edición*. Pamplona: Aranzadi, SA.
- González-Varas Ibañez, S. (1999). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Tecnos, S.A.
- Gonzalo, F. d. (1955). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.
- Güechá Medina, C. (2014). *Derecho Procesal Administrativo. 3a Edición*. Bogotá: Grupo Editorial Ibañez.
- Hauriou, M. (1927). *Principio de Derecho Público y Constitucional, traducido por Carlos Ruis del Castillo*. Madrid: Reus (S.A.) - precitados, 1 y 6 .

- Henao, J. (2014). La jurisdicción de lo contencioso administrativo: cien años creando Derecho a partir de precedentes jurisprudenciales. En U. E. Colombia, *100 años de la Jurisdicción delo Contencioso Administrativo "Justificación, retos y aporte al Derecho Administrativo" XIV jornadas de Derecho Administrativo* (pág. 243 a 270). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Alberto Montaña Plata y Andres Fernando Ospina Garzón.
- Hernández Becerra, A. (2011). Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En C. d. Estado, *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 241). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Hernández Becerra, A. (2011). La jurisprudencia en el Nuevo Código. En C. d. Estado, *Memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 233 a 244). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Hernández Becerra, A. (2012). El nuevo código y la constitucionalización del Derecho Administrativo. En C. d. Estado, *Institucioners del Derecho Administrativo en el nuevo código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011* (pág. 11 a 26). Bogotá: Consejo de Estado y Banco de la República.

- Hoyos Duque, R. (2013). El valor del precedente judicial en la Ley 1437 de 2011: ¿Es la jurisprudencia fuente de derecho? En I. C. Procesal, *XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 452 a 474). Bogotá: Universidad Libre.
- Hoyos Lemus, F. (2016 ). *Medios de control en el CPACA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hurtado de Barrera, J. (2010). *Metodología de la Investigación. Guía para la comprensión holística de la investigación*. Recuperado el 10 de 07 de 2016, de Universidad Nacional Abierta. Dirección de investigación y Postgrados. Venezuela: <http://dip.una.edu.ve/mpe/017metodologiaI/paginas/Hurtado,%20Guia%20para%20la%20compresion%20holistica%20de%20la%20ciencia%20Unidad%20III.pdf>
- Hutchinson, T., & Biglieri, A. (Enero-Julio de 2012). Breves consideraciones acerca del Precedente Administrativo. *Revista de Investigaciones Juridica IUS de la Facultad de Derecho USAT*(03), 1-14. Recuperado el 5 de Noviembre de 2014, de <http://intranet.usat.edu.pe/usat/ius/ediciones/numero-iii/>
- Iregui Parra, P. (2014). *Una mirada al papel del precedente judicial y su aplicación por parte de los jueces administrativos y de la administración pública. Estudio del propósito de las sentencias de unificación jurisprudencial y del mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Tesis para optar al título de magister en derecho. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado el 12 de junio de 2015, de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10504/1015398632-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Iturralde Sesma, V. (2013). Precedente Judicial. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. No.4, Marzo-Agosto, 194-201.
- Iván Darío, G. (2011). La incidencia del nuevo Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el mejoramiento de la gestión pública. En C. d. Estado, *Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 469 a 481). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Jiménez, K. V. (19 de Noviembre de 2015). *Aspectos Básicos del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo*. Obtenido de <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art1.pdf>
- Jinesta, E. (2009). La Nueva Justicia Administrativa de Costa Rica. *Revista de Administración Pública*. núm. 179. mayo-agosto 2009, 413 - 435. Recuperado el 2016 de Octubre de 21, de [file:///C:/Users/juz63adm1/Downloads/Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/juz63adm1/Downloads/Dialnet-LaNuevaJusticiaAdministrativaEnCostaRica-3050238%20(4).pdf)
- Juárez, M. S. (2010). *Igualdad y acciones afirmativas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de ProQuest ebrary
- Kelsen, H. (2005). *¿Que es la Justicia?* México D.C.: Dstriuciones Fontamara S.A.
- Leal Pérez, H. (2014). *Diccionario Jurídico. 5a Edición*. Bogotá: Leyer.
- Legis. (2013). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Legis S.A.

- Limas Vargas, J., & Herrera Moreno, R. (2014). Vacios Normativos en la Ley 1437 de 2011, frente al precedente y la unificación jurisprudencial. *Universidad Militar Nueva Granada*. 23 Abril 2014, 1-29. Recuperado el 27 de Abril de 2015, de <http://hdl.handle.net/10654/12451>
- Lobo, E. J. (2015). *La nueva justicia administrativa en Costa Rica*. 19 noviembre 2015. Obtenido de [http://www.ernestojinesta.com/La\\_nueva\\_justicia\\_administrativa\\_en\\_Costa\\_Rica.pdf](http://www.ernestojinesta.com/La_nueva_justicia_administrativa_en_Costa_Rica.pdf)
- López Blanco, H. (2005). *Instituciones de Derecho procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General*. Bogotá, D.C.: Dupre Editores.
- López Gil, M. (2004). *Avances en la Ejecución de Sentencias contra la Administración*. Navarra: Aranzadi, SA.
- López Medina, D. (2016). *Eslabones del Derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial*. Bogotá: Legis S.A.
- López Medina, D. E. (2006). *El Derecho de los Jueces. 2a Edición*. Bogotá: Legis S.A. y Universidad de los Andes.
- López Medina, D. E. (2006). *Interpretación Constitucional. 2a Edición*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". 2a Ed.
- Magaldi Serna, J. (2014). *Propuesta metodologica para el análisis de sentencias de la Corte Constitucional*. (U. E. Colombia, Ed.) Recuperado el 23 de 05 de 2016, de Serie documentos de Trabajo No.16, Departamento de Derecho Constitucional. Pp. 1-13:

<http://icrp.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2015/03/DOC-DE-TRABAJO-16.pdf>

Marín Monje, D. F. (2015). *Extensión de jurisprudencia, ¿Herramienta de descongestión judicial?* Recuperado el 26 de febrero de 2016, de <http://porticus.usantotomas.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/11634/573/Extension%20de%20jurisprudencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Martín Contreras, L. (2000). *La extensión de efectos de las sentencias en la jurisdicción contenciosa administrativa en materia tributaria y de personal*. Granada: Comares.

Martín Contreras, L. (2010). *La extensión de efectos de una sentencia a terceros*. Granada: Comares.

Martínez Micó, J. (Marzo de 2009). Extensión de los efectos de una Sentencia firme en materia tributaria. *Tribuna Fiscal No.221, Sección Galería del mes / Punto de Vista*. Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de [laleydigital.es](http://laleydigital.es)

Mejía Alfonso, R. E. (2010). Ejecución de la ley frente a la actividad administrativa y frente al contencioso administrativo: la acción de cumplimiento en la reform del CCA. *Revista Digital de Derecho Administrativo, núm.4, Universidad Externado de Colombia, segundo semestre*, 268.

Montaña Plata, A. (2013). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) Comentado y Concordado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Morales Morales, N. (2014). *Metodología para la extensión de la jurisprudencia. Tesis para optar al título de Magister en derecho*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 10 de junio de 2015, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/48510/1/53122622.2015.pdf>
- Morelli Rico, S. (2012). La incidencia del Nuevo Código d Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el mejoramiento de la gestión pública. En C. d. Estado, *Memorial Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 463 a 467). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Munar Castellanos, L. R., & Ortiz Arciniegas, L. R. (2011). *Nuevo régimen administrativo especial y procesal. Comentarios al Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá: Universidad Católica.
- Munar Castellanos, L. R., & Ortiz Arciniegas, L. R. (2014). *Derecho procesal administrativo y de lo contencioso administrativo. Régimen administrativo aplicable, vigente y concordante con la Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso*. Bogotá: Temis S.A. y Universidad Católica de Colombia.
- Namén Vargas, A. (2014). El mecanismo de extensión de la jurisprudencia a partir de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 (2 de julio de 2012). En S. d. Estado, *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia* (pág. 455 a 484). Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Namén Vargas, A. (2014). El mecanismo de extensión de la jurisprudencia a partir de la entrada en vigencia de la ley 1437 de 2011 (2 de julio de 2012). En S. d. Consejo de Estado, *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia* (pág. 455 a 484). Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Nieva Fenoll, J. (2014). *Derecho Procesal I. Introducción*. Madrid: Marcial Pons.
- Nogueira Alcalá, H. (2006). El derecho a la igualdad en la jurisprudencia constitucional. *Ius et Praxis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca*(2), 235 a 259. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de ProQuest ebrary
- Ollero Tassara, A. (2005). *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial. 2a edición*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Ostau De Lafont Pianeta, R. E. (2013). El proceso especial para la extensión de la jurisprudencia. En I. C. Procesal, *XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal* (pág. 505 a 524). Bogotá: Universidad Libre.
- Pabón Parra, P. (2014). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Esquemático*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Palacio Hincapié, J. (2013). *Derecho Procesal Administrativo. 8a Edición*. Medellín: Librería Jurídica Sanchez R. Ltda.
- Palomar Olmeda, A. (2008). *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Pamplona: Aranzadi, SA. Thomson.

- Penagos, G. (2011). *El Acto Administrativo. Tomo I. Parte General, Nuevas Tendencias*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Pendás García, B. (1999). *Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. Estudio Sistemático*. Barcelona: Praxis S.A.
- Pérez Andrés, A. (2000). *Los Efectos de las Sentencias de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa*. Navarra: Aranzadi, SA.
- Pérez Escobar, J. (2010). *Derecho Constitucional Colombiano. 8a Edición*. Bogotá: Temis S.A.
- Pérez Luño, A. (2008). *Dimensiones de la Igualdad. 2a Edición*. España: Dykinson. Recuperado el 23 de Febrero de 2015, de ProQuest ebrary
- Pérez Portilla, K. (2005). *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*. Mexico D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Pulido Quevedo, M. (2009). *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. 3a Edición*. Pamplona: Aranzandi, SA - Thomson Reuters.
- Quinche Ramírez, M. (2012). *Derecho Constitucional Colombiano: de la Carta de 1991 y sus reformas. 5a edición*. Bogotá: Temis S.A.
- Quinche Ramírez, M. (2014). *El Control de Constitucionalidad. 2a edición*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana y Grupo Editorial Ibañez.
- Quinche Ramírez, M. (2014). *El precedente Judicial y sus reglas. Colecciones Precedentes Jurisprudenciales*. Bogotá: Legis.

- Quintana Carretero, J. P., & Castillo Badal, R. (2010). *Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Comentada, con jurisprudencia sistematizada y concordante*. Madrid: El Derecho Editores.
- Ramírez Ramírez, J. O. (2015). El precedente judicial. En C. d. Estado, *Justicia contencioso administrativa: avances, retos y metas. Por una pronta y cumplida justicia administrativa, abierta al mundo* (pág. 89 a 95). Bogotá: Consejo de Estado.
- Real Academia Española de la Lengua. (1864). *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. Madrid: 21 ed.
- Riascos Gómez, L. O. (2013). *El Acto Administrativo. En el sistema de fuentes del derecho, la teoría del acto y en el procedimiento administrativo de 2011. 2a ed.* Bogotá: Ibañez.
- Rico Puerta, L. (2013). *El acto administrativo*. Medellín: Señal Ediciones S.A.
- Rico Puerta, L. A. (2006). *Teoría General del Proceso*. Bogotá: Legis S.A.
- Robledo Del Castillo, P. (2011). El procedimiento administrativo general y el procedimiento administrativo sancionatorio. En C. d. Estado, *Memorial Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* (pág. 199 a 215). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Rodríguez Carbajo, J. (Quincena del 16 al 31 de octubre de 2010). La extensión de efectos de las sentencias (I). *Actualidad Administrativa. Sección Fundamentos de Casación*(18), 2260. Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de [laleydigital.es](http://laleydigital.es)

Rodríguez Carbajo, J. R. (Quincena del 16 al 30 de noviembre de 2010). La extensión de efectos de las sentencias (y II). *Actualidad Administrativa. Sección Fundamentos de Casación*, tomo 2(20), 2515. Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de Actualidad Administrativa: [laleydigital.es](http://laleydigital.es)

Rodríguez Rodríguez , L. (28 y 29 de noviembre de 2000). Vicisitudes del derecho administrativo y sus desafíos en el siglo XXI. *Ponencia presentada en el Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo en México los días 28 y 29 de noviembre de 2000*, 93 a 104. Recuperado el 17 de Octubre de 2017, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/316/9.pdf>

Rodríguez Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo General y Colombiano. 14 ed.* Bogotá: Temis S.A.

Rojas Betancourth, D. (2012). Extension de las sentencias de unificación de la jurisprudencia. En C. d. Estado, *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Consejo de Estado y Banco de la República.

Rojas Betancourth, D. (2012). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia. En C. d. Estado, *Instituciones del Derecho Administrativo en el Nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011* (págs. 90 - 123). Bogotá: Consejo de Estado y Banco de la República.

- Rojas Betancourth, D. (2014). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate. En C. d. Estado, *100 Años Jurisdicción Contenciosa Administrativa* (pág. 101 a 110). Bogotá: Consejo de Estado.
- Rojas Gómez, M. E. (2014). *Lecciones de derecho procesal. Tomo I. Teoría del Proceso. 3a ed.* Bogotá: Escuela de Actualización Jurídica.
- Rojí Buqueres, J. M. (2001). Doctrina. La extensión de los efectos de sentencias en materia tributaria (Un análisis del artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa). Recuperado el 4 de Marzo de 2013, de Impuestos. Ref.D-22, tomo I: laleydigital.es
- Ronconi, L., & Vita, L. (2012). El principio de la igualdad en la enseñanza del Derecho Consitucional. Buenos Aires Argentina. *Revista sobre enseñanza del Derecho. año 10, No.19*, 31 a 62.
- Rosende Villar, C. (2002). *La Eficacia frente a Tercera de las Sentencias Contencioso-Administrativas*. Navarra: Arazandi, SA.
- Rubio Llorente, F. (1993). *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. (2014). *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. (2014). *Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

*Vol. III. La Ley y los debates de la Comisión de Reforma.* Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sánchez Blázquez, V. (2008). La extensión de efectos de sentencias y el límite del acto administrativo firme. Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2007. *Revista Hacienda Canarias*, 207-227.

Sánchez Hernández, H. A. (18 de Noviembre de 2015). *La extensión de la jurisprudencia en vía administrativa y judicial.* Obtenido de Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado - ANDJE: [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui\\_bucaramanga/Documents/6.Presentacion\\_Of\\_Asesora\\_Juridica\\_ANDJE.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_bucaramanga/Documents/6.Presentacion_Of_Asesora_Juridica_ANDJE.pdf)

Sandoval Casilimas, C. (1997). *Investigación cualitativa.* Bogotá: Corcas Editores Ltda.

Santaella Quintero, H. (2013). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) Comentado y Concordado.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santofimio Gamboa, J. O. (2010). *La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Santos Rodríguez, J. E. (2014). El debido proceso administrativo: el cambio en la esencia del Derecho administrativo. En A. M. Garzón, *La constitucionalización del Derecho*

- administrativo. XV jornadas internacionales del Derecho Administrativo* (pág. 395 a 416). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Santos Vijande, J. M. (1999). *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*. Madrid: Edersa.
- Sarmiento Erazo, J. (2011). El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso administrativo? *Revista Vniversitas. Bogotá (Colombia) No.123. Julio - Diciembre*, 247 a 282.
- Solano Sierra, J. (2014). *Derecho Procesal Contencioso-Administrativo. 2a Edición*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Tarazona Navas, J. A. (2007). *El Imperio de la Constitución y del Precedente Constitucional. La verdad al alcance de la población, del abogado litigante y el juez*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- Taruffo, M. (2015). Aspectti del precedente giudiziale. En U. d. Medellín, *El precedente judicial y el ejercicio del derecho ante las altas cortes. 1a ed.* (pág. 17 a 40). Medellín : Sello Editorialo Universidad de Merdellín.
- Toledo Jaudenes, J. (enero-abril 1986). Extensión "Ultra Partem" de la Eficacia de la Sentencia Administrativa en Trámite de Ejecución . *Revista de Administración Pública No.109*, 247 a 254.
- Torres Corredor, H. (2011). El Nuevo Código en búsqueda de la confianza ciudadana. En C. d. Estado, *Memorias Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de*

- procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 483 a 505). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Valletta, M. L. (2006). *Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Valleta Ediciones.
- Vargas Rincón, A. (2012). Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. En C. d. Estado, *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011* (pág. 125 a 139). Bogotá: Consejo de Estado y Banco de la República.
- Vega de Herrera, M., & Suárez Bohórquez, J. (2014). *Derecho Procesal Administrativo. 4a Edición*. Bogotá: Leyer .
- Villamil Portilla, E. (2004). *Estructura de la sentencia judicial*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".
- Younes Moreno, D. (2014). *Derecho constitucional colombiano. 13 Ed.* Bogotá: Legis Editores S.A.
- Zambrano Cetina, W. (2011). Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En C. d. Estado, *Memorias Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pág. 37 a 77). Bogotá: Consejo de Estado y Contraloría General de la República.
- Zambrano Cetina, W. (2014). La protección de derechos en sede administrativa y la eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa. En C. d. Estado, *100 Años Jurisdicción Contenciosa Administrativa* (pág. 180 a 188). Bogotá: Consejo de Estado.

Zambrano Cetina, W. (2014). Las estrategias recientes de la jurisdicción colombiana de lo contencioso administrativo para combatir la congestión jurisdiccional. En *100 años de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Justificación, retos y aporte al Derecho Administrativo. XIV Jornadas de Derecho Administrativo* (pág. 335 a 356). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

### Índice Jurisprudencial

Corte Constitucional. Sentencias

- C-104 de 11 de marzo de 1993
- C-113, 25 de marzo de 1993
- C-037 de 5 de febrero de 1996
- T-068 de 2000
- C-836 de 9 de agosto de 2001
- SU-120 de 13 de febrero de 2003
- T-766 de 2008
- C-539 de 6 de julio de 2011
- C-634 de 24 de agosto de 2011
- C-816 de 1 de noviembre de 2011
- C-588 de 2012
- SU- 230 de 29 de abril de 2015

Consejo de Estado:

Sentencias:

25000-23-27-000-1999-0284-01(12324) de la Sección 4ª de 14 de Agosto de 2003.

1001-03-15-000-2014-01312-01(ac) de la Sección 5ª de 5 de febrero de 2015.

Sentencias de unificación que aparecen en el link de la página web del Consejo de Estado, recuperado en noviembre de 2016 y que se relacionan en el anexo No.4.

Pronunciamientos – Autos, que resuelven solicitudes de extensión de la jurisprudencia.

Consejo de Estado. *Sección Primera:*

- 28 de agosto de 2014, exp.201200368, C.P. Guillermo Vargas Ayala, actor: Enrique Castillo Muñoz, demandado: Contraloría General de la República.
- 9 de octubre de 2015, exp.201400062, C.P. María Elizabeth García González Ayala, actor: Organización Abogados verdes, demandado: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Norte.
- 23 de agosto de 2015, exp.201500067, C.P. María Claudia Rojas Lasso, actor: Jorge Ignacio Cifuentes Reyes, demandado: Alcaldía de Medellín.
- 1 de junio de 2015, exp.201500138, C.P. María Claudia Rojas Lasso, actor: Antonio Segura, demandado: Incora.
- 25 de junio de 2015, exp.201500251, C.P. Guillermo Vargas Ayala, actor: Diana Lucia Mora de la Hoz, demandado: Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores.
- 7 de agosto de 2015, exp.201500253, C.P. María Claudia Rojas Lasso, actor Ledys Peña Ortega, demandado Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores.
- 16 de octubre de 2015, exp.201500255, C.P. Guillermo Vargas Ayala, actor: Jorge Ignacio Cifuentes, demandado: Municipio de Medellín-Secretaría de Movilidad.
- 7 de septiembre de 2015, exp.201500285, C.P. María Claudia Rojas Lasso, actor: Jader Suárez Cervantes, demandado: Tribunal Disciplinario de la Junta Central de Contadores.
- 16 de octubre de 2015, exp.201500330, C.P. Guillermo Vargas Ayala, actor: Asociación de Propietarios del Transporte Público de Soacha - APROTRANSPUBLIS, demandado: Municipio de Soacha.

Consejo de Estado. *Sección Segunda:*

- 27 de febrero de 2013, exp: 2013-01253-00. CP: Luis Rafael Vergara Quintero
- 27 de febrero de 2013, exp. 2013-01253, CP: Luis Rafael Vergara Quintero.
- 24 de junio de 2013, exp. 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

- 11 de septiembre de 2013, exp. 0482-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Álvaro Jiménez Sánchez, demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.
- 25 de septiembre de 2013, exp. 0482-13, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Leonardo Delgado Vargas, demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.
- 7 de octubre de 2013, exp. 2032-12, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: Lizandro López Meneses, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 7 de octubre de 2013, exp. 2207-12, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: Jorge Sánchez Contreras, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 11 de diciembre de 2013, exp. 2013-00645-00. CP: Luis Rafael Vergara Quintero
- 11 de diciembre de 2013, exp. 2013-000645, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- 26 de marzo de 2014, exp. 2062-12, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, actor: Nazario Gómez Preciado, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 30 de abril de 2014, exp. 2058-12, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: Hernando Jojoa Jojoa, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 7 de mayo de 2014, exp. 0819-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: José Rafael Acosta Pabón, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 21 de mayo de 2014, exp. 0991-13, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: Helder Martínez Córdoba, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 21 de mayo de 2014, exp. 0989, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, actor: Álvaro Camacho Camacho, demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.
- 3 de febrero 2015, exp. 2014-00496 C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Armando Pérez Niño, demandado: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares.
- 3 de febrero 2015, exp.2014-00532 C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Jorge Luis Pabón Apicella, demandado: COLPENSIONES
- 3 de febrero 2015, exp.2014-00618 C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Diego Elías Jaramillo Jaramillo, demandado: COLPENSIONES.
- 3 de febrero 2015, exp.2014-01388 C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Fernando Ruge Bolívar, demandado: Departamento de Cundinamarca.
- 3 de febrero 2015, exp.2014-01481 C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, actor: Aura Leonor Cabra Garzón, demandado: UGPP.
- 22 de abril de 2015, exp. 2014-00679 C.P. Luis Rafael Vergara Quintero, actor: Fredy Muñoz Rosero, demandado: UGPP.
- 16 de junio de 2016. Exp.201500735. C.P.; Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Consejo de Estado. *Sección Tercera:*

- 15 de febrero de 2013, exp.201200074, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo actor: William Bedoya Yepes, demandado: Seguros del Estado Bogotá D.C.

- 4 de abril de 2013, exp.201300019, C.P. Enrique Gil Botero, actor: Edgar Murcia, demandado: municipio de Barrancabermeja.
- 26 de febrero de 2014, exp.201300096, C.P. Hernán Andrade Rincón, actor: unión temporal Servicios de Impuestos de Cali-SI, demandado: municipio de Cali.+
- 14 de marzo de 2014, exp.201200075, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, actora: María Adelaida Mejía, demandado: Ministerio de Defensa.
- 3 de diciembre de 2014, exp.201300019, C.P. Enrique Gil Botero, actor: Edgar Murcia Rodríguez, demandado: municipio de Barrancabermeja.
- 13 de febrero de 2015, exp.201400099, C.P. Hernán Andrade Rincón, actor: consorcio MK, demandado: Ecopetrol.
- 30 de enero de 2015, exp.201400187, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, actor: Municipio El Dovio (Valle de Cauca), demandados: Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cartago y Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.
- 30 de enero de 2015, exp.201400071, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, actor: Jonathan Mauricio Parrado Laitón y/o, demandado: Ministerio de Defensa.
- 13 de febrero de 2015, exp.201400099, C.P. Hernán Andrade Rincón.
- 28 de enero de 2016, exp.201400074, C.P. Hernán Andrade Rincón, actor: Rubiela Rivera, demandado. Nación – Ministerio de Minería y Energía y otros.

Consejo de Estado. *Sección Cuarta:*

- 1 de febrero de 2013, exp.201200045, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, actor: Casa de Cambios Unidas S.A., demandado: Dian.
- 15 de enero de 2014, exp.201300017, C.P. Jorge Octavio Ramírez, actor: Alberto Pineda Suescún, demandado: Invías.
- 2 de marzo de 2015, exp.201400026, C.P. Jorge Octavio Ramírez, actor: Iván Restrepo Lince, demandado: Dian.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consultados:

- Concepto de 13 de diciembre de 2013, C.P. William Zambrano Cetina, rad. 2177.

Consejo de Estado. Informes estadísticos de las Secretarías de las distintas Secciones, con corte a noviembre de 2015 y abril 2016.

Internet:

Consejo de Estado:

Link, sentencias de unificación: <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Link, autos de extensión de la jurisprudencia: <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Gacetas Judiciales: <http://www.imprenta.gov.co>

Sentencias Costa Rica: [http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ\\_PJ/busqueda/jurisprudencia/tes\\_resultado\\_tematica.aspx?param1=ConsultaTematica&param2=1&param3=&param4=DESC&cmbResultados=12&tem1=Proceso%20de%20extensi%C3%B3n%20y%20adaptaci%C3%B3n%20de%20la%20jurisprudencia%20a%20terceros&bRelevante=False&bClasificacion=&txtIDClasificacion=&cmbDespacho=&txtAnnoDesde=0&txtAnnoHasta=0](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/tes_resultado_tematica.aspx?param1=ConsultaTematica&param2=1&param3=&param4=DESC&cmbResultados=12&tem1=Proceso%20de%20extensi%C3%B3n%20y%20adaptaci%C3%B3n%20de%20la%20jurisprudencia%20a%20terceros&bRelevante=False&bClasificacion=&txtIDClasificacion=&cmbDespacho=&txtAnnoDesde=0&txtAnnoHasta=0)

ANDJE: <http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Paginas/default.aspx>

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/jurisdiccion-contencioso-administrativa/jurisdiccion-contencioso-administrativa.htm>, recuperado el 19 de febrero de 2016.

Normas:

Colombia.

- Constitución Política 1991.
- Decreto 01 de 2 de enero de 1984, Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.
- Ley 153 de 1887, Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887
- Ley 169 de 1896, sobre reformas judiciales
- Decreto 4820 de 14 de diciembre de 2007, por el cual se crea la CRJCA
- Proyecto de Ley 198 de 2009, que cursó ante el Senado
- Ley 1395 de 12 de julio de 2010, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial
- Ley 1437 de 18 de enero de 2011, por la cual se expide el CPACA
- Proyecto de Ley número 315 de 2010 que cursó ante la Cámara de Representantes
- Ley 1564 de 12 de julio de 2012, Código General del Proceso

España.

- Constitución Española
- Ley Orgánica 29 de 13 de julio de 1998, LOJCA
- Ley Orgánica 6 de 1 de julio de 1985
- Ley Orgánica 19 de 23 de diciembre de 2003, con la cual se modifica la Ley 29 de 1998.

Costa Rica.

- Constitución Política del 7 de noviembre de 1949
- Ley 8508 del 28 de abril de 2006, CPCA.

### Lista de Graficas

Grafica No.1. Decisiones proferidas por el C.E. en el trámite de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia hasta el 3 de octubre de 2016. Elaborada por la autora.....	263
Grafica No.2. Conceptos previos emitidos por la ANDJE en la extensión de la jurisprudencia durante los años 2012 a 1er trimestre del 2016. Elaborada por la autora.....	283
Grafica No.3. Intervenciones ante el Consejo de Estado por la ANDJE en la extensión de la jurisprudencia durante los años 2012 a 1er trimestre del 2016. Elaborada por la autora...	283
Grafica No.4. Estadística extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado. Nov-2015. Elaborada por la autora .....	285
Grafica No.5. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 1ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora .....	285
Grafica No.6. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 2ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora .....	285
Grafica No.7. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 3ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora .....	286
Grafica No.8. Estado de las solicitudes extensión de la jurisprudencia de la Secc. 4ª del C.E. Nov.2015. Elaborada por la autora .....	286
Grafica No.9. Solicitudes de extensión de la jurisprudencia radicadas en el C.E. en los años 2014, 2015 y 2016, por secciones. Elaborada por la autora.....	287
Grafica No.10. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2014. Elaborada por la autora .....	287
Grafica No.11. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2015. Elaborada por la autora .....	287
Grafica No.12. Solicitudes extensión de la jurisprudencia radicadas ante el C.E. por secciones en el años 2016. Elaborada por la autora .....	288
Grafica No.13. Solicitudes de extensión de la jurisprudencia radicadas en el C.E. presentadas en los años 2014, 2015 y 2016. Elaborada por la autora.....	288

**Anexo No.1. Paralelo de la extensión de la jurisprudencia entre las Legislaciones de  
España, Colombia y Costa Rica**

ESPAÑA		COLOMBIA	COSTA RICA
Artículo 110 de la Ley Orgánica 29 de 13 de julio de 1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa		Artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Artículos 185 a 188 de la Ley 8508 de 28 de abril de 2006 – Código Procesal Contencioso Administrativo
Redacción inicial	Redacción Actual Con modificaciones especialmente la L.O. 19/2003 de 23 de diciembre		
<b>SEDE ADMINISTRATIVA</b>			
<b>Ante quien se presenta</b>			
Administración demandada	No aplica	Autoridades Administrativas	Administración
<b>Decisiones judiciales a extender</b>			
- Sentencias proferidas en materia Tributaria - Sentencias proferidas en materia de personal al servicio de la Administración pública	No aplica	- Sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado - Sentencias de la Corte Constitucional Que reconozca un derecho	Dos fallos de casación, ya sean del Tribunal o de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, que haya reconocido una situación jurídica
<b>Requisitos</b>			
- Sentencia firme - Que se hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras - Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo. - Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada	No aplica	- Petición escrita y debidamente justificada y 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. ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, - Que la pretensión judicial no haya caducado - 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. - Copia o al menos la referencia de la sentencia de	- Solicitud en forma razonada - Copia de las sentencias

		unificación que invoca a su favor	
<b>Oportunidad</b>			
Un año desde la última notificación de la sentencia a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste	No aplica	Siempre y cuando no hubiera caducado el medio de control o la pretensión judicial	Dentro del plazo de un año, a partir de la firmeza del segundo fallo en el mismo sentido
<b>Tramite</b>			
Se radica la solicitud y la administración cuenta con treinta días para decidir si extiende o no los efectos de la sentencia	No aplica	Una vez se radique la solicitud, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que dentro de los diez días informe la intención de rendir concepto, en este caso deberá producirlo en un término de veinte días. 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	Si transcurren quince días hábiles sin que se notifique resolución alguna o cuando la administración deniegue la solicitud de modo expreso podrá acudir, sin más trámite ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo o ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia; según corresponda
<b>Término para decidir</b>			
Tres meses	No aplica	Treinta días contados a partir del recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término de los diez días que tiene la Agencia para manifestar la intención de rendir concepto o veinte días si no emite concepto, según el caso	
<b>Decisión</b>			
Mediante resolución se accede o deniega de modo expreso lo solicitado o transcurrido los tres meses sin pronunciamiento alguno		La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se	

	No aplica	<p>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.</p> <p>Las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos</p>	
--	-----------	---	--

		<p>correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado.</p> <p>La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código</p>	
<b>SEDE JUDICIAL</b>			
<b>Procedencia</b>			
<p>Cuando se deniega lo solicitado o la Administración no se pronuncie dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud</p>	<p>Consiste en extender los efectos de una sentencia en firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración pública</p>	<p>Cuando se niegue la extensión de los efectos de la sentencia o la autoridad hubiere guardado silencio</p>	<p>Cuando se niegue la solicitud de modo expreso o la administración guardó silencio</p>
<b>Ante quien se presenta</b>			
<p>El juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada</p>	<p>El juez o tribunal competente que hubiera dictado la resolución de la que se pretende que se extiendan los efectos</p>	<p>El Consejo de Estado</p>	<p>- Tribunal de Casación de lo Contencioso-Administrativo - Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia Según corresponda</p>
<b>Requisitos</b>			

Escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones	Escrito razonado, al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones o la no concurrencia de alguna de las circunstancias de desestimación	Escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente	La petición se formulará en escrito razonado, con el que se acompañará y ofrecerá la prueba que acredite su situación jurídica
<b>Oportunidad</b>			
Dos meses, contados a partir de haber transcurrido los tres meses sin que se notifique resolución alguna o desde el día siguiente a la notificación de la resolución denegatoria	Un año contado a partir de la última notificación de la sentencia a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de la ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.	Treinta días, contados de transcurrido los treinta días sin pronunciamiento de la administración o de notificada la decisión que niega la petición de extensión de la jurisprudencia	
<b>Trámite</b>			
Establecidos para los incidentes, pero sin que haya lugar a la celebración de vista  Antes de resolver, el Juez o Tribunal de la ejecución recabará de la Administración las actuaciones referentes al incidente planteado y, si se recibieran en los 20 días siguientes, ordenará que se ponga de manifiesto a las partes por plazo común de 3 días. En otro caso, resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate	<b>Incidental</b>  Antes de resolver, en los veinte días siguientes, el Secretario judicial recabará de la Administración los antecedentes que estime oportunos y, en todo caso, un informe detallado sobre la viabilidad de la extensión solicitada, poniendo de manifiesto el resultado de esas actuaciones a las partes para que aleguen por plazo común de cinco días, con emplazamiento en su caso de los interesados directamente afectados por los efectos de la extensión.  Una vez evacuado el trámite, el Juez o Tribunal resolverá sin más por medio de auto, en el que no podrá reconocerse una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme de que se trate	<b>Proceso especial</b>  Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta días para que aporte las pruebas que considere o se oponga a la extensión.  Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar	<b>Proceso especial</b> De la petición se dará traslado a la contraria por el plazo de cinco días, para formular los alegatos y ofrecer las pruebas pertinentes.  En la misma resolución se señalará, una audiencia oral, la cual se celebrará en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación a las partes, con el objeto de definir la admisibilidad y procedencia de la solicitud.  De estimarlo necesario, el respectivo órgano podrá convocar a una nueva audiencia para evacuar las pruebas ofrecidas por las partes o requeridas por él.
<b>Decisión</b>			
El incidente se desestimarán, en todo caso, cuando existiera:	El incidente se desestimarán, en todo caso,	Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión	Cuando la solicitud se estime procedente,

<p>a) Cosa juzgada, b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el art. 99.</p> <p>Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso</p>	<p>cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Si existiera cosa juzgada. b) Cuando la doctrina determinante del fallo cuya extensión se postule fuere contraria a la jurisprudencia del Tribunal Supremo o a la doctrina sentada por los Tribunales Superiores de Justicia en el recurso a que se refiere el artículo 99. c) Si para el interesado se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuere consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo.</p> <p>Si se encuentra pendiente un recurso de revisión o un recurso de casación en interés de la ley, quedará en suspenso la decisión del incidente hasta que se resuelva el citado recurso.</p>	<p>de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado. 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 trámite incidental previsto para la condena <i>in genere</i> 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 (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 reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda</p>	<p>se emitirá la resolución en la cual se ordenará la extensión y adaptación de los efectos de los fallos; dicha resolución se hará efectiva por el trámite de ejecución de sentencia. La solicitud será denegada, cuando exista jurisprudencia contradictoria o no exista igualdad de objeto y causa</p>
<b>Recursos</b>			
El régimen de recurso del auto dictado se ajustará a las reglas generales previstas en el artículo 80	No procede	No procede	

**Anexo No.2. Relación de sentencias proferidas por la Sala Primera de la Corte Suprema  
de Justicia de Costa Rica**

Sent	No.	Exp.	Fecha	Demandante	Demandado	Decisión	Motivo
1	00497	08-000105-0004-CA	31/07/2008	Banco Popular y de Desarrollo Comunar	Municipalidad de Palmares	Rechaza de plano	Causa y objeto diferentes
2	00329	09-002669-1027-CA	17/12/2009	Barry Lynn Roland	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	No aporta fallos, petición carece de razonamiento, no existe expediente que acredite reclamación administrativa
3	00271	09-000208-0004-CA	23/02/2010	Alcatel Centroamericana S.A.	ESTADO	Rechaza de plano	Omite presentar 2º fallo en el mismo sentido
4	01263	10-000157-0004-CA	21/10/2010	Rodolfo Sequeira Jenkis	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
5	00080	08-001098-1027-CA	27/01/2011	Ilimaceos S.A. y otros	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
6	00001	10-003148-1027-CA	7/01/2011	Arturo Saborío Alfaro	Banco Popular y Desarrollo Comunal	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y

							cuadro fáctico diferentes
7	00119	10-000253-0004-CA	03/02/2011	María Cecilia Crespo Varela	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
8	00724	10-000253-0004-CA	22/06/2011	María Cecilia Crespo Varela	Banco Nal. de Costa Rica	Declara sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto contra el rechazo	El fraude electrónico reviste particularidades específicas que requieren del examen exhaustivo e individual del juez
9	00857	10-000092-0004-CA	21/07/2011	Autoimportadora Americana S.A. y otra	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
10	00418	11-000885-1027-CA	22/03/2012	F.	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
11	00083	13-000197-0004-CA	16/01/2014	Ronald Solano Alfaro	Banco Nal. de Costa Rica	Rechaza de plano	Asunto reviste particularidades propias (fraude electrónico). Causa petendi y cuadro fáctico diferentes
12	00961	15-000080-0004-CA	13/08/2015	Centro Comercial Multiplaza S.A.	Dirección De Grandes Contribuyentes Nacionales	Rechaza de plano	No logro acreditar identidad de objeto y causa

### **Anexo No.3. Entrevistas**

#### **Entrevista No.1**

**Entrevistado:** doctor **Rafael Ernesto Ostau de Lafont Pianeta**, Presidente de la Comisión Redactora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, coordinador de la subcomisión tercera, Exconsejero de Estado, profesor de la Universidad Santo Tomás.

**Entrevistador:** **Lucelly Rocío Munar Castellanos**

**Día:** 9 de noviembre de 2015

**Lugar:** Carrera 4ª No.18-50 Of.1404.

**Hora:** 10:30 a.m.

**A. Apertura y explicación del Objetivo:** como miembro de la comisión redactora del nuevo código contencioso administrativo, se pretende conocer los antecedentes, el propósito y si actualmente está cumpliendo con los objetivos para los cuales fue creada el mecanismo de extensión de la jurisprudencia incorporada en el CPACA.

**B. Interrogatorio:** Formulación de las siguientes preguntas:

**Antecedente de esta figura.**

Dentro de los muchos temas que se debatieron en la comisión, ocupó papel importante el tema de la jurisprudencia, pero desde el punto de vista de establecer mecanismos legales mediante los cuales se pudiesen garantizar el efectivo cumplimiento y ejecución de lo decidido en la mismas y particularmente lo concerniente a la efectividad de los derechos de quienes en un proceso resultaren reconocidos en la lesión de los mismo como consecuencia de la conducta del Estado y esa preocupación devino de una situación yo diría patológica que todavía persiste en Colombia y es la de que, es de los pocos países en los que el Estado es condenado mediante una sentencia y toda volverlo a demandarlo para que pague y ni aun así paga. Entonces la discusión se generó en ese entorno y surgieron algunas consideraciones, algunas propuestas que confluyeron entonces en que más que en la discusión de si la jurisprudencia era o no fuente formal de derecho, tema en la que la comisión no se metió, lo importante era buscar la efectividad de la sentencia judiciales particularmente en favor de los afectados con la conducta del Estado. Y ese es el motivo que finalmente termina incidiendo en el diseño de esta figura y por eso entonces se observó la necesidad de que las entidades públicas y es lo que dice el art. 10 del código, cuando fuesen aplicar la ley, por lo menos garantizaran el principio de la igualdad de tratamiento real, en el sentido de que si antes de la situación que se les presentaban, hubiesen conocido de asuntos similares o iguales si ya los había resuelto pues tenían que resolverlos en la mismas manera del que estaba conociendo, en ese momento y por eso allí se antepone la aplicación de la constitución, la ley y los reglamentos al caso en concreto. Con mayor razón ese antecedente administrativo debía ser respetado si ya había un pronunciamiento judicial del juez del ente público, que es el juez contencioso y allí es donde aparece el precedente judicial con

efectos vinculantes, entonces por eso se dice usted aplique la ley, la constitución y los reglamentos de la misma manera como lo ha aplicado antes a los casos que se encuentren en la misma situación fáctica-jurídica que la anterior, con mayor razón si hay una sentencia del juez suyo que se le referencie para que usted determine si esa persona está en la misma situación jurídica de la del fallo que se menciona, ese es la idea e inclusive la idea como deber es que las entidades públicas lo hagan aun sin que se lo solicite y es por eso que el art.10 está en el título de los deberes y no en el del derecho de petición, ahora que usted más adelante en el 102 aparece que puede hacer una petición claro, si entidad no lo hace, usted le puede pedir a la entidad que le reconozca el derecho y entonces viene el procedimiento administrativo, porque se le quiso dar la oportunidad a la entidad de que reconociera en sede administrativa lo que le correspondía, esa fue la idea inicial.

**Pero que antecedente jurídico, surgió de la nada?**

Es una creación nuestra, es una cosa original colombiana, no tiene precedentes.

**Usted considera que el objetivo para el cual fue creada se está cumpliendo actualmente?**

Creo que sí, nosotros sabíamos en la comisión que era necesaria una pedagogía en el tiempo para que todos nos concientizáramos que se pueden utilizar mecanismos administrativos y judiciales, porque este mecanismo tiene de los dos, es administrativo y es judicial, precisamente para dar la oportunidad de que el asunto tenga un tratamiento equilibrado por parte del juez, entre otras cosas porque lo que se defiende es la efectividad de la decisión del juez, entonces el juez tiene la oportunidad de verificar si el caso que se está sometiendo a consideración de la entidad que ella negó, se ajusta o no se ajusta a la providencia que fue citada, ese es la conclusión del asunto. Entonces en este momento se está cumpliendo, el Consejo de Estado ya ha reconocido varios derechos, en otros casos no, porque la administración todavía tiene temor, porque falta una pedagogía, porque la figura es novedosa y eso hay que entenderlo, yo en este momento no critico a la administración, lo que crítico a los órganos académicos de la administración, la ESAP por ejemplo y el gobierno nacional que debería liderar un programa de capacitación, así como hicieron con el arbitramento, el Estado asumió una posición con el arbitramento, discutible o no pero la asumió para las entidades públicas y le dio instrucciones a las entidades públicas, lo mismo debería hacer con este mecanismo y decirle a las autoridades mire si a usted le están citando una, dos, tres o diez sentencias sobre el mismo tema y usted encuentra que el caso que está conociendo se ajusta a esa jurisprudencia, pues resuélvalo de la misma manera. Entonces esa es la forma pedagógica de concientizarnos sobre el tema.

**Usted considera que así como está reglamentada en los art. 102 y 269 del CPACA es suficiente para que cumpla con el propósito para el cual fue creada?**

Si claro, más que suficiente, yo no creo que necesite nada, la idea fue esa y por eso se estableció un procedimiento administrativo muy sencillo, usted ve por ejemplo que la respuesta que da la administración siendo negativa o positiva no tiene recurso por la vía administrativa, si es positiva puede ser demandable ante el juez, si es negativa ni siquiera es demandable ante el juez para no desgastar al interesado y al interesado se le dice, si usted le negaron ante la administración, tiene 30 días para que se decida o demande a la administración o se queda quieto o vaya y pregúntele al Consejo de Estado, sin necesidad de un proceso.

**Usted considera que están claras las causales para negar la extensión?**

Si están clara, en mi opinión, las causales están claras, que vale la pena observar como antecedente histórico de la norma, esa norma fue propuesta por el gobierno, en cuanto a las casuales, el gobierno en su momento se negaba a esta figura por razones económicas y entonces lo que dijo fue denle la posibilidad a la entidad de que puedan negarse con base en los criterios que tenga y no se le permitió, ni en la comisión, ni en el congreso de la república, el congreso dijo que hay que señalar una casuales puntuales y entonces por eso se determinaron esas tres causales que aparecen allí, para que no quede al libre albedrio de la entidad como venía ocurriendo antes que negaban los derechos porque si, sin una justificación, ni motivación adecuada.

**Si el mecanismo esta caducado que decisión debe tomar la administración, si no ésta dentro de esas tres causales?**

Claro que sí, la norma lo dice, por caducidad no la admite y declara que esta caducada, que es improcedente la petición, ese acto no lo puede demandarlo, demande a la entidad formalmente, mediante el medio de control para que el juez le resuelva el tema, demande a la administración directamente. Usted puede coger esa negativa de la administración, váyase para el Consejo de Estado. La norma no dice única y exclusivamente son esas tres causales, ese es un requisito de procedibilidad, la caducidad.

No hay etapa probatoria si usted aporta las pruebas, no se puede convertir en un proceso, ese es un error, porque precisamente lo que se trató de evitarse fue que eso fuera un proceso, esa es una actuación administrativa y después judicial, sin tanta formalidad sin tanta solemnidad como un proceso, por eso es que la decisión no es una sentencia sino que surte los efectos de una sentencia que es distinto, es un mecanismo muy sencillo para esos efectos, si usted le abre un debate probatorio, se dañó el mecanismo

**Los vacíos que se han presentado en su trámite?.**

Esta resuelto por la Constitución. La norma constitucional es impositiva art.229 CN.

**Frente a las sentencias de unificación y la prelación de las de la Corte Constitucional?**

A mí me parece que la Corte en ese fallo, incurrió en dos impropiedades, la primera en considerar que estábamos hablando de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, nunca se pensó en eso, es una interpretación que hace la Corte, porque plantear que la jurisprudencia es fuente formal de derecho es plantear un tema de jerarquía frente a las fuentes formales y eso no lo dice la norma por ninguna parte, ni siquiera se tocó ese tema, ahí están las actas que ya están publicadas, nunca se tocó ese tema, nunca se habló de este tema, lo que se quería era lo otro, la efectividad de la sentencia, por ese lado, y lo segundo la Corte término modificando el artículo 10, por vía interpretativa, que era lo que no se quería, porque la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, porque es el órgano de cierre de esta jurisdicción, la sentencias de la Corte tiene su propia dinámica, su propio régimen, etc, pero se buscaba una cosa mucho más simplificada porque imagínese lo siguiente, si la misma Corte admite que sobre sus sentencias no hay tutela, por ejemplo, podrá el Consejo de Estado, que aquí está autorizado para cambiar su jurisprudencia, porque la puede cambiar, cambiar una jurisprudencia de la Corte Constitucional, podría si la Corte le dio la oportunidad de incluirla como sentencia de unificación y si el consejo tiene la función de establecer un criterio distinto, pues podría

desconocer el fallo de la Corte Constitucional, eso nunca se pensó y creo que la Corte no detallo ese dato.

**La administración cual debe aplicar la sentencia de unificación de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado?**

Pusieron a la administración en un problema tremendo, porque puede haber sentencias encontradas o que establezcan condiciones diferentes o para situaciones parecidas pero no iguales y entonces hay una cantidad de cosas posibles, por eso fue que la norma solo hablo de la sentencia de la jurisdicción del Consejo de Estado, porque es la sentencia que unifica los criterios existentes en ella, entonces en ese evento dejan a la administración en la incertidumbre de aplicar una u otra, entonces si la decisión de la entidad se va en favor de la Corte constitucional y en contra de la del Consejo de Estado, cuando llega al Consejo de Estado usted ya sabe que va a pasar y entonces hay otro embolate, la tutela contra ese fallo, etc.

**Cuál sería la solución?**

Yo creería que la solución, la Corte ya lo dijo en sentencia de revisión del artículo 10, que la Corte replanteara su posición sobre el tema, pero creo que no lo va a hacer, eso va a seguir generando dificultad.

**C. Cierre** Se agradece por la participación del entrevistado y se deja la libertad de agregar alguna información que pueda complementar los datos recabados.

**Entrevista No.2**

**Entrevistado: doctor Danilo Rojas Betancourt**, Presidente del Consejero de Estado. Autor de varios escritos relacionados con la extensión de la jurisprudencia, profesor de la Universidad Nacional.

**Entrevistador: Lucelly Rocío Munar Castellanos**

**Día: 9 de noviembre de 2015**

**Lugar: Consejo de Estado – despacho del magistrado -**

**Hora: 11:30 a.m.**

**A. Apertura y explicación del Objetivo:** Se pretende conocer la posición de un consejero de estado respecto del propósito para el cual fue incorporada al CAPACA y si en la actualidad esta cumplimiento con el propósito para el cual fue incorporado en el CAPACA.

**B. Interrogatorio:** Formulación de las siguientes preguntas:

**Antecedente de esta figura?**

En realidad yo creo que los antecedentes más notorios son los viejos recursos, el viejo recurso extraordinario de súplica, que era el recurso que se tenía por parte de sala plena del Consejo de Estado para efectos de unificar jurisprudencia, en donde parte del procedimiento de ese recurso internamente era que la relatoría del Consejo de Estado diera un informe cuál era el

estado de la jurisprudencia en relación con el tema, yo creo que ese era uno de los antecedente. Luego como se sabe ese recurso fue derogado, pero persistía la necesidad de mantener una manera de hacer la unificación de la jurisprudencia, pero como tal, eso en relación con la función de sentencia de unificación, pero como tal el recurso extraordinario de extensión, ese si no tiene un precedente conocido en Colombia parece que en Costa Rica había algo semejante, pero es una figura completamente nueva en el derecho colombiano y buena parte del derecho comparado.

**Propósito con los cuales se incorporó en la Jurisdicción Contencioso Administrativa?**

Como muchos lo han dicho en distintos trabajos, esencialmente es que la administración se tome en serio la jurisprudencia de su juez, especialmente el juez de máxima jerarquía de lo contencioso, que es el Consejo de Estado, aspira a que la administración actúe no solamente en clave de eficiencia, sino en clave de derechos de tal manera que conociendo que el juez es el que habitualmente actúa en clave de derechos, ahora que ellos lo hagan igualmente teniendo en cuenta que una decisión del juez sea tomando en consideración por ellos, entonces la administración en ese momento no solamente debe tener en cuenta lo que las normas le digan sino lo que la jurisprudencia igualmente le diga en relación con ese tema. Entonces yo creo que el propósito central es eso que la administración se tome en serio la jurisprudencia del Consejo de Estado que en muchos temas no se lo toman en serio aun después de la figura.

**Actualmente se ésta cumpliendo con ese propósito?**

Muy parcialmente, los motivos yo creo que todavía falta una cultura por parte de la administración particularmente, porque la administración a sabiendas de que ya hay jurisprudencia unificada en relación con algún tema, especialmente en temas laborales siguen persistiendo en que no cumplen con esa jurisprudencia, esto es no extienden esa jurisprudencia y prefieren generar el pleito a través del artículo 269, y aquí que esta en materia laboral, lleno el Consejo de Estado más de 1.500 solicitudes en ese sentido en donde piden a través el procedimiento del 269 la extensión de la jurisprudencia y la idea es que esa extensión se de en la vía gubernativa y no acá, entonces aquí ha habido varios pronunciamiento obligando a la administración a que se extienda la jurisprudencia y ese no es el propósito, lo del Consejo de Estado debía ser excepcional y en cambio la regla es que se haga en la administración pero no se ha hecho, no hay una cultura suficiente por parte de la administración de ver las bondades de todo tipo bondades económicas, de eficiencia y especialmente bondades de legitimación porque finalmente eso es para que a la gente se le cumpla con sus derechos.

**Considera que así como se consagro es suficiente?**

Sí, yo creo que el 102 está suficientemente regulado lo que debe hacerse por la administración para efectos de responder esa petición especial de extensión de la jurisprudencia que trae el 102, yo creo que eso es suficiente, lo que pasa es que es posible que las partes no conozcan bien la dinámica de esa solicitud especial, porque muchas de los casos que llegan aquí al Consejo de Estado por el 269 tienen que ver con jurisprudencia que en realidad nos son sentencias de unificación o no son el caso concreto, entonces ese es un debate que hay en que consiste el precedente o si es igual o no es igual el caso a la petición que se está haciendo, entonces hay todavía una falta de conocimiento, pero en general yo creo que está bien reglamentada.

### **No hay vacíos?**

Si puede haber vacíos por allá en algunas cosas de caducidad, hay vacíos pero son vacíos pero son solucionable, son vacíos excepciones, la regla general que es por donde debía estarse tramitando tranquilamente, yo creo que es suficiente. Diría que hay vacíos en el trámite del artículo 10, yo tengo la hipótesis que el art. 10 también hay un procedimiento oficioso, el 102 es a petición de parte y el 269 es el judicial, pero en el artículo 10 no solo aparece la figura sino que también hay un procedimiento oficioso y hay si había un vacío, mi hipótesis es que la administración no debería esperar a que se haga la petición del 102, sino que oficiosamente aplicando el artículo 10 lo podía hacer. Hay detalles que se podrían, pero ahorita no preciso exactamente, recurso algo sobre la caducidad que me parecía problemático, pero en general jurisprudencialmente se pueden llenar estos vacíos.

### **Se puede solamente solicitar sentencias de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional?**

Yo creo que ese es uno de los aspectos más controversiales, pero a mí me parece que fue la solución adecuada porque si no tendríamos sistemas y regímenes jurídicos distintos, yo he leído esas sentencias con la vocación de integralidad del sistema jurídico, entonces en los temas de unificación sea una cosa la que debe tenerse tanto la administración como todo el sistema judicial, claro pueden presentarse las controversias de los choques de trenes en donde la Corte dice una cosa y el Consejo de Estado dice otra, pero ahí mi hipótesis en ese punto es que es precisamente uno de los escenarios en donde por la ruta del 269 el Consejo de Estado podría eventualmente rebatir una sentencia de la Corte. Porque digamos la administración puede citar efectivamente en defensa, supongamos que se hace una petición de una persona diciendo que se aplique una sentencia de unificación del Consejo de Estado con el 102 y la administración dice no, niega la petición citando una sentencia de la Corte, que sigue a continuación que se habilita el 269 para que venga acá, entonces cuando el Consejo de Estado decida va a tener en sus manos, por así decirlo la jurisprudencia de la Corte para tomar en consideración no para derogarla, sino para tomar en consideración esa argumentación de la Corte y volver a reevaluar su propio argumento y eventualmente revaluando su propio argumento decir, yo creo que la Corte tiene razón y entonces deberíamos darle la razón a la administración o decir la Corte no tiene la razón y darle la orden a la administración, pero la diferencia es que ahora en la decisión de unificación del 269 se ha tomado en consideración el argumento de la Corte y eso me parece que es interesante y es diferente a la situación anterior del 269 y es que de un lado hay un sentencia de la Corte por allá y hay otra sentencia del Consejo de Estado por acá que no se han comunicado, en cambio con el 269 se pude hacer ese dialogo y en donde el Consejo de Estado tendría la posibilidad de decir porque se está o no de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte constitucional.

### **Procede solamente invocando con sentencias de la Corte Constitucional?**

Sin ninguna duda, aquí la han rechazado pero eso me parece totalmente equivocado, inclusive en mi subsección hay un auto de la doctora Stella que salve voto por supuesto, porque considero que se puede autónomamente con base en la sentencias de la Corte que se puede invocar sentencias de la Corte.

### **Genera congestión?**

Esta congestionada la Sección Segunda especialmente, en donde se han hecho muchísimas solicitudes del mismo orden, en las otras secciones realmente es muy poquito y no hay ninguna congestión.

**Teniendo en cuenta la congestión, el procedimiento es ágil?**

No está cumpliendo el objeto, porque la idea era que no se generará el procedimiento del 269 sino excepcionalmente, sino que se generara el procedimiento del 102 y hay acabara, cuando se genera el 269 nos pasa aquí al Consejo de Estado el chicharon y lo que es peor se sigue dando algunos casos de sentencias que ordenan la extensión de la jurisprudencia y frente a la misma situación la administración no le quiere parar bolas tampoco, entonces yo creo que hay un tema que ya raya en un proceso disciplinario en realidad. En algunos aspectos laborales no ha sido suficientemente eficaz como se esperaba.

**Cuál sería el mecanismo para que cumpla con el propósito?**

Yo creo que es necesario apretar un poco el tema de disciplinario de un lado, pero antes de eso sería interesante entrar en un dialogo más abierto con la administración y que eventualmente la rama judicial a través de este nuevo Consejo de Gobierno Judicial con las nuevas políticas que se supone podría ser el caso de desarrollar con esa nueva estructura administrativa de la rama judicial, hacer notar las bondades de todo tipo que esto tiene, para que la administración cambie el chip en eso, porque la administración normalmente está pensando en el costo que eso tiene, conceder una pensión y prefiere no pagarle y pagarla dentro de ocho años cuando se dé el proceso porque esa administración no es la encargada de pagarla.

**C. Cierre** Se agradece por la participación del entrevistado y se deja la libertad de agregar alguna información que pueda complementar los datos recabados.

**Anexo No.4. Análisis providencias que aparecen en el link sentencias de unificación de la  
página web del C.E. – noviembre 2016**

	FECHA	RAD.	PARTES	MEDIO DE CONTROL	UNIFICACION JURISPRUDENCIAL	ACTIVA LA EXT. JURISP.
1	15/03/2002 (56)	25000-23-27-000-1999-0710-01(12491)	DTE: NABISCO ROYAL INC.  DDO. DIAN - BOGOTÁ D.C.	Nulidad y restablecimiento del derecho  JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ  SECC 4a	Se unifica jurisprudencia y precisa que el impuesto de Industria y Comercio por la actividad industrial debe ser pagado en el municipio de la sede fabril, tomando como base la totalidad de los ingresos brutos originados por la comercialización de la producción, cualquiera que sea el municipio donde ésta se realice, en atención a que la actividad industrial necesariamente envuelve la comercialización de la producción, por lo que independientemente de la forma en que se lleve a cabo esa comercialización, y sea la modalidad de venta, la actividad industrial no deja por ello, de tener tal carácter, pues se repite, no puede considerarse actividad comercial, la que legalmente se conoce como industrial. Así por tanto, el destino de las mercancías o el sitio donde se suscribe el contrato de compraventa no son determinantes del hecho generador o manifestación externa del hecho imponible, pues de lo contrario se desconocería el carácter territorial del tributo al trasladarse el lugar de su causación.	SI.  Reconoce Derecho
2	15/08/2002 (55)	255013 25000-23-24-000-1999-0100-01 6847	DTE: TRANSPORTES AEREOS MERCANTILES PANAMERICANOS S.A. TAMPA S.A.	Nulidad y restablecimiento del derecho  GABRIEL EDUARDO	El incumplimiento de obligaciones aduaneras implica dos procesos: el que afecta la situación jurídica de la mercancía y el que sanciona al transportador. El transportador es	No  Deniega pretensiones de la demanda.

			DDO: DIAN	MENDOZA MARTELO Secc. 4ª	tercero con interés cuando el decomiso le es imputable	
3	09/12/2004 (54)	25000-23-24-000-2001-0161-01 8987  223886	DTE: FRONTIER DE COLOMBIA S.A.  DDO: DIAN	Nulidad y restablecimiento del dcho.  RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA  Secc. 1	Improcedencia del decomiso cuando acredita compra con facturación legal, por ser un tercero de buena fe y ordena devolver a la actora todos los elementos que se encuentren amparados en las facturas y en los contratos de leasing y que fueron objeto de decomiso.	SI  Reconoce un derecho
4	17/06/2007 (53)	25000-23-25-000-2003-08152-01 8464-05  227069	DTE: JOSE JAIME TIRADO CASTANEDA  DDO: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL	Nulidad y restablecimiento del dcho.  JAIME MORENO GARCIA  Secc 2a	A partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 los miembros de la Fuerza Pública, el reajuste a la asignación de retiro se hace teniendo en cuenta la variación porcentual del índice de precios al consumidor y debe liquidarse hasta el reajuste dispuesto por el artículo 42 del decreto 4433 de 2004, debido a que esta norma volvió a establecer el mismo sistema que existió bajo la vigencia del decreto 1212 de 1990, o sea decir, teniendo en cuenta la oscilación de las asignaciones del personal en actividad.	Si  Reconoce derechos
5	15/11/2007 (52)	05001-23-31-000-2007-02544-01(AC)	MARY GIRLENA CHAVERRA ORTIZ  INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR	TUTELA  BERTHA LUCIA RAMÍREZ DE PÁEZ  Secc 2.	La acción de tutela no procede para estudiar la legalidad de actos administrativos del ICFES en concurso de méritos para ingresar a la carrera docente, por tener carácter subsidiario.	No  Niega tutela
6	04/08/2010 (51)	25000-23-25-000-2006-07509-01 0112-09  2004282	LUIS MARIO VELANDIA  CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL	Nulidad y restablecimiento del derecho  VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA  Secc. 2a	En la pensión de jubilación de técnicos aeronáuticos es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé, tales como, asignación básica, gastos de	Si  Reconoce derechos

					representación, prima técnica, dominicales y festivos, horas extras, auxilios de transporte y alimentación, bonificación por servicios prestados, prima de servicios, incrementos por antigüedad, quinquenios, entre otros, solo para señalar algunos factores de salario, a más de aquellos que reciba el empleado y cuya denominación difiera de los enunciados que solo se señalaron a título ilustrativo, pero que se cancelen de manera habitual como retribución directa del servicio. Se excluyen aquellas sumas que cubren los riesgos o infortunios a los que el trabajador se puede ver enfrentando.	
7	17/02/2011 (50)	08001-23-31-000-2010-01047-01(AC)	DTE: SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRANQUILLA  DDO: JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE BARRANQUILLA	Tutela  VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA  Secc. 2ª	la sociedad demandante no cumplió con el requisito de la inmediatez para acusar directamente el auto que pone en tela juicio, debe esperar la resolución del asunto –la cual incluso puede ser resuelta a su favor- para acusar indirectamente aquella junto con la decisión final si ésta es adversa a sus pretensiones, argumento este adicional para negar por improcedente el amparo	No  Auto
8	06/02/2012 (49)	73001-23-31-000-2000-03075-01  24897	ACTOR : RAMON HUMBERTO CORREA CORREA Y OTROS DEMANDADO : NACION - RAMA JUDICIAL - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL Y OTRO	Reparación Directa  JAIME ORLANDO SANTOFIMI O GAMBOA  Secc. 3ª	la configuración de las causales de impedimento y los efectos que se deriven de dicha declaratoria requieren de una interpretación restrictiva como quiera que pone en juego la seguridad de quienes intervienen en el proceso, puesto que estos obran bajo la pretensión de que la aplicación de las normas procesales y sustanciales se efectuará bajo la égida del principio de igualdad, y por otro tanto, como una clara manifestación del acceso material a la administración de justicia	No  Auto  Niega Impedimento
9	23/08/2012 (48)	18001-23-31-000-1999-00454-	DTE: HUGO GIRALDO HERRERA Y OTROS	Reparación Directa	Se aplica la presunción de parentesco para conceder	Si

		01 24392  2015477	DDO: NACION - RAMA JUDICIAL Y OTRO	HERNAN ANDRADE RINCON  Secc. 3ª	perjuicios morales. Principio de arbitrio judicis.	Reconoce derechos
10	11/09/2012 (47)	41001- 33-31-004- 2009-00030- 01	NESTOR GREGORY DIAZ RODRIGUEZ  MUNICIPIO DE PITALITO	Popular  SUSANA BUITRAGO VALENCIA  Sala Plena	Se entiende por agotamiento de jurisdicción en una acción popular cuando se presenta cosa juzgada general o absoluta. Los autos que declaran la nulidad de todo lo actuado y rechazó e la demanda, por agotamiento de la jurisdicción, están ajustados a derecho	No  Auto
11	26/04/2016 (46)	11001- 03-24-000- 2006-00392- 00  2017084	MIGUEL HERNANDO GOMEZ SALAS  MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL	NULIDAD  GUILLER MO VARGAS AYALA  Secc 1a	Establece competencia del ministerio de la Protección Social para reglamentar procedimientos para recobro ante el Fosyga.	No  No reconoce derechos
12	28/08/2013 (45)	05001- 23-31-000- 1996-00659- 01 25022  2015567	ACTOR : RUBEN DARIO SILVA ALZATE DEMANDADO : NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION	Reparación Directa  ENRIQUE GIL BOTERO  Secc. 3a	Se da valor probatorio a las copias simples y se fijan reglas para la tasación de los perjuicios morales en los supuestos de responsabilidad del Estado por privación injusta de la libertad	Si  Reconoce derecho
13	11/09/2013  44	2018421 41001-23- 31-000- 1994-07654- 01 20601	ACTOR : MARIA DEL CARMEN CHACON Y OTROS DEMANDADO : MIN ISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL	Reparación Directa  DANILO ROJAS BETANCOU RTH  Secc. 3ª	Se fijan reglas para la reparacion integral del daño como medidas de carácter no pecuniario y restaurativas por graves violaciones a los derechos humanos.	Si  Reconoce derechos
14	25/09/2013  43	2015792 05001-23- 31-000- 2001-00799- 01 36460	ACTOR : INES DEL SOCORRO GOMEZ AGUDELO DEMANDADO : NAC ION - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL	Reparación Directa  ENRIQUE GIL BOTERO  Secc. 3ª.	Tope indemnizatorio de los perjuicios morales en escenarios en los que el daño antijurídico tiene su origen en una conducta punible. Artículo 97 de la Ley 599 de 2000	Si  Reconoce derechos
15	08/10/2013  42	2016679 08001-33- 31-003-	ACTOR : YURI ANTONIO LORA ESCORCIA DEMANDADO : MU	Popular  ENRIQUE GIL BOTERO	Establece que la revisión eventual de acción popular no puede tomarse como una instancia adicional del proceso y no opera el	No  No reconoce derecho

		2007-00073-01	NICIPIO DE SABANALARGA – ATLANTICO	Sala Plena de lo contencioso	principio no reformatio in pejus	
16	02/12/2013 41	2019280 11001-03-26-000-2011-00039-00 41719	ACTOR : JUAN CARLOS CASTAÑO POSADA DEMANDADO : PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS	Nulidad  JAIME ORLANDO SANTOFIMI O GAMBOA  Secc 3ª	Determina el alcance de los objetos de los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión. Inciso primero del artículo 1 del Decreto 4266 de 2010, contratación de mínima cuantía	No  No reconoce derecho
17	13/02/2014 40	2018414 11001-03-26-000-2013-00127-00 48521	ACTOR : ANATIL DE ARBOLEDA VDA. DE HURTADO DEMANDADO : LA NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA	Nulidad y restablecimiento del dcho.  ENRIQUE GIL BOTERO  Secc. 3ª	Auto. Conocimiento en única instancia de asuntos mineros en los que obre como demandada la Nación o una entidad estatal del mismo orden, se unifica la jurisprudencia en torno a la competencia del Consejo de Estado para conocer de medios de control relacionados directamente con asuntos mineros en los que intervenga la Nación o una entidad del mismo orden, en única instancia,	No  Auto
18	13/02/2014 39	2018649 25000-23-41-00-2013-02192-01	ACTOR : PLINIO ALARCON BUITRAGO Y OTRO DEMANDADO : MINISTERIO DE TRANSPORTE	Cumplimiento  ALBERT O YEPES BARREIRO  Secc. 5ª	La competencia para unificar jurisprudencia, es tanto de la Sala Plena como de las Secciones que conforman el Consejo de Estado, se refiere al requisito de procedibilidad de la renuencia y reitera la gratuidad de las licencias de conducción.	No  No reconoce derechos  Niega pensiones
19	05/03/2014 38	2018648 08001-23-33-000-2013-00310-01	ACTOR : CIELO MARINA DE LA HOZ DOMINGUEZ DEMANDADO : DISTRITO DE BARRAQUILLA Y OTROS	Cumplimiento  ALBERT O YEPES BARREIRO  Secc. 5ª	Se refiere al requisito de procedibilidad de la renuencia, reitera la gratuidad de las licencias de conducción y ordena se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto por el párrafo 2º del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, adelantando de manera gratuita el trámite de sustitución de las licencias de conducción vigentes que no cumplen con las especificaciones técnicas fijadas por la ley.	No  No reconoce derechos  Niega pensiones

20	15/07/2014 37	2074092 11001-03- 28-000- 2013-00006- 00 ACUMULA DO 2013- 0007	ACTOR : CECILIA OROZCO TASCÓN Y OTROS DEMANDADO : FRANCISCO JAVIER RICAURTE GÓMEZ	Electoral  STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO  Sala plena	Declara la nulidad de la elección por conflicto de intereses y confirmación del doctor Francisco Javier Ricaurte Gómez como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.	No  No reconoce derecho
21	05/08/2014 36	2074039 11001-03- 15-000- 2012-02201- 01	ACTOR : ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A. DEMANDADO : CONSEJO DE ESTADO SECCION PRIMERA	Tutela  JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ  Sala Plena	Unifica jurisprudencia respecto de la procedencia de la acción de tutela contra las providencias de esa Corporación	No  No reconoce derecho  Niega
22	28/08/2014 35	2020695 05001-23- 31-000- 1997-01172- 01 31170	ACTOR : LUIS FERNEY ISAZA CORDOBA Y OTROS DEMANDADO : NACION- MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL	Reparación Directa  ENRIQUE GIL BOTERO  Secc. 3a	Fija parámetros para tasación del daño a la salud, teniendo en cuenta el porcentaje de incapacidad laboral del afectado y en casos de extrema gravedad y excepcionalmente se podrá aumentar hasta 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Aplicación del arbitrio iudice.	Si  Reconoce derechos
23	28/08/2014 34	2020692 73001-23- 31-000- 2001-00418- 01 27709	ACTOR : ADRIANA CORTES PEREZ Y OTRAS DEMANDADO : NACION- MINISTERIO DE DEFENSA-POLICIA NACIONAL	Reparación Directa  CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA  Secc. 3a	Liquidación y tasación de los perjuicios morales a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía efectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas directas y se refiere a que los recortes de prensa e informes periodísticos, no constituyen prueba directa porque por sí solos no pueden ser valorados, únicamente dan fe de una la existencia de una nota periodística	Si  Reconoce derechos
24	28/08/2014 33	25000- 23-26-000- 2000-00340- 01 28832 2020691	ACTOR : ANDREAS ERICH SHOLTEN DEMANDADO : NACION- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y	Reparación Directa  DANILO ROJAS BETANCOU RTH  Secc. 3ª.	Señala como debe ser el valor probatorio a las fotografías y se fijan reglas para la reparación integral del daño como medidas de carácter no pecuniario y restaurativas por graves violaciones a los derechos humanos.	Si  Reconoce derechos

			CARCELARIO-INPEC			
25	28/08/2014 32	2020579 23001-23-31-000-2001-00278-01	ACTOR : AMPARO DE JESUS RAMIREZ SUAREZ DEMANDADO : HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE LORICA Y OTRO	Reparación Directa  STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO  Secc. 3a	Fija pautas para la liquidación del daño a la salud en materia de reparación del daño a la salud de carácter temporal y medidas de reparación integral frente al trato de la mujer en asunto médico asistencial	Si  Reconoce derechos
26	28/08/2014 31	2020578 68001-23-31-000-2002-02548-01	ACTOR : JOSE DELGADO SANGUINO Y OTROS DEMANDADO : DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL	Reparación Directa  HERNAN ANDRADE RINCON (E)  Secc. 3ª	Señala parámetros para liquidar perjuicios morales por privación injusta de la libertad, pues se presume el dolor, angustia y aflicción del directamente afectado y de sus seres queridos más cercanos.	Si  Reconoce derechos
27	28/08/2014 30	2020577 50001-23-15-000-1999-00326-01	ACTOR : GONZALO CUELLAR PENAGOS Y OTROS DEMANDADO : MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL	Reparación Directa  OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ  Sala Plena Secc. 3a	Se establecen niveles para la liquidación de perjuicios morales por lesiones personales a favor del lesionado y víctimas indirectas y la indemnización a forfait no excluye otorgamiento de indemnización por daño.	Si  Reconoce derechos
28	28/08/2014 29	2020564 66001-23-31-000-2001-00731-01	ACTOR : ANA RITA ALARCON VDA. DE GUTIERREZ Y OTROS DEMANDADO : MUNICIPIO DE PEREIRA	Reparación Directa  JAIME ORLANDO SANTOFIMI O GAMBOA  Secc. 3ª	Reconocimiento y liquidación de perjuicios morales por violación a la protección de bienes constitucionales o convencionales y constitucionalmente amparados (medidas de satisfacción no pecuniarias) en caso de muerte.	Si  Reconoce derechos
29	28/08/2014 28	2020563 05001-23-25-000-1999-01063-01	ACTOR : FELIX ANTONIO ZAPATA GONZALEZ Y OTROS DEMANDADO : NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL	Reparación Directa  RAMIRO DE JESUS PAZOS GUERRERO  Secc. 3a	En materia de reparación integral de perjuicios inmateriales por vulneraciones o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, excepción a los topes indemnizatorios de los perjuicios morales en casos en los que el daño antijurídico imputable al Estado tienen origen en graves violaciones a los Derechos	Si  Reconoce derechos

					Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario principio de reparación integral o <i>restitutum in integrum</i> - Medida de reparación no pecuniaria. Garantía de no repetición	
30	12/09/2014 27	2020704 25000-23- 42-000- 2013-00632- 01	ACTOR : GLADYS AGUDELO ORDÓÑEZ DEMANDADO : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES -	Nulidad y restablecimien to del Dcho.  GUSTAV O EDUARDO GOMEZ ARANGURE N (E)  Secc. 2a	Régimen pensional de los funcionarios de la rama judicial y de los magistrados de altas corporaciones de justicia, derecho pensional con 10 años de servicio a la rama, aplicación del Acto legislativo 01 de 2005, la medida pensional no podrá ser superior a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes	Si  Reconoce derechos
31	30/09/2014 26	2074616 11001-03- 15-000- 2007-01081- 00	ACTOR : ADRIANA GAVIRIA VARGAS DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONAUTICA CIVIL	Recurso extraordinario de revisión  ALBERT O YEPES BARREIRO  Sala plena	El reconocimiento del valor probatorio de la copia simple constituye una aplicación de dicha prevalencia del derecho sustancial y se declara infundado el recurso extraordinario de revisión	No  Reconoce Derechos
32	11/11/2014 25	2074093 11001-03- 28-000- 2013-00015- 00	ACTOR : PAULA ALEJANDRA RANGEL GARZÓN Y OTRO DEMANDADO : PEDRO OCTAVIO MUNAR CADENA	Electoral  STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO  Sala Plena	Se declara la nulidad de la elección y confirmación del doctor Pedro Octavio Munar Cadena como magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura	No  Reconoce Derechos
33	20/11/2014 24	2074142  25000-23- 24-000- 2006-00428- 01	ACTOR : CONDOR S.A. COMPAÑIA DE SEGUROS DEMANDADO : CONTRALORIA DE BOGOTA D.C.	N Y R  MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  Secc. 1a	En los procesos de responsabilidad fiscal solo se debe demandar el acto principal sin incluir los actos que resuelven los recursos, por existir norma especial (artículo 59 de la Ley 610 del 2000)	Si  Reconoce derechos
34	24/11/2014 23	2074369 07001-23- 31-000- 2008-00090-	PONENTE : ENRIQUE GIL BOTERO ACTOR : BERNABE	R D  ENRIQUE GIL BOTERO	Se establece la posibilidad que tiene el juez de aprobarla parcialmente, cuando: : i) inexistencia de porcentajes	No  Auto

		01 37747	CUADROS CONTRERAS Y OTROS DEMANDADO : NACION –FISCALIA GENERAL DE LA NACION	Sala plena Secc 3a	vinculantes en los acuerdos conciliatorios y prevalencia de la autonomía de la voluntad, ii) la capacidad de las partes para conciliar, y iii) el ejercicio de la patria potestad en el trámite de la conciliación y; iv) la posibilidad que tiene el juez de aprobar parcialmente un acuerdo conciliatorio.	
35	22/01/2015  22	2073683 25000-23- 42-000- 2012-02017- 01 0775-14	ACTOR : SOLANGEL CASTRO PÉREZ DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP	N y R  ALFONS O VARGAS RINCON (E)  Secc, 2	La vinculación del docente, ya sea de hora catedra, no tiene incidencia en el reconocimiento de la pensión gracia	Si  Reconoce derechos
36	05/03/2015  21	2075670 11001-03- 24-000- 2004-00288- 01	ACTOR : CONTRALORIA DE BOGOTA D.C DEMANDADO : CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	Nulidad  MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO  Secc 1a	Se aclara que el control fiscal es posterior, excepcional y prevalente	No  No reconoce derechos  Niega pretensiones
37	26/03/2015  20	2074061 11001-03- 28-000- 2014-00034- 00	ACTOR : GUILLERMO PALACIO VEGA Y OTRO DEMANDADO : REPRESENTANTE A LA CAMARA POR EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA	Electoral  ALBERT O YEPES BARREIRO (E)  Secc. 5a	Inhabilidad para ser elegido congresista, quienes tengan vínculos o parentesco con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política, por el factor temporal de la inhabilidad contenida en numeral 5 del artículo 179 constitucional y se entiende materializada si se ejerce autoridad desde el día de inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que efectivamente se declare la elección del candidato	No  No reconoce derechos
38	09/04/2015  19	2074060 11001-03- 28-000- 2014-00061- 00	ACTOR : JUAN LUIS PEREZ ESCOBAR DEMANDADO : REP RESENTANTE A LA CAMARA POR EL	Electoral  SUSANA BUITRAGO VALENCIA  Secc. 5ª	Quienes tengan vinculo de parentesco con funcionario que ejerza autoridad civil o política, se encuentra inhabilitado para ser elegido congresista	No  No reconoce derechos.  Niega

			DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA			
39	22/04/2015 18	2081810 15001-23- 31-000- 2000-03838- 01 19146	ACTOR : MARIA ANTONIA GOMEZ DE CARRILLO Y OTROS DEMANDADO : DEPARTAMENTO DE SANTANDER	R D  STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO  SECC. 3ª Subsec. B	Se reconoce indemnización de perjuicios materiales por lucro cesante con acrecimiento a familiares y víctimas directas, por muerte y lesiones personales sufridas por miembros de familia que asumen el sostenimiento del hogar	Si  Reconoce derechos
40	28/05/2015 17	2075600 11001-03- 15-000- 2015-00001- 01 AC	ACTOR : EDUAR CHICA ZEA DEMANDADO : TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCION SEGUNDA - SUBSECCION D Y OTRO	Tutela  MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ  Secc. 1.	Tener la calidad de pensionado o ser la persona que goza de la asignación de retiro no es una circunstancia que per se permita omitir el cumplimiento del requisito de inmediatez en tutela contra providencia judicial, dado que es necesario que confluyan elementos adicionales que permitan concluir que el actor se encuentra en la especial situación	Si  Reconoce derechos
41	10/09/2015 16	2076774 25000-23- 24-000- 2010-00259- 01	ACTOR : BP EXPLORATION COMPANY COLOMBIA LIMITED DEMANDADO : MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	Nulidad y restablecimiento del dcho.  GUILLERMO VARGAS AYALA  Secc. 1a	En virtud de lo previsto por el parágrafo 1º del artículo 4º del Decreto 1900 de 2006 es ostensible que la vinculación de la autoridad ambiental en la zona de influencia del proyecto al proceso de aprobación del plan de inversiones por el ministerio deberá darse mediante la emisión de un concepto, y no de una fase de concertación previa no contemplada por la ley ni por el Decreto.	Si  Reconoce derechos
42	24/09/2015 15	2080924 25000-23- 42-000- 2012-00752- 01 2245-13	ACTOR : JOSE FERNEY PAZ QUINTERO DEMANDADO : INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS	Nulidad y restablecimiento del dcho.  LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  Secc.2	El Decreto 546 de 1971 no exige para computar pensión de jubilación que los veinte años de servicio hayan sido prestados exclusivamente en el sector público	Si  Reconoce derechos
43	22/10/2015 14	2077842 11001-03- 24-000- 2013-00319- 00	ACTOR : MARLO N ALBERTO GARCÉS ROMÁN DEMANDADO : MINISTERIO DE SALUD	Nulidad  GUILLERMO VARGAS AYALA	El acto derogado es susceptible de control judicial	No  No reconoce derechos  Niega

			Y PROTECCION SOCIAL	Secc.		
44	11/12/2015 13	2078569 25000-23-24-000-2006-01002-01	CAMILO ANTONIO ARANGO TRUJILLO Y SAÚL SUÁREZ NIÑO  ALCALDIA DE BOGOTÁ D.C.	Nulidad  ROBERT O AUGUSTO SERRATO VALDÉS  Secc. 1a	Parámetros para la protección al derecho de la propiedad privada cuando cumple función social y ecológica, diferencias de la expropiación judicial y expropiación administrativa	No  No reconoce derechos  Niega
45	25/02/2016 12	2078369 25000-23-42-000-2013-01541-01 4683-13	ACTOR : ROSA ERNESTINA AGUDELO RINCON DEMANDADO : UGP Y LA UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL.	N Y R  GERARD O ARENAS MONSALVE  Secc. 2a	Para determinar el monto de las pensiones de jubilación en el sector público, entendido como porcentaje e ingreso base, en aplicación del régimen de transición, consagrado en el Sistema de Seguridad Social Integral, se deben liquidar sobre el 75 por ciento del promedio salarial, por regla general, del último año de servicios.	Si  Reconoce derechos
46	25/02/2016 11	11001-03-25-000-2012-00386-00 1493-12 2081004	RAFAEL EBERTO RIVAS CASTAÑEDA  PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION Y OTRO	Nulidad y restablecimiento del dcho.  GERARD O ARENAS MONSALVE  Secc.2a	Es competencia del Consejo de Estado las sanciones disciplinarias de retiro del servicio, como destituciones y suspensiones, por el factor objetivo, por la gravedad de la falta y ser una autoridad del orden nacional	No  Auto
47	31/03/2016 10	68001-23-33-000-2016-00149-01 2079192	MIGUEL DARIO CARDENAS MANCERA  CONTRALOR DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER	Electoral  CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO  Secc. 5a	Auto que niega suspensión provisional, el acto de convocatoria pública no puede ser objeto de la acción electoral	No  Auto
48	14/04/2016 9	CE-SUJ2-15001-33-33-010-2013-00134-01 3828-14 2079966	NUBIA YOMAR PLAZAS GOMEZ  MINISTERIO DE EDUCACION - DEPARTAMENTO DE BOYACA	SANDRA LISSET IBARRA VELEZ  SECCION SEGUNDA SUBSECCION "B"	Los docentes no tiene derecho a prima de servicio	No  No reconoce derechos  Niega
49	18/05/2016 8	25000-23-25-000-2010-00246-	JORGE LUIS QUIROZ ALEMAN Y OTROS	Nulidad y restablecimiento del dcho.	Tener en cuenta para la liquidación de la prima especial de servicios, todos los ingresos laborales totales anuales de	Si  Reconoce derechos

		02 0845-15  2080813	RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL	ORGE IVAN ACUÑA ARRIETA (Conjuez)  SECCION SEGUNDA SALA DE CONJUECES	carácter permanente devengados por los Congresistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4° de 1992 al momento de efectuar la re liquidación	
50	19/05/2016  7	05001- 23-33-000- 2012-00791- 01 4499-13 CE- SUJ2 No. 002 de 2016  2084716	YOLIMA DE LOS ANGELES RAMIREZ BERNAL  DIAN	Nulidad y restablecimien to del dcho.  LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  Secc.2a	De la prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, sólo son beneficiarios los empleados de carrera administrativa	No  No reconoce derechos  Niega
51	26/05/2016  6	11001- 03-28-000- 2015-00029- 00  2083282	GERARDO ANTONIO ARIAS MOLANO  SECRETARIO DE LA COMISION SEXTA DEL SENADO	Electoral  CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO  Secc. 5a	No se declara la nulidad en el caso del Secretario de la Comisión Sexta del Senado	No  No reconoce derechos  Niega
52	07/06/2016  5	11001- 03-28-000- 2015-00051- 00  2083274	EMILIANO ARRIETA MONTERROZA  GOBERNADORA DEL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA PERIODO 2016-2019 ONEIDA RAYETH PINTO PEREZ	Electoral  ALBERT O YEPES BARREIRO  Secc. 5a	Se declara la nulidad de la elección de la Gobernadora de la Guajira 2016-2019	No  No reconoce derechos  Niega
53	09/08/2016  4	2084664 11001-03- 25-000- 2011-00316- 00	ACTOR : PIEDAD ESNEDA CORDOBA RUIZ DEMANDADO : NAC ION - PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	Nulidad y restablecimien to del dcho.  WILLIAM HERNÁNDE Z GÓMEZ (E)  Sala Plena	El control que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce sobre los actos administrativos disciplinarios, es integral. por cuanto la actividad del juez de lo contencioso administrativo supera el denominado control de legalidad, para en su lugar hacer un juicio sustancial sobre el acto	Si  Reconoce derechos

					administrativo sancionador, el cual se realiza a la luz del ordenamiento constitucional y legal	
54	25/08/2016 (3)	08001-23-31-000-2011-00628-01 0528-14 CE-SUJ2No.004 de 2016  2084699	YESENIA ESTHER HEREIRA CASTILLO  MUNICIPIO DE SOLEDAD	Nulidad y restablecimiento del dcho.  LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  Secc. 2ª	Se reglamentas el régimen anualizado de cesantías	Si  Reconoce derechos
55	25/08/2016 (2)	85001-33-33-002-2013-00060-01 3420-15CE-SUJ2 No. 003/16  2084027	BENICIO ANTONIO CRUZ  NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA EJÉRCITO NACIONAL	N y R  SANDRA LISSET IBARRA VELEZ  Sala Plena Secc 2a	Reajuste salarial de soldados voluntarios al 20% en aplicación a los principios de inescindibilidad y favorabilidad	Si  Reconoce derechos
56	07/09/2016 (1)	11001-03-28-000-2013-00011-00	RODRIGO UPRIMNY YEPES Y OTROS	Electoral  ROCIO ARAÚJO OÑATE  Sala Plena	Está prohibido designar, postular, nombrar o elegir a quien con anterioridad o posterioridad haya designado, postulado, nombrado o elegido a sus parientes	No  No reconoce derechos

**Anexo No.5. Análisis providencias que aparecen en el link extensión de la jurisprudencia  
de la página web del C.E. – noviembre 2016**

	<b>FECHA</b>	<b>RAD.</b>	<b>PARTES</b>	<b>C.P.</b>	<b>DECISIÓN</b>
1	25/07/2002	2034404 17001-23-31-000-1999-00960-01 22594	ACTOR : RUTH MYRIAM PARRA GARZÓN Y OTROS DEMANDADO : NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL	MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ	Decide el recurso ordinario de súplica interpuesto contra el auto proferido el 24 de abril de 2002
2	20/02/2003	2025950 50001-23-31-000-2001-00415-01 22288	ACTOR : FAISEL ANDRES PERALTA DEMANDADO : MUNICIPIO DE PUERTO LOPEZ (META)	RICARDO HOYOS DUQUE  Secc. 3a	Ejecutivo  recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Meta el 20 de Noviembre de 2001, mediante el cual negó el mandamiento de pago solicitado
3	07/12/2004	2026018 76001-23-24-000-2000-01240-01 14603	ACTOR : SOCIEDAD PUNTO SABROSO LTDA. DEMANDADO : MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	LIGIA LÓPEZ DÍAZ TILLA  Secc 4a	N y R  Apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de octubre 31 de 2003 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
4	14/11/2007	2070459 11001-03-15-000-2007-01222-01	ACTOR : CARLOS EMILIO RINCON PRECIADO DEMANDADO : TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCION SEGUNDA	ALFONSO MARÍA VARGAS RINCÓN  Secc. 2ª Subs A	TUTELA  NIÉGASE el amparo solicitado mediante la acción de tutela.  D. petición
5	31/03/2009	2070602 11001-03-15-	ACTOR : NIDIA MERCEDES BAQUERO MATEUS DEMANDADO : TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO	TUTELA  Revoca y rechaza tutela

		000-2008-01322-01		SECC. 2 Subs. A	bajo la excusa de un cambio jurisprudencial que ahora beneficia a ciertas personas
6	02/04/2009 15	2070305 08001-23-31-000-2008-00696-01	ACTOR : JUDITH NIETO BELEÑO Y OTROS DEMANDADO : E.S.E. RED HOSPITALES DE BARRANQUILLA Y OTROS	GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGURE N  Secc. 2ª Subs A	Tutela  RECHÁZASE la impugnación interpuesta por la Alcaldía Distrital de Barranquilla, contra la sentencia de dieciséis (16) de diciembre de dos mil ocho (2008) proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico
7	23/06/2011 14	2070348 08001-23-31-000-2011-00191-01	ACTOR : DANNY YOEL ESCORCIA AMARANTO Y OTROS DEMANDADO : PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS	GERARDO ARENAS MONSALVE  SECCC. 2 Sub B	TUTELA  REVOCA proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante al cual se denegó el amparo solicitado por el señor William Rafael Nájera Gómez, en calidad de agente oficioso de "setecientos mil niños" Y EN SU LUGAR RECHAZA POR IMPROCEDENTE
8	01/02/2013 13	2013220 11001-03-27-000-2012-00045-00 19718	ACTOR : CASA DE CAMBIOS UNIDAS S.A. DEMANDADO : DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN	MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  SECC. 4A	Requisitos formales  RECHAZA POR IMPROCEDENTE NO SU por sala plena
9	15/01/2014	2017764 11001-	ACTOR : ALBERTO PINEDA SUESCUN Y OTROS	JORGE OCTAVIO	Se estableció respecto de sentencias de unificación del

	12	03-27-000-2013-00017-00 20093	DEMANDADO : INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS	RAMIREZ RAMIREZ  Secc. 4a	Consejo de Estado, no de providencias de la Corte Constitucional  RECHAZA POR IMPROCEDENTE
10	29/01/2014  11	2075427 11001-03-25-000-2013-01673-00 4305-13	ACTOR : JUSTINO RODRIGUEZ BENAVIDES DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGP	GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGURE N  SECC. 2A	EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Se aplica a todo precedente judicial del Consejo de Estado / PRECEDENTE JUDICIAL - Alcance / PRECEDENTE JUDICIAL - Poder vinculante de la ratio decidendi / RATIO DECIDENDI – Definición  RECHAZA POR EXRTEMPORANEA
11	26/03/2014  10	2018716 11001-03-25-000-2012-00544-00 2062-12	ACTOR : NAZARIO GOMEZ PRECIADO DEMANDADO : CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL.	GERARDO ARENAS MONSALVE  Secc. 2a	ASIGNACION DE RETIRO - Reajuste con base en el índice de precios al consumidor. Extensión Jurisprudencia  Decide extender efectos en audiencia
12	02/03/2015  9	2075020 11001-03-27-000-2014-00026-00 21073	ACTOR : IVAN RESTREPO LINCE DEMANDADO : DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN	JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ  Secc. 4a	Procede su rechazo cuando no se identifica la sentencia de unificación cuyos efectos se pide extender / SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS - Derecho de







					Postulación. La presentación de la solicitud por conducto de apoderado es requisito para su admisión
1 3	22/04/2015  8	207697 1 11001-03-25-000-2014-00679-00 2125-14	ACTOR : FREDY MUÑOZ ROSERO DEMANDADO : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  SECC. 2 Subs. A	SOLICITUD DE EXTENSION - Improcedencia frente a decisiones judiciales
1 4	28/01/2016 7	207867 5 11001-03-26-000-2014-00074-00 51302	ACTOR : RUBIELA RIVERA DEMANDADO : NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍAS – OTROS	HERNAN ANDRADE RINCON  Secc.3 Sub A	OLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - Niega. Caso competencia desleal en construcción de estación de servicio
1 5	14/04/2016 6	208081 4 11001-03-25-000-2014-00528-00 1669-14	ACTOR : ARGENIS CARDENAS VELANDIA DEMANDADO : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO  SECC. 2 Subs. A	EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - No se trata de un medio de control. Suspensión de audiencia. Aplicación del Código Contencioso Administrativo  Auto extiende efectos
1 6	14/04/2016 5	204773 9 11001-03-25-000-2012-00658-00 2324-12	ACTOR : CLARA MARGARITA ROJAS ALVAREZ DEMANDADO : SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA	WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ  Secc. 2 <sup>a</sup> Subsecc. A	EXTENSION DE JURISPRUDENCIA - La decisión que pone fin a la solicitud debe ser adoptada por Sala / EXTENSION DE JURISPRUDENCIA La decisión que pone fin a la solicitud proferida por ponente, por ser

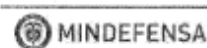
					subsanable no genera la nulidad: No vulneración al debido proceso.  RECHAZA IMPROICEDENTE RECU DE SUPLICA
17	13/06/2016  4	2081861 11001-03-24-000-2015-00252-00	ACTOR : DIANA LUCÍA MORA DE LA HOZ DEMANDADO : JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS  Secc.1	EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Requisitos de procedencia / SOLICITUD DE EXTENSIÓN JURISPRUDENCIA L - Improcedente toda vez que lo efectos que pretende no provienen de una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado  Rechazo
18	3/06/2016  3	2081860 11001-03-24-000-2015-00044-00	ACTOR : PROMOTORA INMOBILIARIA SANITAS LTDA DEMANDADO : SUBSECRETARÍA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUBSECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT	ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS  Secc.1a	EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Requisitos para su procedencia / SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Improcedente porque la sentencia de unificación no reconoció un derecho Rechazo
19	16/08/2016  (2)	2084598 11001-03-28-000-2016-00052-00	ACTOR : ENRIQUE ANTONIO CELIS DURÁN DEMANDADO : RAFAEL ENRIQUE LIZARAZU MONTOYA (RECURRENTE)	LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ  Secc. 5a	recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia Procedencia / RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA - Competencia de la sección quinta para resolver sobre la

					admisión y definición del recurso contra una sentencia de nulidad electoral
20	31/08/2016 (1)	2084194 11001-03-24-000-2014-00431-00	ACTOR : ORGANIZACIÓN DE ABOGADOS VERDES DEMANDADO : SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  Secc1	REQUISITOS SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Se debe acompañar la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente / RECHAZO SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - Por no haber sido subsanada en debida forma Rechazo luego de Inadmisorio

## Anexo No.6. Respuesta consultas a Entidades Públicas

Ministerio de Defensa - Grupo Contencioso Constitucional: Oficio No.OFI16-87139 MDN-DSGDAL-GCC de 31 de octubre de 2016

 <p>Validar en: <a href="https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica">https://www.mindefensa.gov.co/SedeElectronica</a>          Identificador: Pzll 11p AD25 K-r-Q j8t Kpqr 11pw-</p>	 
<p>No. OFI16-87139 MDN-DSGDAL-GCC</p> <p>Bogotá D.C., 31 de octubre de 2016 17:53</p> <p><b>Doctora</b>  <b>Lucelly Rocio Munar Castellanos</b>  <b><a href="mailto:lucellymunar@hotmail.com">lucellymunar@hotmail.com</a></b>  <b>Bogotá D.C</b></p>	
<p><b>Asunto: Respuesta derecho de petición electrónico – información figura de Extensión de jurisprudencia</b></p>	
<p><b>Respetada Doctora</b></p>	
<p>En respuesta a su petición electrónica del 31 de Octubre de 2016, y donde solicitó información con fines académicos frente al trámite del mecanismo de la extensión de jurisprudencia de que trata el artículo 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, dentro de esta Cartera Ministerial, comedidamente me permito manifestar:</p>	
<p><b>Frente al primer interrogante, "1. Cuántas peticiones se han presentado en esa entidad a partir de la fecha en que entró a regir la Ley 1437 de 2011 - 2 julio de 2012- correspondientes a la EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA, artículo 102 CPACA".</b></p>	
<p>R/ El Ministerio de Defensa – Dirección de Asuntos Legales – Grupo Contencioso Constitucional ha conocido de catorce (14) peticiones de extensión de jurisprudencia en sede administrativa y trece (13) peticiones en sede judicial ante Consejo de Estado</p>	
<p><b>Frente al segundo interrogante, "2. En caso afirmativo indicar la fecha de radicación, el tema, trámite y la decisión de dichas peticiones".</b></p>	
<p>R/ En el siguiente cuadro se encuentra relacionada la información requerida:</p>	
<p><b>Ética, Disciplina e Innovación</b>          Carrera 54 No. 26-25 CAN          Conmutador (57 1) 3150111  <a href="http://www.mindefensa.gov.co">www.mindefensa.gov.co</a>          Twitter: @mindefensa          Facebook: MindefensaColombia          Youtube: MindefensaColombia</p>	  



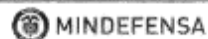
EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA VÍA ADMINISTRATIVA				
Nº	NOMBRE DEL DEMANDANTE	CLASE	FUERZA	RESPUESTA
1	EUSEBIO ORTIZ PARDO	IPC	ARC	EXT 14-61606
2	NLUBIA ESPERANZA LEYTON	REPARACION DIRECTA	EJC	14-1932
3	ALFONSO RAFAEL GOMEZ CARO	DESAPARICION FORZADA	EJC	EXT 16-13822
4	AGUSTINA URQUIZA MONTENEGRO	REPARACION DIRECTA	RJC	15-32217
5	JESUS ORLANDO ARDILA	DESPLAZAMIENTO FORZADO	EJC	15-10126
6	FRANCISCO JAVIER RAMIREZ GOMEZ	DEBER PROTECCION	EJC	15-10127
7	JOSE DE LA ROSA OCHOA RODRIGUEZ	DEBER PROTECCION	EJC	14-76820
8	HAROLD HERNANDO PACHECO MENDOZA	FALLA SERVICIO	EJC	15-51247
9	ADOLFO DUARTE CARRILLO	IPC SALARIAL	ARC	15-91607
10	T C HÉCTOR H GUERRERO ORTEGA	REINCORPORACIÓN SIN SOLUCIÓN DE CONTINUIDAD	EJC	15-91607
11	MARIALIENA GÓMEZ CASTILLO	SE RELIQUIDE Y REALIQUIDE SU ASIGNACIÓN BÁSICA	IPC	15-119166
12	ELIZABETH GALEANO MUÑOZ, JULIANA Y LAURA	REPARACION DIRECTA	EJC	16-74363
13	OSCAR JOSE PEREZ VILLADIEGO	PERJUICIOS MORALES POR DESAPARICION FORZADA	ejc	16-73686
14	AREL JOSUE MARTINEZ RODRIGUEZ	PRIVACION INJUSTA LIBERTAD	MDN	16-73676
EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - CONSEJO DE ESTADO				
Nº	ADMON	NOMBRE DEL DEMANDANTE	NUMERO DEL PROCESO	
1	ADMON-2014-19090	JHON FREDY RIVERA RAMIREZ Y OTROS	17001233100020080041301	FUERZA
2	ADMON-2014-82076	LUZ MARY MOLINA MONROY	11001032500020130122900	EJERCITO
3	ADMON-2014-22671	YOFRE PINO ROJAS	11001032500020130560800	MDN
4	ADMON-2014-644	ORLANDO AUGUSTO OCAÑO HERRERA	11001032500020120269100	MDN
5	ADMON-2014-19802	LORENZO DE JESUS VALENCIA AGUIRRE	11001032500020130123500	MDN
6	ADMON-2014-70775	LEONARDO PLAZA HERRERA	11001032500020140219700	MDN
7	ADMON-2014-14893	JOSE BERNARDO RESTREPO CORREA	11001032500020130102900	MDN
8	ADMON-2014-9300	CARLOS JULIO CASTILLA JIMENEZ	11001032500020130268700	EJERCITO
9	ADMON-2014-56622	JOSE GIRALDO GONZALEZ TORRES	11001032500020130268800	MDN
10	PENDIENTE	CANDELARIO ALBERTO MOSQUERA	11001032500020130171900	MDN
11	ADMON-2014-38230	MARIA TRÁNSITO CARO BASTIDAS	11001032500020130111300	MDN
12	ADMON-2016-77883	MARIALIENA GOMEZ CASTILLO	11001032600020150015500	MDN
13	PENDIENTE	Jesús Orlando Ardila Castilla	11001032600020150015500	EJERCITO

**Frente al tercer interrogante: "3. Informar sobre que rubro presupuestal de la entidad, recae el reconocimiento patrimonial en los casos que se accede a la petición de la extensión de la jurisprudencia."**

R/ Actualmente la entidad no cuenta con una circular que regule el trámite de las peticiones de extensión de jurisprudencia, ni el rubro por medio del cual se pagarán; no obstante la Dirección de Asuntos Legales se encuentra trabajando en dicha circular.

**Ética, Disciplina e Innovación**  
 Carrera 54 No. 26-25 CAN  
 Comutador (57 1) 3150111  
[www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)  
 Twitter: @mindefensa  
 Facebook: MindefensaColombia  
 Youtube: MindefensaColombia





Así mismo le informo que las providencias judiciales donde se ha ordenado extender los efectos de la jurisprudencia, han sido canceladas con cargo al rubro de sentencias y conciliaciones.

**Frente al cuarto interrogante:** "4. Considera que el objetivo para el cual fue creada la EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA, como mecanismo de descongestión judicial, se está cumpliendo actualmente?"

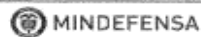
R/ La figura de la extensión de la jurisprudencia es un buen mecanismo para la descongestión judicial, y es posible aplicarla a casos en concreto que no requieran un debate probatorio, es decir que la situación planteada en la petición sea idéntica fáctica y jurídicamente a la sentencia de la cual se depreca su extensión.

Los principales problemas que hemos encontrado en esta Cartera Ministerial para no extender los efectos de la jurisprudencia son:

1. Invocan sentencias que no unifican jurisprudencias, comoquiera que las mismas no han agotado el procedimiento especial definido en el Artículo 271 del CPACA, ya sea por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de las Secciones del Consejo de Estado según corresponda; y cumplir con lo contemplado en el artículo 8 del Acuerdo 148 de 2014, mediante el cual se modificó el reglamento del Consejo de Estado y se estableció que "la identificación y publicidad de las sentencias de unificación jurisprudencial será a través de las siglas CE-SUJ seguidas del número de la Sección y el número anual consecutivo que le corresponda".
2. Solicitan extensión de jurisprudencia en asuntos que requieren agotar un debate probatorio dentro del medio de control de reparación directa, a fin de declarar la responsabilidad del Estado en los términos del Artículo 90 Constitucional
3. Ninguna de las peticiones de extensión de jurisprudencia que han sido invocadas ante este Ministerio de Defensa hasta la actualidad, cumple con los requisitos solicitados por la Ley 1437 de 2011, para poderse extender los efectos, es decir (i) que las sentencias invocadas sean sentencias de unificación jurisprudencial que **RECONOZCA UN DERECHO** (ii) igualdad de supuestos fácticos y jurídicos y (iii) que la petición cumpla con los requisitos generales establecidos en el artículo 102 del CPACA

**Ética, Disciplina e Innovación**  
 Carrera 54 No. 26-25 CAN  
 Conmutador (57 1) 3150111  
[www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)  
 Twitter: @mindefensa  
 Facebook: MindefensaColombia  
 Youtube: MindefensaColombia





**Frente al punto quinto:** "5. En caso que sea negativa la respuesta anterior, desde su punto de vista indicar las razones y cuáles serían las posibles soluciones".

R/ La respuesta no es procedente porque la respuesta al punto anterior es favorable.

Cordialmente

**Sonia Clemencia Uribe Rodriguez**  
Coordinadora Grupo Contencioso Constitucional

Proyecto Dra. Gabriela Restrepo N

Firmado digitalmente por : SONIA CLEMENCIA URIBE RODRIGUEZ  
Coordinadora Grupo Contencioso Constitucional

**Ética, Disciplina e Innovación**  
Carrera 54 No. 26-25 CAN  
Conmutador (57 1) 3150111  
[www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)  
Twitter: @mindefensa  
Facebook: MindefensaColombia  
Youtube: MindefensaColombia



Departamento de Cundinamarca: Oficio de 2 de noviembre de 2016



GOBIERNO DE CUNDINAMARCA



**CUNDINAMARCA**  
unidos podemos más

CONTESTAR CITE ESTE NÚMERO: CE - 2016572358  
 ASUNTO: RESPUESTA SOLICITUD EXTENSION DE  
 JURISPRUDENCIA  
 DEPENDENCIA: 211 - DIRECCION DE DEFENSA JUDICIAL Y  
 EXTRAJUDICIAL

Bogotá, 2016/11/02

Doctora  
**LUCELLY ROCIO MUNAR CASTELLANOS**  
[Lucellymunar@hotmail.com](mailto:Lucellymunar@hotmail.com)

**ASUNTO:** Respuesta solicitud de información sobre solicitudes de extensión de jurisprudencia 2016

Cordial Saludo

En respuesta a la solicitud del asunto, comedidamente me permito informarle que a la fecha cursan tres solicitudes de extensión de jurisprudencia ante el consejo de estado en relación con la aplicación de la Sentencia de Unificación proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010 que unificó el criterio frente a la interpretación de la forma como liquidar las prestaciones económicas de quienes estando dentro del régimen de transición tienen derecho a que su reconocimiento pensional sea estudiado bajo los parámetros de la Ley 33 de 1985, advirtiendo que dos de éstas, se encuentran al Despacho para proveer y en la otra se decretó el rechazo de la solicitud frente a lo cual la parte demandante interpuso recurso de súplica contra dicha decisión la que está para resolver.

Respecto al interrogante: "Considera usted que el objetivo para el cual fue creada la EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA, como mecanismo de descongestión judicial, se está cumpliendo actualmente?". Considero que sí.

Esperamos con estas respuestas satisfacer su solicitud y quedamos atentos a cualquier otra solicitud sobre el particular.

Cordialmente,



**ANITA CUBIDES**  
Directora de Defensa Judicial y Extrajudicial

Proyectó: María Doris Casas Ubaque

---





**SECJURÍDICA**  
GOBIERNO DE CUNDINAMARCA

Secretaría Jurídica Despacho del Gobernador, Sede Administrativa, Calle 26 - 51-53, Torre Central Piso 8, Bogotá, D.C. Tel. 7491552 - 7491555

[@CundinamarcaGov](#) [@CundinamarcaGov](#)  
[www.cundinamarca.gov.co](http://www.cundinamarca.gov.co)

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR: Oficio No.20162148103 de 9 de noviembre de 2016



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
DJUR - Procesos  
República de Colombia

Bogotá,

Señora  
LUCELLY ROCIO MUNAR CASTELLANOS  
Calle 12 No.9-55 Btá.  
lucellymunar@hotmail.com  
Bogotá

CAR	09/11/2016 11:22
Al Contestar cite este No.:	<b>20162148103</b>
Origen:	DJUR - Procesos
Destino:	LUCELLY ROCIO MUNAR CASTELLANOS
Anexos:	Fol: 2

**ASUNTO:** Respuesta solicitud de información sobre solicitudes de extensión de jurisprudencia presentadas ala Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

Hemos recibido la solicitud de la referencia, en donde se requiere información sobre los requerimientos elevados a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para que aplique la figura de extensión de jurisprudencia consagrado en la Ley 1437 de 2011.

Revisado el asunto al interior de la Corporación, desde el año 2012 se han elevado a la misma un total de cinco solicitudes, en donde cuatro de ellas requerían de esta entidad que se diera aplicación del criterio jurisprudencial del Consejo de Estado de la inclusión de la totalidad de factores percibidos durante el último año de servicios para efectos de proceder a la reliquidación de la mesada pensional.

En dos de ellas, las solicitudes elevadas por Marco Tulio Castillo y Luis Fernando Niño Molano, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR procedió a reliquidar la pensión de jubilación a estos dos exfuncionarios y para dar cumplimiento a esa determinación afectó dos rubros presupuestales: el primero de ellos: Transferencias Previsión Social Vigencias Expiradas (para el pago de las diferencias de las mesadas causadas y las pagadas) y Pensiones y Jubilaciones (para cancelar las mesadas reliquidadas hacia el futuro)

Ahora bien, en las otras dos solicitudes elevadas con el mismo propósito la CAR no accedió a lo allí pedido, lo que dio origen a que los exfuncionarios Jaime Eduardo Lesmes Ramírez (2013-1343) y Armando Wilfredo del Real Martínez (2013-1551) acudieran ante el Consejo de Estado desde los mese de septiembre y octubre de 2013 con el propósito de solicitar la aplicación de la extensión de jurisprudencia, sin que hasta la presente se haya resuelto de manera definitiva sus pedimentos.

La Otra solicitud es la presentada por Bernardo Valbuena Garzón y Hugo Alberto Valbuena Garzón, en donde solicitaron a la CAR la extensión de jurisprudencia para la protección de la vivienda digna, en donde se había demandado con anterioridad al municipio de Nemocón y a la sociedad Colsalminas y Conversalco, la cual fue negada en vista de que los peticionarios no aportaron elemento alguno que pudiera indicar cuál sentencia del Consejo de Estado se estaba incumpliendo o cuál fallo en contra de la CAR era similar a la situación



Protección Ambiental Responsabilidad de Todos  
Bogotá Carrera 7 No. 36-45; Código Postal 110311 - Conmutador: 320 9000 Ext: 1760 <https://www.car.gov.co/>  
Fax: 287 1772 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

DDO-PR-05-FR-06 VERSIÓN 2 24-06-2016

Firmado digitalmente y estampado cronológicamente por CERTICAMARA S.A

Pág. 1 de 2 Rad. 20162148103



Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR  
DJUR - Procesos  
República de Colombia

que el presentaba ante la autoridad ambiental.

Finalmente es preciso señalar que en criterio de los apoderados que representan a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR dicha figura no ha tenido mayor aplicación puesto que no ha sido clara la posición de la jurisdicción frente a este tópico y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se ha opuesto a la extensión de jurisprudencia en materia de reliquidación pensional, sumado al hecho de la tardanza de la jurisdicción en resolver estas materias.

**SONIA ALEXANDRA PULIDO MUÑOZ**  
Directora Operativa

Respuesta a: 20161136229 del 26/10/2016

Elaboró: Luis Carlos Vergel Hernandez / DJUR-PR



Protección Ambiental Responsabilidad de Todos  
Bogotá Carrera 7 No. 36-45; Código Postal 110311 - Conmutador: 320 9000 Ext: 1760 <https://www.car.gov.co/>  
Fax: 287 1772 - Correo electrónico: [sau@car.gov.co](mailto:sau@car.gov.co)

GDO-PR-05-FR-06 VERSIÓN 2 24-06-2016

Firmado digitalmente y estampado cronológicamente por CERTICAMARA S.A.

Pág. 2 de 2 Ref: 20162148103

Universidad Nacional – Fondo Pensional Rectoría: Oficio de 22 de noviembre de 2016.

	 
Bogotá, 22 de noviembre de 2016	[FP-2637-16]
<p>Señora  <b>LUCELLY ROCIO</b>          lucellymunar@hotmail.com          Calle 12 No. 9-55          Tel. 2811148          Bogotá</p>	
<p><b>Ref. SOLICITUD INFORMACIÓN EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA</b></p>	
<p>Cordial saludo.</p>	
<p>En atención a la petición de fecha 26 de octubre de 2016, remitida mediante correo electrónico el día 27 del mismo mes y año, por la cual manifiesta que con fines académicos requiere conocer el trámite del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia (art. 102 CPACA) que se adelanta ante las autoridades administrativas, me permito informar lo siguiente frente a cada uno de los puntos enunciados en la solicitud:</p>	
<p>En primer lugar, frente a lo señalado en los puntos 1 y 2 en relación con las solicitudes de extensión de jurisprudencia de que trata el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y que fueron radicadas en este Fondo Pensional a partir del 2 de julio de 2012, fecha de la entrada en vigencia de la mencionada ley, se informa que una vez revisadas las bases de datos se encontró una (1) solicitud de extensión de jurisprudencia de fecha 10 de enero de 2013 que fue resuelta de manera negativa, por cuanto para ese momento la Universidad se encontraba adelantando una consulta ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como entidad concurrente en el pago del pasivo pensional, frente al deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010 SECCIÓN SEGUNDA, Exp. No. 0112-09, Consejero Ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.</p>	
<p>Sin embargo, y con el fin de contribuir al asunto objeto de investigación, a continuación pongo en su conocimiento las estadísticas de reliquidación pensional en aplicación de la mencionada sentencia del Consejo de Estado desde 2013 hasta 2016:</p>	
 <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"> <b>SESQUICENTENARIO</b>              UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA         </p>	<p>[Página 1 de 2 ]              Proyectó: Erika Fernanda Muñoz Soto              Revisó: Luz Adriana Nupari López</p> <p style="text-align: right;">                 Calle 44 No. 45-67                  Unidad Camilo Torres Bloque C. Mod. 6 Of. 103                  3 165268 - 3 165000 Ext. 10974                  Bogotá D.C., Colombia                  pensiones@unal.edu.co             </p> <p style="text-align: right;"> <b>Patrimonio                  de todos                  los colombianos</b> </p>

## Rectoría | Fondo Pensional


TRIMESTRE SOLICITUD	2013	2014	2015	2016	Total general
NO RELIQUIDA	15	24	22	15	82
LIQUIDACION ULTIMO AÑO ES MENOR A LA INICIAL RECONOCIDA	14	14	4		32
EXISTE COSA JUZGADA POR LOS MISMOS HECHOS	1	0	0		1
SE RECONOCIÓ PENSIÓN CON NORMA MAS FAVORABLE	2	0	0		2
PENSION FUE RECONOCIDA CON LEY 71 DE 1988	1	2	0		3
EXISTE PROCESO JUDICIAL POR LOS MISMOS HECHOS	0	8	2		10
APLICACIÓN DE LA SU 230 DE 2015 CORTE CONSTITUCIONAL	0	0	21	13	34
RELIQUIDA	106	87	10		203
ULTIMO AÑO FACTORES	106	87	10		203
Total general	121	111	32	13	265

Universidad  
Nacional  
de Colombia

En segundo lugar, frente al rubro presupuestal sobre el cual recae las reliquidaciones de pensión efectuadas por el Fondo Pensional de la Universidad Nacional, me permito señalar que de acuerdo a lo establecido en la Ley 1371 de 2009, el pago de las prestaciones del Fondo Pensional se realiza con los dineros asignados a la Universidad Nacional del Presupuesto General de la Nación con cargo al rubro concurrencia nación.

Para finalizar, respecto a los numerales 4 y 5, me permito informar que en mi calidad de Directora del Fondo Pensional no me encuentro facultada para emitir pronunciamientos que reflejan una opinión personal.

Atentamente,

  
CAROLINA ARGÜELLO OSPINA  
Directora Fondo Pensional

Radicado interno No. 003662 del 21/11/2016



[ Página 2 de 2 ]

Proyectó: Erika Fernanda Muñoz Soto  
Revisó: Luz Adriana Nupari López

Calle 44 No. 45-67  
Unidad Camilo Torres Bloque C Mod. 6 Of. 103  
3 165268 - 3 165000 Ext. 10974  
Bogotá D.C., Colombia  
pensioner@una.edu.co

Patrimonio  
de todos  
los colombianos

Ministerio de Defensa - Policía Nacional, con Oficio No.S-2017-SEGEN-ARJUR-15.1 FDE  
13 de enero de 2017



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL  
POLICÍA NACIONAL  
SECRETARÍA GENERAL



No. S-2017- 009282 /SEGEN-ARJUR-15.1

Bogotá, D.C., 13 ENE 2017

Señora  
LUCELLY ROCIO MUNAR CASTELLANOS  
[lucellymunar@hotmail.com](mailto:lucellymunar@hotmail.com)  
Celular. 3003620816  
Calle 12 No. 9 -55  
Bogotá D.C

Asunto: respuesta solicitud

En atención al asunto de la referencia, por medio del cual solicita se informe el número de peticiones de extensión de jurisprudencia presentadas ante la institución a partir de la entrada en vigencia del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", la cual es requerida con fines académicos, para tal fin me permito informarle que revisado el archivo del Grupo de Asuntos Jurídicos de esta Oficina Asesora, se pudo establecer que se han registrado las siguientes solicitudes:

FECHA SOLICITUD	TEMA	TRAMITE	DECISIÓN
14/11/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sentencia del 07 de febrero de 2013, proferida por la Sala de los Contencioso Administrativo - Sección Segunda - subsección A, radicación No. 1272-2012.</li> <li>- Sentencia del 26 de septiembre de 2012, proferida por Sala de los Contencioso Administrativo - Sección Segunda - subsección A, radicación No. 0347-2012.</li> <li>- Sentencia del 17 de abril de 2008, proferida por la Sala de los Contencioso Administrativo - Sección Segunda - subsección A, con ponencia del Doctor JAIME MORENO GARCÍA.</li> </ul>	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1385 de 2013	Se negó por no existir sentencia de unificación proferida por el Honorable Consejo de Estado, donde haga alusión al tema objeto de estudio.

	Reconocimiento tiempo laborado, para efectos pensionales.		
30/09/2013	Fallo de Tuteia No. 265 del 08 de mayo de 2013 - Reintegro servicio activo	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	Se remitió por competencia al señor Ministro de Defensa Nacional, por ser ese despacho quien profirió el acto administrativo de retiro.
29/08/2014	Sentencia del 17 de octubre de 2013, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.  Responsabilidad por privación injusta de la libertad.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	Se niega por cuanto los solicitantes no se encuentran en la misma situación fáctica ni jurídica que dieron origen a la decisión en el proceso que fallo la Sección Tercera del Consejo de Estado
23/07/2014	Sentencia T-638 de 2012 del Consejo de Estado, relacionada con la nulidad del acto administrativo de destitución.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No se tramito por no cumplir con el lleno de los requisitos exigidos para tal fin, aunado al hecho que opero la caducidad.
25/07/2014	Sentencia T-638 de 2012 del consejo de Estado relacionada con la nulidad del acto administrativo.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	Se niega toda vez que opero el fenómeno de la caducidad.
11/07/14	Sentencia T-638 de 2012 del consejo de Estado relacionada con la nulidad del acto administrativo.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No es una sentencia de Unificación Jurisprudencial
19/08/2014	Sentencia del 17 de octubre de 2013, proferida por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.  Relacionada con responsabilidad por privación injusta de la libertad	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No se tramito por no cumplir con el lleno de los requisitos exigidos para tal fin, aunado al hecho que opero la caducidad.
27/10/2014	Su-254 del 24 de abril de 2013 (Corte Constitucional) y sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo-Sala Plena- Sección Tercera del 28 de agosto de 2014, radicado No. 05001-23-25-000-1999-00163-01 (32988), Relacionada con la desaparición forzosa, el desplazamiento forzado y homicidio	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.
06/11/2014	Sentencias del Consejo de Estado- Sección Segunda con radicados Nos. 25000-23-25000-2003-08152-01 (8464-	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante	No reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.

	05 del 17 de mayo de 2007 y 25000232500020110071001 (1651-2012) del 29 de noviembre de 2012 a su pensión en atención a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor	con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	
26/11/2014	Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cesar del 19 de enero de 2014. Nulidad Acto administrativo de retiro.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.
21/11/2014	Sentencia de fecha 28 de agosto de 2014, proferida por el Honorable Consejo de Estado mediante expediente 73001-23-31-0002001-00418-01 (27.709), Consejero Carlos Alberto Zambrano Barrera, indemnización de perjuicios en eventos de graves violaciones a los derechos humanos	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.
01/12/2014	Sentencia T-638 del 18 de agosto de 2012, proferida por la Corte Constitucional. Nulidad acto administrativo de retiro.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No es una sentencia de Unificación Jurisprudencial.
19/01/2015	Sentencia T-638 del 18 de agosto de 2012, proferida por la Corte Constitucional. Nulidad acto administrativo de retiro.	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No es una sentencia de Unificación Jurisprudencial no reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.
17/07/2015	Sentencia del Consejo de Estado - Sección Tercera, Sala Plena, con radicado No. 680012331000200202548 01 (36.149) del 28 de agosto de 2014, Magistrado Ponente (E) Hernán Andrade Rincón, en relación con la Falla del Servicio por privación injusta de la libertad y prolongación ilícita de la privación de la libertad	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No reúne los requisitos contemplados en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011
28/07/2015	Sentencias de la Corte Constitucional (SU-053 del 12 de febrero de 2015, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado y SU-172 del 15 de abril de 2015 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado) motivación de los actos administrativos de retiro del personal uniformado de la Policía Nacional	Artículo 614 del Código General del Proceso, concordante con el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013	No son sentencias de unificación jurisprudencial, toda vez que no se ajustan a los postulados de los artículos 270 y 271 del C.P.A.C.A., y en consecuencia no son susceptibles de extensión de jurisprudencia.
14/10/2015	Sentencias de la Corte Constitucional (SU-053 del 12		No son sentencias de unificación

	de febrero de 2015, M.P Gloria Stella Ortiz Delgado y SU-172 del 15 de abril de 2015 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado) motivación de los actos administrativos de retiro del personal uniformado de la Policía Nacional,		jurisprudencial, toda vez que no se ajustan a los postulados de los artículos 270 y 271 del C.P.A.C.A., y en consecuencia no son susceptibles de extensión de jurisprudencia.
--	---	--	---

Atentamente,

*S. Julieta Montañez Rubiano*  
 Coronel SANDRA JULIETA MONTAÑEZ RUBIANO  
 Secretaria General (E)

Entrevista: Dra. Lucía Patricia Castro Henao  
 Revisado: Dra. Lucía Patricia Castro Henao  
 Fecha: 10/01/2017  
 Ubicación: CARPETAS CONV. EP 1050-1980

Carrera 59 26-21 CAN Bogotá  
 Teléfono: 315 9000 Ext. 9359 o 9866  
[segran.lfha@policia.gov.co](mailto:segran.lfha@policia.gov.co)  
[www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co)



## Notas pie de página

---

<sup>Nota 1</sup> La Comisión Redactora para la Reforma del Código Contencioso Administrativo de Colombia fue creada mediante el Decreto 4820 de diciembre 14 de 2007, integrada a nombre del Gobierno Nacional, por los ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, el secretario jurídico de la Presidencia de la República y el Superintendente de Industria y Comercio, la Rama Judicial quedó representada por el presidente del Consejo de Estado, un consejero de estado por cada una de las cinco secciones contenciosas de la corporación, los cuatro consejeros de la Sala de Consulta y un magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, junto con un grupo de asesores. Con el fin de estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción (Legis, 2013, pág. 3)

<sup>Nota 2</sup> Anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 2 de enero de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, se publicó en el Diario Oficial 36439 de 10 de enero de 1984 y entró en vigencia el 1 de marzo de 1984.

<sup>Nota 3</sup> Younes Moreno (2014, pág. 67), citando jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala que el concepto de Estado Social de Derecho se integra con cuatro componentes en interacción recíproca: el ser humano como epicentro del derecho; el objetivo social del Estado; la concepción democrática del poder y la sumisión del poder a la disciplina del derecho.

<sup>Nota 4</sup> **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.

Este artículo fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-634** de 2011, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

<sup>Nota 5</sup> Artículo 4 C.P. “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...”.

<sup>Nota 6</sup> Fundado en la dignidad humana, respuesta de las múltiples demandas sociales que clamaban por la transformación del Estado (Tarazona Navas, 2007, pág. 8 y 9)

<sup>Nota 7</sup> El deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia que se encuentra consagrada en el art. 10 del CPACA, procede frente a toda sentencia de unificación del Consejo de Estado, mientras que la extensión de la jurisprudencia solo en las que se haya reconocido un derecho.

<sup>Nota 8</sup> La Corte Constitucional en sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-816 de 1º de noviembre de 2011, M.P. Mauricio Gonzáles Cuervo, al declarar exequible los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, los condicionaron a que se aplicará de manera preferente las decisiones de la Corte Constitucional que interpretan normas constitucionales.

<sup>Nota 9</sup> Sandoval Casilimas (1997, pág. 25 a 31), se refiere a los tipos de investigación más como enfoques cualitativos y cuantitativos, ya que el primero se orienta a un enfoque comprensivo que se estructuran a partir de los sucesivos hallazgos que se van realizando en el curso mismo de la investigación, mientras que el segundo tiene un enfoque explicativo de investigación, en donde el experimento y la estadística se convierte en las principales herramientas de las que dispone el investigador para construir conocimiento. Cerda Gutiérrez (2011, pág. 102 y 110) señala que es difícil de hablar en forma absoluta de una tipología única en el terreno metodológico de la investigación, puesto que los procedimientos y técnicas que se utilizan en las investigaciones cualitativas y

---

cuantitativas, no solo se destacan por su abundancia, sino que se combinan y complementan, hasta el extremo de integrarse y muchas veces confundirse, ya que las fortalezas de una ayudan a compensar las debilidades de la otra.

<sup>Nota 10</sup> Al respecto Bernal (2010, pág. 58 y 61) afirma que ninguno de los métodos tienen validez universal para resolver satisfactoriamente los problemas de investigación y deja claro que no hay supremacía del uno respecto al otro, sino que cada uno tiene sus propias fortalezas o debilidades, con las que tienden a complementarse. En igual sentido se refiere Gómez Mendoza y otros (2010, pág. 103), al señalar que la combinación o empleo mixto de enfoques además de exigir la creatividad del investigador para combinar diversos elementos metodológicos de manera coherente y organizada, responde de mejor manera una pregunta de investigación y cita a varios autores que destacan los beneficios de la combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo como Hernández, Fernández y Baptista (2003:21), Bonilla-Castro y Rodríguez (2005:99) y Van der Maren (1996, 2003).

<sup>Nota 11</sup> La investigación cualitativa permite, entre otros aspectos, recoger datos que describen las situaciones de interés, implica a menudo un proceso de aclaración recíproca entre la imagen que tiene el investigador del objeto de investigación, por un lado, y los conceptos que enmarcan la investigación, por el otro (Gómez Mendoza, Deslauriers, & Alzate Piedrahita, 2010, pág. 99).

<sup>Nota 12</sup> La investigación cuantitativa permite comenzar un estudio con hipótesis y buscar validarlas (Gómez Mendoza, Deslauriers, & Alzate Piedrahita, 2010, pág. 99).

<sup>Nota 13</sup> C-634 de 24 de agosto de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-816 de 1º de noviembre de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo, al declarar exequible los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, en donde se condicionaron a que se aplicará de manera preferente las decisiones de la Corte Constitucional que interpretan normas constitucionales.

<sup>Nota 14</sup> Ley Orgánica 29 de 13 de julio de 1998, Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de España.

<sup>Nota 15</sup> Código de Procedimiento de lo CA aprobado como Ley bajo el No.8508 del 24 de abril de 2006, publicado en el Alcance No.38 de la Gaceta No.120 del 22 de junio de 2006, de conformidad con el artículo 222 del mismo código, el cual entró a regir el 1º de enero de 2008.

<sup>Nota 16</sup> La Constitución Española, consagra la forma de monarquía parlamentaria, sistema parlamentario. El poder legislativo recae en las Cortes Generales, asamblea bicameral compuesta por el Congreso de los Diputados y el Senado. El Poder ejecutivo es dirigido por el consejo de ministros y el Presidente del Gobierno. El poder judicial, es el conjunto de juzgados y tribunales que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey, el Consejo General del Poder Judicial es el máximo órgano de gobierno de la justicia, el Tribunal Constitucional controla que las leyes y las actuaciones de la administración pública se ajusten a la Carta Magna y el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes excepto en materia de garantías constitucionales.

<sup>Nota 17</sup> La Constitución Política de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949, establece un sistema presidencialista y un estado unitario. El Poder Legislativo, lo ejerce la asamblea legislativa de Costa Rica (arts.105 a 120), unicameral con 57 asientos, los miembros son electos por voto popular directo durante un periodo de 4 años. El Poder Ejecutivo, está conformado por el presidente y jefe de gobierno electo por 4 años, primer y segundo vicepresidente y ministros de gobierno, elegido por el presidente de la república (arts.130 a 140). El Poder Judicial, se ejerce por la Corte Suprema de Justicia, con 22 magistrados que son electos por un período de 8 años por la Asamblea Legislativa de nómina presentada por la misma corte (art.152 a 167).

<sup>Nota 18</sup> También encontramos reglamentación legal en la Ley Orgánica 6 de 1 de julio de 1985 del Poder Judicial; así como en la Ley 38 de 28 de diciembre de 1988, la Demarcación y de Planta Judicial (revisión vigente desde 01 de Octubre de 2015 hasta 30 de Junio de 2017).

<sup>Nota 19</sup> El art.6 de la Ley 29 de 1998, señala que la jurisdicción contencioso administrativa de España se encuentra integrada por los Juzgados de lo contencioso-administrativo, uno, al menos, por provincia y los Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo, con jurisdicción en toda España; son órganos unipersonales de reciente creación, cuya competencia viene definida mediante un sistema de lista tasada. Continúan las Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, con jurisdicción en la Comunidad Autónoma respectiva y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, con jurisdicción en toda España, cuyas competencias se encuentran previstas por las leyes y la residual para aquellas materias que no estén expresamente atribuidas a ningún órgano jurisdiccional. Culmina la estructura orgánica de la Jurisdicción, la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/jurisdicion-contencioso-administrativa/jurisdicion-contencioso-administrativa.htm>.

Nota 20 El art.7 del CPCA, señala que la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica se ejercerá por: Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; las Salas Civiles de la Corte Suprema de Justicia y Tribunales Superiores; y la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

Nota 21 En el siguiente link se puede observar la respuesta emitida por la Asamblea Legislativa de Costa Rica a la consulta efectuada por la autora el 25 de octubre de 2016, sobre modificaciones a los artículos 185 a 187 del CPCA:

[http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx?Paged=TRUE&PagedPrev=TRUE&p\\_Created=20161025%2014%3a23%3a04&p\\_ID=286&PageFirstRow=6&&View={9AE60E24-C69B-4C82-A921-4024258CE5F2}](http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx?Paged=TRUE&PagedPrev=TRUE&p_Created=20161025%2014%3a23%3a04&p_ID=286&PageFirstRow=6&&View={9AE60E24-C69B-4C82-A921-4024258CE5F2})

Nota 22 Resolución proferida dentro del proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros interpuesto por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal contra la Municipalidad de Palmares tendente a que se extienda a éste último los efectos de la jurisprudencia de la sala primera referida al cobro del impuesto de Patentes Municipales a la entidad actora, el cual se rechazó de plano por improcedente, por considerar que la entidad promovente no cuenta con dos fallos que hayan reconocido una misma situación jurídica. [http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ\\_PJ/busqueda/jurisprudencia](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia).

Nota 23 [http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ\\_PJ/busqueda/jurisprudencia/tes\\_resultado\\_tematica.aspx?param1=ConsultaTematica&param2=1&param3=&param4=DESC&cmbResultados=12&tem1=Proceso%20de%20extensi%C3%B3n%20y%20adaptaci%C3%B3n%20de%20la%20jurisprudencia%20a%20terceros&bRelevante=False&bClasificacion=&txtIDClasificacion=&cmbDespacho=&txtAnnoDesde=0&txtAnnoHasta=0](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/tes_resultado_tematica.aspx?param1=ConsultaTematica&param2=1&param3=&param4=DESC&cmbResultados=12&tem1=Proceso%20de%20extensi%C3%B3n%20y%20adaptaci%C3%B3n%20de%20la%20jurisprudencia%20a%20terceros&bRelevante=False&bClasificacion=&txtIDClasificacion=&cmbDespacho=&txtAnnoDesde=0&txtAnnoHasta=0)

Nota 24 Sentencia:00961 Exp:15-000080-0004-CA de 13/08/2015; Sentencia:00083 Exp:13-000197-0004-CA de 16/01/2014; Sentencia:00418 Exp:11-000885-1027-CA de 22/03/2012; Sentencia:00857 Exp:10-000092-0004-CA de 21/07/2011; Sentencia:00724 Exp:10-000253-0004-CA de 22/06/2011; Sentencia: 00119 Expediente:10-000253-0004-CA de 03/02/2011; Sentencia:00001 Exp:10-003148-1027-CA de 7/01/2011; Sentencia:00080 Exp:08-001098-1027-CA de 27/01/2011; Sentencia: 01263 Exp: 10-000157-0004-CA de 21/10/2010; Sentencia: 00271 Exp: 09-000208-0004-CA de 23/02/2010; Sentencia: 00329 Exp: 09-002669-1027-CA de 17/12/2009 y Sentencia: 00497 Exp: 08-000105-0004-CA de 31/07/2008.

Nota 25 Art.4 del CPACA.

Nota 26 Dentro de los cuales tenemos el derecho de petición, lo recursos ante la administración, la revocatoria directa, etc.

Nota 27 Hicieron parte de la CRJCA: Ministerio del Interior y de Justicia: Fabio Valencia Cossio, ministro; delegados, Miguel Ceballos Arévalo, Viceministro de Justicia; Jorge Alberto García Calume, director jurídico; Consejo de Estado: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, presidente del C.E.; Luis Fernando Álvarez Jaramillo, vicepresidente del C.E.; Martha Sofía Sanz Tobón, magistrada de la secc. primera del C.E.; Alfonso Vargas Rincón, magistrado de la secc. segunda del C.E.; Ruth Stella Correa Palacio y Enrique Gil Botero, Magistrados de la secc. tercera del C.E.; Héctor J. Romero Días, magistrado de la secc. Cuarta del C.E.; Filemón Jiménez Ochoa, magistrado de la secc. Quinta del C.E.; William Zambrano Cetina, Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E.; Consejo Superior de la Judicatura: Hernando Torres Corredor, magistrado de la sala administrativa; Ministerio de Hacienda: Oscar Iván Zuluaga, ministro; delegado: Germán Quintero Rojas, jefe oficina jurídica; Presidencia de la República: Edmundo del Castillo Restrepo, secretario jurídico, delegada: Adriana Carvajalino García; Superintendencia de Industria y Comercio: Gustavo Valbuena Quiñones, superintendente (Legis, 2013, pág. 3 y 4).

Nota 28 Subcomisiones de la CRJCA: William Zambrano Cetina, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Coordinador de la Subcomisión I; Luis Fernando Álvarez Jaramillo, Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Coordinador de la Subcomisión II; Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta, Magistrado de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Coordinador de la Subcomisión III; Ruth Stella Correa Palacio, Magistrada de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Coordinadora de la Subcomisión IV

---

Note 29 Entrevista realizada al doctor Rafael Ostau de Lafont Pianeta, exconsejero de estado, coordinador de la Subcomisión III y presidente de la comisión redactora del nuevo código contencioso administrativo, el 9 de noviembre de 2015 por la autora, sostiene que dentro de los muchos temas que se debatieron en la comisión ocupó papel importante el tema de la jurisprudencia, pero desde el punto de vista de establecer mecanismos legales mediante los cuales se pudiesen garantizar el efectivo cumplimiento y ejecución de lo decidido en la mismas y particularmente lo concerniente a la efectividad de los derechos de quienes en un proceso resultaren reconocidos en la lesión de los mismo como consecuencia de la conducta del Estado y esa preocupación devino de una situación patológica que todavía persiste en Colombia y es la de que, es de los pocos países en los que el Estado es condenado mediante una sentencia y toca demandarlo para que pague y ni aun así paga la cual se encuentra transcrita como anexo en el presente trabajo.

Nota 30 El texto del proyecto, junto con la exposición de motivos, se publicó en la Gaceta del Congreso 1173 de 2009, citado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá. 2014. Pág.24. [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

Nota 31 El Consejo de Estado y el gobierno nacional presentaron en noviembre de 2009 el proyecto de ley ante el Senado de la República (Galindo Vacha, 2013, pág. 78).

Nota 32 El 27 de noviembre 2009, fue radicada la ponencia para primer debate en la Comisión del Senado. El 26 de mayo de 2010, la plenaria del Senado de la República estudio la ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley 198 de 2009 de reforma al Código Contencioso Administrativo, siendo aprobada el 9 de junio de 2010 (Legis, 2013, pág. 4)

Nota 33 Gaceta del Congreso 1210 de 2009, citado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá. 2014. Pág.25. [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

Nota 34 El 28 de septiembre de 2010 la Cámara de Representantes aprobó la ponencia para tercer debate del proyecto de Ley 315/10º-198/09S y el 30 de noviembre del mismo año, se aprueba la ponencia para cuarto debate (Legis, 2013, pág. 4)

Nota 35 Gaceta del Congreso 683 de 2010. Citado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá. 2014. Pág.26. [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)

Nota 36 Ley 1564 de 12 de julio de 2012, "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones", publicada en el Diario Oficial No. 48489.

Nota 37 Artículo 614 Ley 1564 de 2012. "*Extensión de la jurisprudencia*. 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 informará 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 4º del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará 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".

Nota 38 Artículo 616 Ley 1564 de 2012. Modifíquese el inciso 2º del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: "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".

Nota 39 C.E. Auto Secc. 3ª, Subsecc. A, radicado bajo el No.47833 de fecha 26 de febrero de 2014, expediente No. 2013-00096

Nota 40 <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2013-alerta-por-congesti%C3%B3n-judicial.html>. Recuperado el 26 de febrero de 2016.

---

Nota 41 Sala Plena de la Corte Constitucional, SU230/15 de 29 de abril de 2015, Magistrado Ponente. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, expediente T-3.558.256, accionante: Salomón Cicerón Quintero Rodríguez y accionados: Sala de Casación laboral de la Corte Suprema de Justicia y el Banco Popular S.A.

Nota 42 La sentencia arquimédica o de apoyo, es aquella con la cual se pretende dar solución a una controversia jurídica entre varias sentencias, por lo tanto, no solo debe tratar del mismo tema, sino que los hechos allí discutidos se parezcan lo suficiente a los hechos materiales o relevantes del caso sub-examine.

Nota 43 La ingeniería reversa consiste en revisar y analizar las citas jurisprudenciales de la sentencia arquimédica, así como de las sentencias citadas, sucesivamente hasta un cuarto nivel.

Nota 44 El nicho citacional, es el diagrama que se elabora con el listado de las citas jurisprudenciales que se encontraron en la sentencia arquimédica, el cual se puede replicar en tercer o cuarto nivel.

Nota 45 Sentencias hito son aquellas que se escogen como fundamentales para resolver el problema jurídico planteado y consagran una subreglas de derecho, usualmente, originan cambios o giros dentro de la línea.

Nota 46 La sentencia fundacional, usualmente es aquella sentencia que contiene amplias interpretaciones y se apoyan en vacíos jurisprudenciales.

Nota 47 Es importante aclarar que aunque el autor hace parecer que es lo mismo que la extensión de la jurisprudencia, no se puede equiparar a esta figura por cuanto dicho término “precedente administrativo de descongestión” es muy general, ya se refiere a todas las sentencias proferidas por las altas cortes y para que proceda la extensión de la jurisprudencia se debe reunir unos requisitos muy especiales, comenzando por las sentencias que lo activan, los cuales se explican en detalle en los siguientes capítulos.

Nota 48 Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001.

Nota 49 Art.4 Ley 169 de 1896: “Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores”.

Nota 50 Ver también sentencias C.C. T-1317 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-794 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio.

Nota 51 Ley 1395 de 12 de julio de 2010, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010.

Nota 52 Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 19 de febrero de 2015, Radicado 11001031500020130269001. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Nota 53 Ley 153 de 1887, Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Diario Oficial 7151 y 7152 de agosto de 1998. Artículo 10. Subrogado por el artículo 4. de la Ley 169 de 1889, el nuevo texto es el siguiente: Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.

Nota 54 Ley 169 de 1896. Sobre reformas judiciales. Diario oficial 10235 de enero 14 de 1897.

Nota 55 Dentro de los cuales tenemos a López Medina, Bernal Pulido y Tarazona Navas.

Nota 56 Cita como ejemplo dos sentencias de casación decididas entre 2012 y 2013 por la Sala Penal de la CSJ en donde se ve reflejada la línea jurisprudencia de la Corte Constitucional (al considerar la violación de la jurisprudencia nada distinto que la directa violación de la ley) sobre casos donde se investiga la comisión de prevaricato por desconocimiento del precedente. La primera de ellas, sentencia del 10 de abril de 2013, Rad.39456, M.P. José Luis Barceló, es una condena penal impuesta al juez promiscuo del circuito de Ayapel (Córdoba) por el delito de prevaricato por acción, por desconocimiento del precedente tanto del Tribunal Superior como de la Sala Laboral de la CSJ, al librar por segunda vez un mandamiento ejecutivo por el pago de una sanción moratoria (2004 y 2007), con una misma demanda, el cual había sido revocado en un proceso anterior y el segundo caso, sentencia del 1º de febrero de 2012, rad.34853, M.P. Fernando Alberto Castro Caballero, reitera las razones por las que un funcionario judicial puede apartarse del precedente al indicar que la fuerza vinculante del precedente no es absoluta, sino relativa (López Medina D. , 2016, pág. 93 a 96).

Nota 57 Consejo de Estado, Secc. 2ª, Subsecc. A, en Auto No.1280, Exp.2013-00645 de 11 de diciembre de 2013.

Nota 58 Puede verse en sentencia de la Corte Constitucional T-766 de 2008

Nota 59 Entre otras sentencias de la Corte Constitucional SU-047 de 1999

Nota 60 Sentencia N° 25000-23-27-000-1999-0284-01(12324) de la Sección 4ª del Consejo de Estado del 14 de Agosto de 2003; Magistrado Ponente: German Ayala Mantilla

Nota 61 Para el presente estudio se entiende por decisiones judiciales a todos los actos procesales del juez, los cuales se refieren generalmente a sus providencias, que son de dos categorías: Sentencias y autos (Rico Puerta L. A., 2006, pág. 805).

Nota 62 al indicar que "... las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad"

Nota 63 En el mismo se hace referencia al recurso extraordinario de casación, consagrado en el artículo 1 de la Ley 169 de 1896; al artículo 4 de dicha ley, declarado exequible en sentencia C-836 de 2001; a la revisión de los fallos de tutela por parte de la Corte Constitucional, tal como puede verse en sentencia C-037 de 1996; el recurso extraordinario de súplica credo con la Ley 11 de 1975, estudiado en varias sentencias, dentro de las cuales tenemos la C-104 de 1993; el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, declarado exequible mediante sentencia C-539 de 2011 y la revisión de constitucionalidad que hizo la Corte Constitucional al proyecto de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia – Ley 1285 de 2009, en sentencia C-713 de 2008, entre otras.

Nota 64 "Art.237. Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

Nota 65 Art.271 de la Ley 1437 de 2011

Nota 66 Art.248 de la Ley 1437 de 2001

Nota 67 Art.256 de la Ley 1437 de 2001

Nota 68 Arts. 11 de la Ley Estatutaria 1285 de 2009 y 272 y ss. de la Ley 1437 de 2011.

Nota 69 Auto de julio 14 de 2009 la Sala Plena. Expediente (AG) 200012331000200700244 01. M.P Mauricio Fajardo.

Nota 70 Ley 797 de enero 29 de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".

"Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que *en cualquier tiempo* hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse *en cualquier tiempo* por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y

b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o **convención colectiva que le eran legalmente aplicables**". **El texto resaltado fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia.**

Nota 71 Ley 270 de marzo de 1996, "Estatutaria de Administración de Justicia", publicada en el *Diario Oficial*, núm. 42.745, de 15 de marzo de 1996.

Nota 72 Ley 1285 de 2009, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 47.240 de 22 de enero de 2009, "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia".

---

Nota 73 Se rechazó por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por la Casa de Cambios Unidas S.A., en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tramitada con el expediente No11001032700020120004500, siendo consejero ponente de la Sección 4ª, Martha Teresa Briceño de Valencia, por considerar que si bien las sentencias que solicita la aplicación extensiva fueron proferidas por la Secc. 4ª del C.E., ninguna de ellas tuvo como objeto unificar la jurisprudencia de los tribunales, pues para ellos debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 del CPACA, el cual no existía para la época en que se expidieron dichas sentencias. Boletín 120 de maro 20 de 2013 del Consejo de Estado pg.29. <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/120.pdf>.

Nota 74 Se rechazó por improcedente la solicitud de extensión de la jurisprudencia, tramitada con el expediente No. 11001032700020130001700, presentada por Alberto Pineda Suescun y otros, en contra el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, siendo consejero ponente de la Sección 4ª: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, por considerar que la solicitud alude a varias providencias dictadas por diferentes secciones del C.E.; sin embargo esas sentencias respecto de las cuales se solicita la extensión de sus efectos no cumplen los presupuestos legales para que proceda el trámite y estudio de la solicitud, ya que para poder hablar de una sentencia de unificación jurisprudencial no basta que haya sido emitida por la Sala Plena o por una de las secciones el C.E., sino que es necesario, también, que ello se haga conforme al procedimiento previsto en el art.271 del CPACA, el cual no existía para la época en que se expidieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de sentar jurisprudencia dada la importancia jurídica o trascendencia social o económica de los asuntos provenientes de las subsecciones de la corporación o de los tribunales.

Nota 75 Acuerdo 58 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003 y por el acuerdo 140 de 2010.

Nota 76 Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (2014). *Las Sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de jurisprudencia*. Bogotá. Ministerio de Justicia y del Derecho y Consejo de Estado.

Nota 77 Entre otras las sentencias de la Corte Constitucional SU-47/99, T-292 de 2006

Nota 78 Dentro de los cuales encontramos López Medina (2006, pág. 105 y ss.),

Nota 79 Auto del 24 de junio de 2013, Expediente No. 11001-03-25-000-2013-00829-00, No. Interno: 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez

Nota 80 Sentencia del Consejo de Estado de la Sección Quinta, Consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermudez Bermudez, referencia No.1001-03-15-000-2014-01312-01(ac) de fecha 5 de febrero de 2015, proferida dentro de la acción de tutela promovida por Fidel de Jesús Laverde y otro, en contra del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección b, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por esa autoridad judicial al denegarles la extensión de jurisprudencia propuesta contra el “Ministerio de Educación Nacional, Departamento del Guaviare y Acción Social”, solicitándoles “la indemnización integral por el desplazamiento forzado bajo la partida 201200059”.

Nota 81 Consejero de estado de la Sección Tercera de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Así lo manifestó en seminario sobre la experiencia de la extensión de la jurisprudencia en el Consejo de Estado que se llevó a cabo el 17 de junio de 2015 en la Universidad del Rosario.

Nota 82 Conforme a lo señalado en la entrevista que obra en el presente estudio.

Nota 83 La autora realiza el análisis de las 56 providencias que aparecen en el link: <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>. Ruta: relatoría/consulta jurisprudencia/sentencias de unificación a fecha de 25 de octubre de 2016, en el cuadro que se adjuntan al presente trabajo en el anexo 4.

Nota 84 La autora realiza el análisis de los 20 autos que aparecen en el link: <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>. Ruta: relatoría/consulta jurisprudencia/ Extensión de la jurisprudencias a fecha de 25 de octubre de 2016, en el cuadro que se adjuntan al presente trabajo en el anexo 5.

<sup>85</sup> Al respecto señala el autor que la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, ha venido trabajando con la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, hoy GIZ en la estructura de un proyecto para la construcción de una metodología para construcción de líneas jurisprudenciales.

Nota 86 Art.34 del CPACA. “Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento común y principal que se establece en este código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta parte primera del código”.

---

Nota 87 Medios de control o acciones a la actividad estatal, que se pueden ejercer en sede contenciosa. Señala Hoyos Lemus (2016, pág. 17) que en el CPACA, cambia el término de “acción” y lo sustituye por “pretensión” o simplemente “medio de control” con el fin de buscar la prevalencia del derecho sustancial, empero cree que el mismo objetivo se hubiera logrado dejando intangible el término tradicional de “acción”, por simple fidelidad a la jerarquía normativa, ya que es usado por la Constitución para referirse a las distintas posibilidades que tienen las personas de controlar la actividad estatal.

Nota 88 C.E., Sala de lo Contencioso administrativo, Sección tercera, Sentencia de 22 de julio de 2009, expediente 2003-00057.

Nota 89 Art. 39 CPACA. **Conflictos de competencia administrativa.** “...Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

Nota 90 El Artículo 16 del CPACA, señala los requisitos mínimos que debe contener las peticiones.

Nota 91 La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, se creó con la Ley 1444 de 2011, al modificarse la estructura de la administración pública nacional, como una Unidad Administrativa Especial, es decir que es una entidad descentralizada del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio; adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, tiene como objetivos la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa, cuya misión es planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y propender al fomento de los derechos fundamentales. A través del Decreto 4085 de 2011 se establecieron sus objetivos y estructura, orientados al diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de Defensa Jurídica de la Nación y del Estado; formular, evaluar y difundir las políticas de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Nación. Con la nueva agencia el Gobierno busca unificar las políticas de defensa e información del Estado en casos de interés estratégico. <http://www.defensajuridica.gov.co/agencia/quienessomos/Paginas/informacion-general-agencia.aspx>

Nota 92 Ley 1564 de 12 de julio de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, publicada en el Diario Oficial No. 48489.

Nota 93 Artículo 614 Ley 1564 de 2012. “*Extensión de la jurisprudencia.* 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 informará 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, empezará 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”.

Nota 94 Dentro de los diez siguientes de recibida la petición de extensión de jurisprudencia.

Nota 95 La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte días.

Nota 96 “Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informa de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”

Nota 97 Art.40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decía la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo. Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”.

Nota 98 Art.86. Silencio administrativo en recursos. “(...) El plazo mencionado se suspenderá mientras duré la práctica de pruebas (...)”.

Nota 99 Por falta de competencia, cuando se requiere al peticionario para subsanar la solicitud de extensión de jurisprudencia y durante el trámite que se adelante ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Nota 100 Nuevamente se aclara que aunque para el autor el precedente de descongestión es la misma extensión de la jurisprudencia, no se pueden equiparar los dos términos, porque la extensión de la jurisprudencia no se activa con todo lo que es considerado como precedente, sino con una categoría especial de sentencias que además reconocen una situación jurídica.

Nota 101 Dentro de las cuales tenemos las sentencias C-539 de 2011, C-816 de 2011 y C-588 de 2012

Nota 102 Art.269 CPACA. “(...) 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...”.

Nota 103 30 días a partir de la notificación de la decisión negativa de la administración, si se pronunció oportunamente o del vencimiento que tiene la administración para pronunciarse, sin hacerlo, que son otros 30 días de recibida la petición por la autoridad administrativa competente, teniendo en cuenta la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado.

Nota 104 Art.161 del CPACA, numerales 1º y 2º.

Nota 105 Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”, publicada en el diario oficial 44133 del 18 de agosto de 2000.

Nota 106 Publicada en el diario oficial 44699 del 5 de febrero de 2002.

Nota 107 Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública” publicada en el diario oficial 48128 del 12 de julio de 2011.

Nota 108 La autora efectuó consultas a diferentes entidades administrativas, solicitando información sobre las peticiones de extensión de la jurisprudencia radicadas ante cada una de dichas entidades, trámite, decisiones y problemáticas, mediante correo electrónico. El Ministerio de Defensa contestó mediante Oficio No.OFI16-87139 MDN-DSGDAL-GCC de 31 de octubre de 2016; la Policía Nacional, con Oficio No.S-2017-SEGEN-ARJUR-15.1 FDE 13 de enero de 2017; el Departamento de Cundinamarca mediante Oficio de 2 de noviembre de 2016; la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, con oficio No.20162148103 de 9 de noviembre de 2016 y La Universidad Nacional, mediante Oficio No. FP-2637-16 de 22 de noviembre de 2016.

Nota 109 En página web: [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/conceptos\\_614/Paginas/default.aspx](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/conceptos_614/Paginas/default.aspx). Consultada el 18 de marzo de 2015

Nota 110 11 conceptos al 18 de marzo de 2015, los cuales a 25 octubre de 2016 permanecen los mismos.

Nota 111 Auto C.E. Secc. 3ª – Subsecc.B de 8 de septiembre de 2016, Rad.No.11001032600020140010800 (51853). C.P. Dr. Ramito Pazos Guerrero

Nota 112 Aunque para algunos autores dentro de los cuales tenemos a Rojas Gómez (2014, pág. 65), no es apropiado clasificar la jurisdicción atendiendo a las diferentes áreas del derecho sustancial, porque en cada Estado sólo puede residir una jurisdicción, en el presente estudio nos referiremos a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el fin de orientar a los interesados en la aplicación de la figura estudiada.

Nota 113 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 11 de diciembre de 2013, radicado 110010325000201300645-00 y Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Luis Rafael Vergara Quintero. Auto del 27 de febrero de 2013, radicado 11001-03-25-000-2013-01253-00, entre otras.

Nota 114 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 11 de diciembre de 2013, radicado 110010325000201300645-00

Nota 115 Se entiende que la autoridad guardó silencio cuando transcurrieron los 30 días previstos en el artículo 102 CPACA para que diera respuesta a la solicitud.

Nota 116 Artículo 62 de la Ley 4 DE 1913. Régimen Político y Municipal. “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil”.

Nota 117 Así lo manifestó en el seminario sobre la experiencia de la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de estado, llevado a cabo el 17 de junio de 2015 en la Universidad del Rosario.

Nota 118 C.E. Autos: Secc. 4ª, No.20093, Exp.2013-00017 de 15 enero de 2014; Secc. 4ª No.19718, Exp.2012-00045 de 1º de febrero de 2013.

Nota 119 Rojas Gómez (2014, pág. 95 a 97) en relación con el derecho de contradicción, nos remite a la expresión con la que universalmente ha sido identificado “nadie será juzgado sin haber sido oído” y lo concibe como “la necesidad de ofrecerle al individuo la prerrogativa de hacer su propio planteamiento sobre las pretensiones formuladas en su contra y de pronunciarse sobre los argumentos y elementos de juicio que se vayan recogiendo en aras de adoptar la solución jurídica que corresponda”.

Nota 120 Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “A”. CP: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Auto del 11 de diciembre de 2013, radicado 110010325000201300645-00.

Nota 121 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo – Secc. 4a de 1 febrero de 2013. Rad. No. 11001032700020120004500 (19718). C.P.: Martha teresa Briceño de Valencia.

Nota 122 Auto C.E. Secc. 4ª de 15 de enero de 2014. Rad. 11001032700020130001700 (20093). C.P.: Jorge Octavio Ramírez.

Nota 123 Entre los cuales tenemos al Consejero de Estado, doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, tal como lo expresó en el seminario sobre la experiencia de la Extensión de la Jurisprudencia ante el Consejo de Estado que se llevó a cabo el 17 de junio de 2015 en la Universidad del Rosario.

Nota 124 Auto Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección 3a – Subsección A de 28 de enero de 2016. Rad. No. 11001032600020130007400 (51302). C.P.: Hernán Andrade Rincón.

Nota 125 Auto Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección 2a – Subsección A de 19 de mayo de 2016. Rad. No. 11001032500020130006000 (0129-2013). C.P.: Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

Nota 126 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo – Secc. 2a – Subsec B. de 29 de septiembre de 2014. Rad. No. 11001032500020140067900 (2125-2014). C.P.; Dr. Luis Rafael Vergara Quintero.

Nota 127 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo – Secc. 2a – Subsec B. de 22 de abril de 2015. Rad. No. 11001032500020140067900 (2125-2014). C.P.; Dr. Gustavo Gómez Aranguren.

Nota 128 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo – Secc. 2a – Subsec B. de 16 de junio de 2016. Rad. No. 110010325000201500735 00 (2394-2015). C.P.; Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Nota 129 Ver actas audiencia conjunta expedientes: 11001032500020140150800, 11001032500020140136400 y 4905-2014, 4585-2014 de 28 de enero de 2016 y expedientes 4628-2013, 11001032500020130098500, 11001032500020130098600 y 11001032500020130123000 de 25 de febrero de 2015, C.E. Secc. 2ª – Subsecc. A. C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, en contra de CASUR y CREMIL.

Nota 130 Artículo 202 del CPACA. Notificación en audiencias y diligencias o en estrados. Toda decisión que se adopta en audiencia pública o en el transcurso de una audiencia se notificara en estrados y las partes se considerarán notificadas aunque no hayan concurrido.

Nota 131 Ver Auto C.E. Secc. 2ª – Subsecc.A, del 3 de febrero de 2015, Rad.No. 11001 03 25 000 2014 00597 00 (1864–2014), C.P. Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Nota 132 Auto del C.E. Sección 3ª – Subsecc. A. de 27 de marzo de 2014, rad. No.11001032600020120007500. C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Nota 133 Como la Contraloría, Procuraduría y Fiscalía, organismos que ejercer control frente a las autoridades públicas, según el tipo de responsabilidad.

Nota 134 Dentro de los cuales encontramos las que se ejercen ante los juzgados penales por los delitos contra el patrimonio público o aquellas en donde se responde patrimonialmente, como el medio de control de repetición o a través del llamamiento en garantía.

Nota 135 El Decreto 111 de 15 de enero 1990, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”, en su artículo 38 señala que solo se podrán incluir dentro del presupuestos de gastos apropiaciones que correspondan a créditos judicialmente reconocidos.

Nota 136 Respuesta a la consulta realizada a la Agencia Nacional de Defensa del Estado.

Nota 137 [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe\\_gestion\\_primer\\_trimestre\\_2016.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes-gestion/Documents/informe_gestion_primer_trimestre_2016.pdf). Recuperado el 25 de octubre de 2016.

Nota 138 Presentación realizada en PowerPoint para la ANDJE [http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui\\_bucaramanga/Documents/6.Presentacion\\_Of\\_Asesora\\_Juridica\\_ANDJE.pdf](http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_bucaramanga/Documents/6.Presentacion_Of_Asesora_Juridica_ANDJE.pdf) . Recuperado el 21 de julio de 2016.

Nota 139 De las 2059 solicitudes de extensión de la jurisprudencia se repartieron a las secciones el C.E., así: a la primera 4, a la segunda 2041, a la tercera 7, a la cuarta 7 y a la quinta ninguna.

Nota 140 Esta información fue solicitada personalmente y suministrada por cada una de las secretarías de la secciones del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo-, el 9 de noviembre de 2015.

Nota 141 <http://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprosesos/>

Nota 142 La petición escrita que fue radicada por la autora el 29 de abril de 2016, directamente en cada una de las secretarías de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado, las cuales fueron contestadas al correo electrónico indicado.

Nota 143 La autora el 3 de octubre de 2016 mediante correo electrónico dirigido al Jefe de la Oficina Sistemas del Consejo de Estado, Ing. Pablo Enrique Moncada Suarez, solicitó se informará cuantas solicitudes de este mecanismo se han presentado, indicando número de proceso, demandante, demandado, fecha de radicación, estado actual del mismo y la última decisión, información que fue remitida al correo electrónico de la autora el mismo día, a través de un archivo en Excel en el cual se encontraban relacionados los procesos de extensión de la jurisprudencia a la fecha, ordenados por vigencias y fecha de reparto.

Nota 144 Art.164 del CPACA. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: ... c) se dirija contra actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas. Sin embargo, no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Nota 145 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo – Secc. 2a – Subsec B. de 16 de junio de 2016. Rad. No. 110010325000201500735 00 (2394-2015). C.P.; Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Nota 146 Auto C.E. – Sala de lo Contencioso Administrativo - Secc. 2a – Subsec A. de 10 de diciembre de 2015. Rad. No. 110010325000201200601 00, C.P. Luis Rafael Vergara Quintero.

Nota 147 Art.23 CP. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Nota 148 Art.168 CPACA. Falta de jurisdicción y competencia En caso de falta de jurisdicción o de competencia, mediante decisión motivada el Juez ordenará remitir el expediente al competente, en caso de que existiere, a la mayor brevedad posible. Para todos los efectos legales se tendrá en cuenta la presentación inicial hecha ante la corporación o juzgado que ordena la remisión.

Nota 149 Art.21 CPACA. (Sustituido por la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015) Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

Nota 150 No aplicar el Art.17 CPACA. (Sustituido por la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015), que establece requerir al peticionario para que la complete en el término de un mes.

Nota 151 Art.170 CPACA. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Nota 152 Dentro de las cuales se encuentran las Sentencias de la C.C., C-617 de 1996, C-799 de 200 y C-025 de 27 de enero de 2009 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Nota 153 Junto con los derechos de petición presentados el 19 de noviembre de 2016 y 29 de abril de 2016, la autora realizó esta consulta.

---

<sup>Nota 154</sup> Señala la norma que “Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

<sup>Nota 155</sup> Auto C.E. Secc. 3ª – Subsecc.B de 8 de septiembre de 2016, Rad.No.11001032600020140010800 (51853). C.P. Dr. Ramito Pazos Guerrero.

<sup>Nota 156</sup> Es decir si se indica en el precepto que lo reglamenta que las autoridades administrativas tiene competencia para responder las peticiones de extensión de la jurisprudencia mientras no se acuda al Consejo de Estado en ejercicio de este instituto procesal o se encuentren vencidos los 30 días siguientes al término que tiene para decidir y guardó silencio.

<sup>Nota 157</sup> Art. 95. PAR. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del comité de conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

<sup>Nota 158</sup> Decreto 1716 de 2009 “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del capítulo V de la Ley 640 de 2001”.

<sup>Nota 159</sup> El Decreto 4085 de 2011, “Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado”, expedido por el Presidente de la República de Colombia, fue publicado en el Diario Oficial 48240 el 1 de noviembre de 2011.

<sup>Nota 160</sup> Entre otros tenemos el Auto C.E., Secc. 2ª, Subsecc. A, No.1280, Exp.2013-00645, 11/12/2013

<sup>Nota 161</sup> Parágrafo 2º del Art.175 del CPACA. Cuando se formulen excepciones se correrá traslado de las mismas por secretaría, sin necesidad de auto que lo ordene, por el término de tres (3) días.

<sup>Nota 162</sup> Decreto 4665 de noviembre de 2007, por medio del cual el Gobierno Nacional adoptó el nuevo Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias.

<sup>Nota 163</sup> Consulta realizada el 10 de junio de 2016 en la página web <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>.

<sup>Nota 164</sup> Señala Gargaella y Bergallo (2014, pág. 10 a 12) que el constitucionalismo dialógico nació, en la práctica en 1982, cuando Canadá incluyó en la “Carta de Derechos” la famosa “cláusula de no obstante”, que permitía a la Legislatura insistir con su legislación, durante otros cinco años, a pesar de que la Corte la declarara incompatible con la Carta misma y aunque modesta en su alcance abrió la puerta institucional a una forma diferente, mas consensuada de relación entre jueces y legisladores, que ya no iba a caracterizarse por la presencia de un poder judicial con el derecho de imponer su autoridad sobre la Legislaturas, en caso de desacuerdo. Este desarrollo institucional fue retomado, en varios países del Commonwealth (reino Unido, 1998; Nueva Zelanda, 1990; Australia, 2004) dando lugar a un constitucionalismo de tipo menos rígido, más conversacional, práctica que en los últimos años se extendió en América Latina y citan como ejemplo apropiado a la Corte Constitucional Colombiana. Afirman que existen numerosas formas posibles de las respuestas dialógicas, entre las cuales se encuentran los mecanismos que crean los tribunales destinados a monitorear el cumplimiento de sus sentencias, con la ayuda de la ciudadanía; tribunales que exhortan a los gobiernos a cumplir con ciertos derechos, o les advierten sobre el carácter inconstitucional de ciertas alternativas; tribunales que en lugar de imponer una solución a los legisladores, establecen plazos dentro de los cuales deben remediar una situación de violación de derechos. Por último, manifiestan que todavía debe evaluarse con mayor precisión sus alcances y límites.