



Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, un dispositivo jurídico con vacíos, o instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo.

Emilce Yesid Ruíz Bautista

Leidy Johana Arias Duarte

Nota de Autoras

Monografía para optar por el Título de Magister en Derecho Administrativo,

Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Tunja, 2021.

Director: Giovanni Alcides Monguí Merchán

Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, un dispositivo jurídico vacío, o instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo.



Universidad Santo Tomás

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho Administrativo

Tunja

2021

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Monografía para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo.

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Rector: Fray Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.

Secretario General: Dra. Lucero GALVIS CANO

Director Departamento de

Derecho Administrativo: Dr. Catherine del Pilar DÍAZ SANABRIA

Director del artículo: Dr. Giovanni Alcides MONGUÍ MERCHÁN

Examinadores: Dr. Daniel Castrillón

Dr. Edgar Fuentes

Contenido

	Pág.
Resumen	9
Abstract	10
Introducción	13
Capítulo I. Antecedentes internacionales y nacionales del precedente y la extensión de jurisprudencia como dispositivo o instrumento jurídico	21
1.1 Antecedentes Internacionales de la Extensión de la Jurisprudencia	21
1.1.1 <i>Antecedentes nacionales</i>	38
Capítulo II. Autoridades que, dentro de la Estructura del Estado Colombiano, han de implementar o aplicar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia	56
2.1 Organización del Estado Colombiano	56
2.2 Rama del poder ejecutivo	62
2.2.1 <i>Autoridades Administrativas</i>	62
2.3 Rama del poder Legislativo	64
2.4 Rama del poder judicial	65
2.4.1 <i>La jurisdicción común u ordinaria</i>	65
2.4.2 <i>La Corte Suprema de Justicia</i>	66
2.4.3 <i>Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial</i>	67
2.4.4 <i>Los Juzgados</i>	67
2.4.5 <i>La jurisdicción de lo contencioso administrativo</i>	67
2.4.6 <i>El Consejo de Estado</i>	68
2.4.7 <i>Los Tribunales Administrativos</i>	70

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA	5
2.4.8 Juzgados Administrativos	71
2.4.9 La jurisdicción constitucional	72
2.4.10 Función jurisdiccional	72
Capítulo III. Principios, finalidades, y trámite procesal que regula el dispositivo o instrumento jurídico de extensión de la jurisprudencia	76
3.1 La extensión de jurisprudencia en el derecho administrativo colombiano	76
3.1.1 Jurisprudencia – Concepto	76
3.1.2 Precedente - Concepto	78
3.1.3 Unificación de jurisprudencia- Definición	81
3.2 Que es la extensión de la jurisprudencia?	84
3.3 Principios constitucionales y legales del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia	88
3.3.1 Principio de legalidad	92
3.3.2 Principio de autotutela administrativa	94
3.3.3 Principio del debido proceso	96
3.4 Finalidad de la extensión de la jurisprudencia	99
3.5 Legislación de la extensión de la jurisprudencia	100
3.6 La extensión de Jurisprudencia en sede administrativa a partir de la ley 1437 de 2011	106
3.7 Trámite procesal de la extensión de la jurisprudencia	113
3.7.1 Requisitos	113
3.7.2 Trámite procesal	114
Capítulo IV. Aspectos no contemplados en el procedimiento de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa que impiden su efectiva aplicación	119
4.1 Análisis de la situación actual de las solicitudes de extensión de jurisprudencia de las cuales	

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA	6
se ha solicitado concepto previo a la ANDJE.	119
4.2 Identificación y análisis de las sentencias de unificación que activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia – Anexo A	124
4.3 Verificación de procesos en los cuales se ha negado la extensión de jurisprudencia a pesar de la existencia de las sentencias de unificación. Anexo B	126
4.4 Criterios de unificación de las sentencias que han sido más invocadas para solicitar la extensión de unificación de jurisprudencia	129
4.5 Identificación de vacíos normativos que no han permitido una eficiente utilización del mecanismo de extensión de jurisprudencia	130
Capítulo V. Propuesta para complementar la regulación existente del dispositivo instrumento jurídico de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa.	141
Conclusiones.	146
Referencias Bibliográficas	224

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1. <i>Fase administrativa.</i>	115
Figura 2. <i>Fase judicial.</i>	117

Lista de Anexos

Pág.

Anexo A. Análisis providencias que reconocen Derechos y aparecen en el link sentencias de unificación de la página web del C.E. – Octubre 2020 158

Anexo B. Análisis providencias en virtud de las cuales el Consejo de estado atiende solicitudes de Extensión de la jurisprudencia, cargadas en el link sentencias de extensión de la página web del C.E. – octubre 2020 203

Resumen

En Colombia el mecanismo de la Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, tal como es denominado por los artículos 102 de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, y 17 de la Ley 2080 del año 2021, con la cual se reformó dicho Código y se dictaron otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción, tiene como finalidad precisamente descongestionar la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo estableciendo como deber para las Autoridades Administrativas extender en su sede 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, y con esto optimizar el servicio de la administración de justicia a la luz de los principios orientadores de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 3 del CPACA y en las leyes especiales.

Pese a ser ésta una herramienta de larga trayectoria en otros países como España y Costa Rica, además de ofrecer grandes y prometedores beneficios para cualquier ordenamiento jurídico, en Colombia, la jurisprudencia conforme al Decreto 01 de 1984 tenía un carácter auxiliar y los jueces eran autónomos en sus decisiones, pero como mecanismo solo fue incorporado en la Legislación Colombiana hasta el año 2011, y puesto en vigencia a partir del 2 de julio de 2012, fecha desde la cual se han presentado una serie de obstáculos que han impedido que al día de hoy cumpla con el propósito para el cual ha sido creado, se encuentran diferentes causas atribuibles a esta situación, quizá la más importante sea la falta de una legislación especial que dé solución a los vacíos que se presentan al ponerlo en práctica tal y como está regulado, lo cierto es que es necesario rescatar lo valioso de esta herramienta estudiándola a profundidad.

Mediante esta monografía se pretende realizar un análisis detallado donde se describan los antecedentes internacionales y nacionales del mecanismo, las Autoridades Administrativas que están llamadas a implementarlo, así como los principios, finalidades y trámite procesal, para definir los aspectos que se consideraron no fueron contemplados en el procedimiento del mecanismo en sede administrativa, los cuales impiden su efectiva aplicación, y con ello entregar una investigación que ofrecerá una propuesta para complementar la regulación existente del dispositivo o instrumento jurídico de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa.

Abstract

In Colombia, the Council of State jurisprudence Extension mechanism to thirds by the Authorities, as is named by the article 102 of the Law 1437/2011, whereby the Code of Administrative Procedure and the Administrative Disputed is issued, and 17 of the Law 2080/2021, wherewith this Code was reformed and other provisions in the relieving congestion field in the proceedings which are handled before the jurisdiction were dictated, aims precisely to relieve the jurisdiction from the Administrative Disputed which establishes the duty for the Administrative Authorities of extending the effects of a jurisprudence unification judgment dictated by the Council of State at its headquarters, in which a right had been recognized, to those who request it and accredit the same factual and legal assumptions, and therewith to optimize the administration of justice service in light of the public function guiding principles which are enshrined in article 209 of the Political Constitution, article 3 of the Law 1437/2011 and in the special laws.

Although this is a long history mechanism in other countries such as Spain and Costa Rica, as well as offering high and promising benefits for any legal system, In Colombia the jurisprudence according to Decree 01 of 1984 had an auxiliary character and the judges were autonomous in their decisions, but as a tool only it was incorporated in the Colombian legislation until the year 2011, and it was put in force from 2 July 2012, date from which a series of obstacles have been encountered which have prevented to the present day that fulfills the purpose for which has been created, different causes attributable to this situation, perhaps the most important thing is the lack of special legislation that remedies the gaps that are encountered in bringing this into effect and this is regulated, the truth is that is necessary to recover the value of this implement studying it deeply.

By means of this monograph it is intended to carry out a detail analysis where the international and national background information of the mechanism are described, Administrative Authorities which are called upon to implement it as well as the principles, aims and procedural step, to define the aspects not covered by the mechanism procedure in the administrative headquarters, which prevent effective application, and by this to hand over a research which is going to offer a proposal to complement the existing regulation of the jurisprudence extension legal instrument in the administrative headquarters device.

Introducción

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente “Constitucionalización del Derecho”, realidad jurídica que, en una primera aproximación consiste:

... en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.), deban ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas. El texto de la Carta y sus interpretaciones jurisprudenciales se convierten entonces, en fuente especial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales. (Congreso de la República, 2009, p. 54).

Es así como el concepto del derecho se ha venido transformando en su implementación lo cual ha dado lugar a que el actuar de la administración tenga hoy por hoy un enfoque más humano.

Ahora bien, siendo esto conceptualmente muy enriquecedor para el ordenamiento jurídico de un Estado, y habiéndose consagrado desde 1991 en nuestra Constitución, es válido preguntarnos: ¿por qué su influencia e impacto habían resultado ciertamente precarios en el derecho administrativo? Sin duda, esto pudo ser resultado de cierto letargo legislativo y de nuestra cultura jurídica, pues dentro de la Administración se ha percibido cierta renuencia al amparo efectivo de los derechos de los ciudadanos, a los que se consideran más como contraparte. De todas maneras, parece claro que sólo se empezó a hablar con mayor propiedad de la "constitucionalización del derecho administrativo" desde la expedición del CPACA.

Uno de los grandes cimientos de este código tiene precisamente como propósito que la

Administración cambie de lógica frente al rol que desempeña respecto de los derechos de las personas, en la medida en que comprenda que el juez no es el encargado exclusivo de su protección -quien además debería hacerlo excepcionalmente-, sino que es aquella misma la llamada en primera instancia a abogar por su defensa.

Luego, con la entrada en vigencia del CPACA, se acaba por fin con la larga espera de un marco normativo que introdujera los principios y garantías consagrados en la Constitución de 1991, en materia administrativa. Sin lugar a dudas fue un esfuerzo mancomunado de las tres ramas del poder público, en liderazgo del Consejo de Estado, con la participación de diversos sectores sociales; la academia, servidores judiciales y organismos de control consolidándose así la constitucionalización del derecho administrativo colombiano, ratificando la idea de una jurisdicción administrativa justa y eficiente en donde el objeto primordial es la protección de todas las personas en sus intereses individuales y colectivos, y el amparo de las garantías sociales consignadas en la Carta Fundamental (Hernández, 2011).

En nuestro país la figura de la extensión de la jurisprudencia en el ámbito del derecho administrativo está claramente relacionada con la llamada "constitucionalización del derecho". Acerca de este fenómeno, Velásquez (2004) luego de analizar los diferentes enfoques que se le han dado al concepto, señala:

De conformidad con todo lo expuesto, podemos decir entonces que la constitucionalización es un fenómeno de 'invasión' o 'irradiación' de las normas constitucionales y los postulados del llamado Estado Constitucional y Democrático de Derecho en todas las ramas y especialidades del derecho, así como en las actividades que desarrolla el Estado en sus diversas manifestaciones (legislativa, judicial, gubernativa, administrativa, de control, etc. Inclusive en aquella que

desarrollan los particulares) (p. 43).

De esta manera se da lugar al reconocimiento de principios fundamentales como los de (igualdad, seguridad jurídica, debido proceso), al reforzamiento de la coherencia y eficiencia del sistema, y la revaloración de la jurisprudencia como fuente del derecho.

Con la creación de esta novedosa figura de la extensión de la jurisprudencia se buscó dotar a las autoridades administrativas de una herramienta que les permita directamente, esto es en sede administrativa, reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos de manera oportuna. Circunstancia que a su turno tiene como efecto, una disminución en el número de procesos judiciales iniciados con el fin de reclamar derechos que ya han sido reconocidos en una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado a un tercero.

Es aquí donde empezamos a preguntarnos primero, por la eficiencia de dicha figura como mecanismo alternativo de administración de justicia, y segundo, si se logra realmente una debida aplicación al principio de igualdad y justicia, encontrando como respuesta que las autoridades administrativas son ineficaces frente a las necesidades de los ciudadanos, siendo esta una de las problemáticas más relevantes. Así, sostiene la Corte que, implícito en la obligación de las autoridades de someterse a la Constitución y la Ley, se encuentra el mandato de igualdad en el ejercicio de la función pública como postulado fundamental. En otras palabras, *“el deber de las autoridades de trato igualitario a las personas, emana de la obligación general de acatamiento de la Constitución y la ley, inscrito en la noción de Estado de Derecho”* (Corte Constitucionalidad Colombiana, 2012).

Ahora bien, frente a la finalidad que tuvo el legislador de alcanzar la tan anhelada descongestión judicial que se venía consolidando desde la Ley 1395 de 2010, surge el interrogante si verdaderamente se conseguirá este objetivo, más aún si en las actuaciones del día a día nos

encontramos con una postura rehácia y apática por parte de las autoridades administrativas en la aplicación de la extensión de jurisprudencia en sus pronunciamientos, adicional al evidente desconocimiento por parte de los funcionarios de la administración del como reconocer derechos por medio de la extensión, la inseguridad jurídica muchas veces desprendida de la falta de claridad en el contenido de los fallos, sus límites y alcances, unido a la problemática del apartamiento administrativo, que se contemplaba en el artículo 102 del CPACA, inciso segundo, numeral 3°, antes de la reforma, “las autoridades administrativas podrán negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia con fundamento en una exposición clara y razonada de los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación jurisprudencial”, dando lugar a que el interesado, ante la negativa de la entidad (total o parcial) para extender los efectos, o si ésta guardó silencio, pueda acudir ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 del CPACA reformado por el artículo 77 de la Ley 2080 de 2021, desatándose la fase judicial del mecanismo de extensión.

Es claro entonces como el legislador no sólo, no, delimitó bien los alcances de dicho artículo, permitiendo a las autoridades administrativas apartarse de los argumentos establecidos en la jurisprudencia, situación que fue subsanada con la reciente reforma al CPACA, sino que también permitió una serie de vacíos normativos que llevaría a concluir que a pesar de que el mecanismo de extensión de jurisprudencia se encuentra contemplado en el CPACA, en la aplicación, sería ineficiente porque todas las autoridades administrativas podrían rechazar las solicitudes de extensión, simplemente porque no hay un control explícito en la norma para ello y en ese entendido se estaría en contravía de la finalidad con la que se pretende afrontar la congestión judicial, incluso se podría pensar que en un futuro no muy lejano el mecanismo de extensión de jurisprudencia en sede administrativa estaría llamado a desaparecer.

En la práctica jurídica, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia no ha tenido la eficacia esperada, a pesar del deber que tienen las autoridades administrativas de dar aplicación a las sentencias de unificación jurisprudencial respecto al reconocimiento de derechos, aun se siguen obteniendo respuestas negativas a las solicitudes elevadas que obligan a acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, estas problemáticas entre otras razones justifican por qué contemplar una reforma a tan solo una década de haber sido promulgado el CPACA.

Sin embargo, esta reforma no colmo las expectativas que se tenían frente a la misma, ya que el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 mediante el cual se modifica el artículo 102 del CPACA, en los aspectos de forma que debe contener la petición de extensión de la jurisprudencia, dejando nuevamente los aspectos procesales sin regulación.

Se rescata como reforma relevante el hecho que se haya retirado como causal de negación el apartamiento administrativo contemplado en el numeral 3 del artículo 102 del CPACA, lo que permitirá garantizar a los ciudadanos igualdad y seguridad jurídica, en sede administrativa y por ende en sede judicial.

En conclusión existen problemáticas evidentes que surgen de la misma redacción de la norma, su falta de claridad y limitación de alcances que conllevan a que se generen dudas y diferentes interpretaciones, como por ejemplo, es o no requisito ser asistido por un profesional del derecho para solicitar la extensión de una sentencia de unificación, existe o no la posibilidad de interponer recursos, etc., situaciones que se convierten en obstáculos y que exigen por parte del legislador una regulación específica, clara y bien determinada, aún más cuando con la reciente reforma tampoco fue contemplada esta regulación requerida para que la figura de la extensión de jurisprudencia realmente cumpla con la finalidad para la cual fue creada, evitando como sucede

actualmente, que se tenga que recurrir a regulaciones alternas para suplir los vacíos evidenciados, situaciones que nos condujeron a preguntar si:

¿La Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, es o no un dispositivo jurídico vacío, o es un instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo?

La resolución del problema jurídico que se plantea, se justifica porque dentro del CPACA encontramos la implementación del mecanismo de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa y judicial, como una herramienta novedosa, mediante la cual el legislador buscó desarrollar y amparar derechos fundamentales entre ellos los de igualdad y buena fe, así como los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y el eficiente acceso a la justicia.

Sin embargo, como se expuso en el planteamiento del problema jurídico objeto de la presente investigación, este mecanismo a pesar de contar en el CPACA con un articulado, se identificó mediante el análisis hecho a la aplicación que actualmente se le está dando a este mecanismo tanto por las autoridades administrativas, como por la agencia nacional de defensa jurídica en los pronunciamientos de sus conceptos y por último, en el alcance y la extensión de los fallos de unificación proferidos por el Consejo de Estado con los cuales resuelve solicitudes elevadas ante esta corporación, que existen varios aspectos tanto procedimentales como sustanciales que no fueron tenidos en cuenta al momento de regular el mecanismo, entre ellos el no contemplar su objeto, ámbito de aplicación, finalidad, la falta de correlación entre las diferentes etapas procesales del procedimiento, y uno de los vacíos tal vez de mayor relevancia, no se indicó los efectos y el trámite a seguir frente a las decisiones favorables, que en el entendido deberían ser la mayoría, que permitan su efectividad sin necesidad de tener que recurrir a un nuevo proceso.

Por estas razones se considera la posibilidad de presentar una propuesta en la que se regule el mecanismo de extensión de jurisprudencia mediante norma especial que cuente con unas pautas

que faciliten la aplicación del mecanismo tanto a las autoridades administrativas como a los ciudadanos, logrando el objetivo para lo cual fue creado, que no es otro que la aplicación de la jurisprudencia en igualdad de condiciones, con seguridad jurídica y con la contribución a la descongestión judicial.

El problema jurídico ¿La Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, es o no un dispositivo jurídico vacío, o es un instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo?, se desarrollará bajo el objetivo general consistente en determinar si la Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, es o no un dispositivo jurídico vacío, o es un instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo. Acción que se ejecutará bajo los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer los antecedentes internacionales y nacionales del precedente y la extensión de jurisprudencia como dispositivo o instrumento jurídico.
2. Identificar las autoridades que, dentro de la Estructura del Estado Colombiano, han de implementar o aplicar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia.
3. Determinar los principios, finalidades, y trámite procesal que regula el dispositivo o instrumento jurídico de extensión de la jurisprudencia
4. Identificar los aspectos no contemplados en el procedimiento de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa que impiden su efectiva aplicación.
5. Elaborar una propuesta que permita complementar la regulación existente del dispositivo instrumento jurídico de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa.

Para poder llevar a término la presente investigación el camino metodológico que se eligió y por el cual condujo el presente trabajo monográfico, fue el siguiente: un enfoque: cualitativo ya que apunta más a un esfuerzo por comprender la realidad social como fruto de un proceso histórico

de construcción, vista de conformidad con la lógica y el sentir de sus protagonistas y, por ende, sus aspectos particulares, y con una visión interna (Guerra, s.f., p. 20); con un tipo investigación Básica, con el que en principio se busca la adquisición de conocimiento nuevo, y se producen nuevas hipótesis, teorías y podría generar leyes. (Guerra, s.f., p. 15). Los métodos (Guerra, s.f., p. 20) elegidos aplicados corresponden al Analítico, Deductivo y Socio jurídico. En este caso Analítico, por cuanto se descompone en partes el tema objeto de investigación, a fin de captar las relaciones que tienen los elementos que lo componen entre sí, para generar luego un esquema en conjunto. Deductivo ya que para abordar el tema se propone generar un documento que permita avanzar desde lo general hasta lo específico, razón por la cual se realiza una breve aproximación partiendo de los antecedentes de la figura o mecanismo de la extensión de la jurisprudencia en el derecho comparado, seguidamente se presentaran los antecedentes en el derecho interno, allí se abordara la ubicación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia en la estructura del Estado Colombiano y una vez se establezcan dichas generalidades se procederá a presentar los principios, descripción, finalidad y por último la legislación actual de la figura en proceso de investigación. Y Socio – jurídico, caracterizada principalmente por establecer la relación entre la sociedad y el derecho, alcance y efectividad de la normatividad dentro de la sociedad.

La Metodología: Teórico documental, se basa en la obtención y análisis de datos provenientes de materiales impresos u otros tipos de documentos, el estudio de fuentes formales o indirectas, de esta manera se detallan la ley, la jurisprudencia y la doctrina, así como la consulta a través del derecho de petición ante las Autoridades implicadas en el tema de investigación.

Capítulo I. Antecedentes internacionales y nacionales del precedente y la extensión de jurisprudencia como dispositivo o instrumento jurídico

De acuerdo a todo lo anterior, es necesario en primera medida identificar los antecedentes más relevantes del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia tanto en el ámbito internacional como en el orden nacional, dado que éstos indicarán la base sobre la cual se funda, así como el panorama de su implementación en países pioneros como lo es el caso de España, en el que su recorrido data de tiempo atrás y permite vislumbrar posibles soluciones a las problemáticas que se pretenden demostrar con la presente investigación.

1.1 Antecedentes Internacionales de la Extensión de la Jurisprudencia

El breve ejercicio de derecho comparado que se presenta a continuación y que se constituye como la apertura formal, tiene el propósito de mostrar la larga trayectoria que ha tenido el mecanismo aludido y el precedente judicial en otros países como España, Costa Rica, Inglaterra y Estados Unidos, lo cual es de gran importancia, por no decir que imprescindible para el objetivo que aquí se persigue, pues como se ha venido reiterando, en Colombia dicho mecanismo es una completa novedad que se incorporó como tal y por primera vez hasta el 2 de julio de 2012, con la entrada en vigencia del CPACA.

Rafael Ernesto Ostau de Lafont Pianeta, Miembro y Presidente de la Comisión Redactora del CPACA, Coordinador de la Subcomisión tercera, Exconsejero de Estado y Docente Universitario, en entrevista realizada el día 9 de noviembre del año 2015, manifestó en ese mismo sentido, que el mecanismo estudiado es una figura novedosa y original que no tiene antecedentes en Colombia, esto en el marco de una investigación sobre el mismo tema, denominada finalmente como trabajo de tesis en el año 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”, presentada por la aspirante al título de doctorado Lucelly Roció de las Mercedes Munar Castellanos y dirigida por el Doctor Ciro Norberto Güecha Medina.,

Por su parte (Munar, 2018, p. 20), indica “una figura completamente nueva en el derecho colombiano y buena parte del derecho comparado”.

Por tanto, es necesario partir por aclarar si esta figura es creada por el derecho colombiano o se ha importado de otros sistemas jurídicos y hecho su posterior adaptación al sistema interno.

Señala Rodríguez (2016):

Las experiencias de otros países deberán servirnos de parámetro cada vez que se piense en actualizar el procedimiento creado en Colombia con la Ley 1437 de 2011, entre nosotros la institución apenas empieza a ser difundida y respecto a ella el Consejo de Estado comienza a notar problemas de aplicación relacionados, entre otros aspectos con la congestión en la Sección Segunda de la Sala Contencioso Administrativo (p.42).

En España

Para comenzar y entender como se ha desarrollado el mecanismo estudiado en este país, desde el punto de vista de su organización, se hace necesario en primera instancia mencionar en forma sumaria, como se encuentra estructurado el poder público del Estado Español.

El artículo 1 de la Constitución Española establece “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.*” (Constitución Española, 1978, art.1)

Se encuentra en este punto que al igual que en nuestro sistema jurídico, el legislador

Español le ha dado prioridad a los valores humanos, resaltando entre ellos el de la igualdad que tanto le interesa al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, conformándose entonces como un estado social y democrático de derecho para tal fin, también con una división horizontal de los distintos poderes para mantener su independencia entre unos y otros, Poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Cada uno de estos poderes tiene funciones propias como en Colombia; por ejemplo, crear las leyes es una función que ejerce únicamente el Poder Legislativo, el Poder Judicial se encarga de interpretar estas leyes y hacerlas cumplir, y el Poder Ejecutivo se encarga de administrar el país y realizar acciones para llevar a cabo lo que dicen las leyes.

El Poder Judicial que es el que aquí nos interesa, no es otra cosa que la suma de tribunales y juzgados, que formados por sus jueces y magistrados administran justicia en nombre del Rey, son una monarquía parlamentaria y su Jefe de Estado es el Rey. (Vilches Abogados, 2015)

Dentro del poder judicial en España también se encuentra la jurisdicción Contenciosa Administrativa, encargada de asumir la misión de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las exorbitaciones de la Administración. (Berberoff, 2019)

El origen de la figura de la extensión de la jurisprudencia se dio en este país desde el año 1956 a través de la Ley de 27 de diciembre de ese año, denominada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, con el artículo 86 apartado 2, que tuvo vigencia desde 28 de junio del año siguiente a su expedición, es decir desde 1957 hasta el 14 de diciembre de 1998, cuando se estableció: "*la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y **respecto de las personas afectadas por los mismos***". (Jefatura del Estado, 1956)

Es importante para esta investigación resaltar que en el año 1993 se suprimió en este país

la etapa administrativa, manifiesta (Rodríguez & Dorado, 2018) que demostró su ineficacia debido a que la administración sistemática y reiteradamente negaba la extensión solicitada.

El 13 de julio de 1998 con la Ley 23 fue elaborado el texto vigente que establece el mecanismo analizado en este país y ha sido modificado con las leyes 19/2003 y 20/2013.

Señala Rodríguez (2016):

La última reforma se llevó a cabo con el propósito de agregar una categoría a las sentencias respecto de las cuales se puede pedir la extensión de los efectos de la jurisprudencia, pues en España sólo procedía para casos relacionados con i) materia tributaria y ii) personal al servicio de la administración; con la reforma de 2013, se agregó iii) unidad de mercado. (p. 32)

Actualmente el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico español se encuentra incorporado en los artículos 72. Numeral 3 y 110 de la Ley 29/1998 del 13 de julio, denominada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso –Administrativa, en adelante LJCA.

El texto de dichos preceptos normativos es el siguiente:

Artículo 72

La estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada sólo producirá efectos entre las partes. No obstante, tales efectos podrán extenderse a terceros en los términos previstos en los artículos 110 y 111.

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:

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

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

3. 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 concorra alguna de las siguientes circunstancias:

0. Si existiera cosa juzgada.
1. 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.
2. 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.

En otras palabras, en el artículo 72 numeral 2 *ibídem* se dijo que la sentencia anulatoria de una disposición produciría efectos para todas las personas afectadas. Por otra parte, en el artículo 109 numeral 1 se estableció la posibilidad de que quienes no hubiesen sido parte en el proceso pudieran iniciar un procedimiento incidental de ejecución para que la sentencia les fuera aplicada (Enterria & Fernández, 2015). Y finalmente, en el artículo 110, se reguló la extensión de una sentencia a terceros en aquellos *"pronunciamientos que contienen el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada"*, *"limitando la posibilidad a las materias tributarias y de personal al servicio de la Administración"* (arts. 72.3 y 110).

Es el caso de los llamados "actos de masa" "La expresión 'actos de masa' es de la Exposición de Motivos de la LJ, § VI.3, se refiere al supuesto de que una misma disposición o resolución administrativa sea objeto de una multiplicidad (contados por miles en muchas ocasiones) de recursos. Por ejemplo: la regulación de una materia de personal, la clasificación de puesto de

trabajo de un Ministerio, la alteración de los valores catastrales en una ciudad a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, una determinada interpretación de una norma fiscal, que ha podido ser impuesta por una circular interna, los descuentos por jornadas perdidas en una huelga, convocatoria de un concurso de provisión de plazas, etc.": (Enterria & Fernández, 2015).

Así las cosas, se tiene que el propósito del legislador en España también ha tenido como punto de partida, el garantizar el derecho a la igualdad a aquellos ciudadanos que por diferentes circunstancias no se presentaron a un juicio contencioso administrativo y respecto de quienes resultaría totalmente injusto otorgarles un tratamiento diferente por ese solo hecho, eso sí siempre y cuando esos ciudadanos acrediten encontrarse en las mismas condiciones fácticas y jurídicas de quienes fueron parte en un proceso, en este caso en materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, en los cuales como dice el precepto legal los efectos de la sentencia en 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 circunstancias citadas en los numerales del artículo 110 sin la necesidad de acudir a la reclamación previa vía jurisdiccional.

El Tribunal Supremo de España en sentencias de fechas 17 de mayo de 2004, 18 de mayo de 2004 y 27 de enero de 2004 señaló que el artículo 110 de la LJCA "...tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas en materia tributaria y de personal al servicio de las administraciones publicas... siempre que con él se pretenda restablecer situaciones idénticas, evitando procesos innecesarios."

Manifiesta al respecto Rodríguez (2016):

Al mismo tiempo "se ahorra jurisdicción", se economizaban costos procesales y se resolvía en igual sentido respecto de "los actos en masa", es decir de aquellos

dictados por la Administración y que afectaban a un grupo determinado o determinable de ciudadanos, por ejemplo, el de liquidación del impuesto predial para propietarios de un determinado sector de la ciudad. (p. 31)

En Costa Rica

Costa Rica de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de su Constitución se encuentra constituida como “*una República democrática, libre e independiente.*” (Constitución Política de Costa Rica, 1949, art. 1)

Su gobierno es *popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y cuatro Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial y el Electoral.* (Constitución Política de Costa Rica, 1949, art. 9)

Con respecto a Colombia podemos decir que conservan la misma descripción expuesta en líneas anteriores, pues en 1945 se formaron las tres ramas del poder público que actualmente conocemos y a partir de la Constitución de 1991, se determinó dividirlo en ramas y órganos, siendo las ramas legislativa, ejecutiva y judicial; mientras que los órganos se dividieron en organización electoral y organismos de control.

No obstante, el poder electoral en Costa Rica tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuye la Constitución y las leyes; situación que difiere de Colombia como quiera que lo relativo al sufragio no hace parte de ninguna rama del poder público sino como organismo del Estado, conformado por el Consejo Nacional Electoral y la Registraría Nacional del Estado Civil.

En Costa Rica la justicia Contencioso – Administrativa es organizada también como parte del Poder Judicial, cuenta actualmente con el Código Procesal Contencioso Administrativo, en

adelante CPCA, aprobado y adoptado mediante la Ley 8508 del 28 de abril de 2006, publicado en el Alcance No. 38 de la Gaceta No. 120 del 22 de junio del mismo año, el cual entró en vigencia el 1 de enero de 2008 por mandato del artículo 22 del mismo código. (Rodríguez, 2016, p. 37)

El CPCA de Costa Rica entre sus artículos 185 y 188 creo el Proceso especial denominado “de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros” de la siguiente forma:

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.

Artículo 188.- La Sala Primera y el Tribunal de Casación podrán modificar sus criterios jurisprudenciales, mediante resolución debidamente motivada, con efectos hacia futuro.

De lo anterior se colige que la finalidad del mecanismo estudiado en este país se orienta a la simplificación y celeridad en la solución de 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 la igualdad en objeto y causa con lo ya fallado.

En Costa Rica la autoridad encargada es la sala primera o el Tribunal de casación de lo Contencioso Administrativo, según la competencia por materia que se atribuyó a cada una de esas instancias de conformidad con los artículos 135 y 136 del CPCA y no existe restricción alguna respecto de las materias en que pueden extenderse los efectos de las sentencias.

Hasta aquí se puede concluir, que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros tanto en Colombia, como en España y Costa Rica, presentan similitudes, tales como la

identidad en cuanto al fin que se persigue, el término para invocarse (España y Costa Rica) que se fija en un año y el requisito de presentarse a través de solicitud escrita. Las diferencias están relacionadas con las materias para las cuales es autorizado dicho mecanismo, pues España si se limita a condicionarlo para asuntos de personal al servicio de la administración pública, unidad de mercado y en materia tributaria; también se puede evidenciar que el trámite varía en cuanto a los términos para admitir y resolver, así como las pruebas y la forma de valorarlas, en Costa Rica por ejemplo es un requisito la denegación de la solicitud en sede administrativa y existir dos fallos de casación en la misma dirección, así como la audiencia oral, mientras que en España se excluyó la participación de la Administración en el proceso, haciendo que la solicitud se presente directamente ante los jueces administrativos que territorialmente fueren competentes.

En Inglaterra

Inglaterra es uno de los pocos países del mundo que no tiene un único cuerpo legal denominado Constitución ya que, a lo largo de los siglos, el derecho en el Reino Unido está constituido por el derecho común, el derecho estatutario y las convenciones, algunos documentos fueron hechos en diferentes épocas y constituyen documentos importantes como la Carta Magna. (Traducción jurídica, s.f.).

Lo anterior significa que su sistema jurídico se conforma por un conjunto de normas y reglas de carácter jurídico no escritas, pero “sancionadas” y recogidas por la costumbre y la jurisprudencia que son el fundamento del derecho en los países anglosajones como Inglaterra, Escocia, Irlanda del Norte y Gales (Reino Unido), Australia y Nueva Zelanda.

Se dice que Inglaterra adoptó su sistema del denominado *Common law* antes de que el derecho Romano o Continental fuera racionalizado y estudiado lo suficiente para constituir una mejor alternativa digna de ser importada.

Bajo la designación abreviada de *stare decisis* se conoce la esencia del sistema jurídico anglosajón, también denominado del *Common Law*, el nombre completo de esta doctrina jurídica es *stare decisis et quita non movere* que se traduce en “*estar a lo decidido y no perturbar lo ya establecido, lo que está quieto*”. La idea dominante de esta doctrina en Inglaterra es la del respeto por las decisiones precedentes o decisiones judiciales adoptadas previamente por otros tribunales que resolvieron un problema semejante. (Rodríguez, 2016, p. 43)

Para referirse a esta institución se hace necesario establecer la diferencia entre el derecho anglosajón y el derecho continental, en el primero los jueces están obligados a resolver sus casos teniendo en cuenta las sentencias dictadas anteriormente en casos similares, mientras que en el segundo la jurisprudencia no se considera como fuente de derecho.

“El término Ley Civil o Civil Law viene del latino *ius civile*, que era la ley aplicable a los ciudadanos romanos. También se conoce como Ley Europea Continental y su modelo y orígenes pueden ser encontrados en la vasta compilación de leyes romanas encargadas por el emperador Justiniano”. (p. 23)

Y más adelante menciona:

En consecuencia, en el régimen de la Ley Civil el juez generalmente tiene el rol de investigar los hechos, analizar la evidencia y resolver el caso, desarrollando su labor dentro de un marco determinado por un set de reglas codificadas. El objetivo de la codificación es proveer a todos los ciudadanos con las reglas y leyes que les son aplicables, y establecer cuáles son los tribunales competentes para cada caso particular”. (p. 23)

Por su parte “el Common Law También conocido como derecho anglosajón, inglés o Angloamericano comienza en la evolución histórica del Derecho Inglés. Ruth Gámez y Fernando

Cuñado, lo definen como:

El Derecho común o Derecho consuetudinario... En sentido estricto podemos decir que es el sistema jurídico creado en Inglaterra tras la conquista normanda (1066). Se llamó common (común) porque pasó a ser el Derecho de aplicación general en todo el reino por parte de los tribunales del Rey, los cuales seguían un mismo conjunto de principios y reglas jurídicas. En un sentido más amplio se habla de Common Law para referirse a aquel sistema legal basado, primordialmente, en las decisiones adoptadas por los tribunales. Está formado por un conjunto de normas no escritas (unwritten) y no promulgadas o sancionadas (unenacted). Se fundamenta, por tanto, en el Derecho adjetivo o formal (adjective law) de carácter eminentemente jurisprudencial. De ahí el dicho comúnmente utilizado por los juristas anglosajones de Remedies precede rights, que podría traducirse por “la acción crea el derecho”, y que hace referencia a que son las acciones o los procedimientos judiciales interpuestos ante los tribunales los que dan pie a las decisiones de los jueces que, a su vez, crean el Derecho.

Existe en ese orden expositivo una diferencia marcada entre el Civil Law y el Common Law, que reside como tal, en que el primero tiene su origen en la ley, es decir en el derecho escrito, mientras que el segundo tiene su cimiento en el precedente, lo cual desde ya nos indica que Colombia por su cultura jurídica europea, pregonaba el sistema del Civil Law, es decir que el juez fundamenta sus decisiones en la ley más no en el precedente y por tanto le estaba vedada la interpretación de las normas.

Ha dicho al respecto Salazar, Duarte y Castellanos:

En el Common Law los casos judiciales y sus sentencias son considerados la fuente

primaria y más importante para tomar una decisión, lo que confiere a las cortes un rol en extremo relevante y proactivo en el desarrollo de las normas, mientras que en el sistema Civil Law, la codificación se ha esbozado para colmar todas las situaciones y circunstancias jurídicas que puedan presentarse, por ende, las cortes deben aplicar la normatividad establecida en los códigos y estatutos legales que representan la fuente legal primordial de aplicación. Fundamenta sus bases en el “precedente” o las decisiones previas tomadas por los jueces. (p. 12)

Y más adelante reiteran

...En otras palabras el derecho anglosajón o del common law y el continental o del civil law difieren en que el primero privilegia la jurisprudencia como fuente del derecho, mientras el segundo la adopta como criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

Señala, Rodríguez (2016) según la visión inglesa la obligación de seguir el precedente existe bien sea que el precedente haya sido establecido el año anterior o hace un siglo, incluso si la regla ahora parece inapropiada por razón de circunstancias sociales cambiantes. (p. 43)

Para los ingleses el precedente está dotado de autoridad, en su idioma también se le denomina *authorities* y son ley, hacen parte de la regla que los jueces están obligados a conocer y aplicar; siendo un deber del funcionario, todo incumplimiento es sancionado con la revocatoria por parte del superior jerárquico.

Sin embargo, es evidente que no todos los casos son iguales, situación que permite al tribunal cierto grado de libertad para resolver dejando de aplicar el precedente. Cuando el caso no es análogo a otro ya resuelto hay distinción entre uno y otro, quedando autorizado el funcionario para distinguirlos, no aplicar el precedente, figura denominada *distinguishing*.

Situación diferente se presenta cuando el tribunal encuentra que debido a nuevas

circunstancias sociales, culturales, económicas o de evolución política ha llegado la hora de apartarse del precedente, esta decisión se convierte en realidad aplicando el denominado *overruling* que significa la desaparición de la obligación de aplicar el precedente horizontal. Este acontecimiento requiere de un acto derogatorio expreso ya que el anterior precedente era obligatorio.

Bajo el anterior contexto, podría afirmarse que en Inglaterra el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia no funciona como mecanismo alternativo, funciona como el fin en sí mismo de su sistema jurídico.

En Estados Unidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos, aprobada en 1789 y enmendada muy pocas veces desde entonces, es la ley suprema de los Estados Unidos. Estableció una república bajo la cual los estados individuales retienen soberanía y autoridad considerables. Cada estado, por ejemplo, tiene su propio Ejecutivo electo (el Gobernador), asamblea legislativa y sistema judicial. El gobierno federal, o nacional, tiene autoridad decisiva, pero limitada y sólo puede ejercer aquella autoridad específica conforme a la Constitución Política; el resto se reserva para los estados y el pueblo. Este sistema de autoridad dividida entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales se conoce como “federalismo.” (Unidos, 2000)

Al igual que en Inglaterra, el proceso judicial de los Estados Unidos se basa en gran medida en el sistema jurídico británico del derecho consuetudinario common law, mediante el cual vale la pena reiterar es el derecho elaborado e interpretado por los jueces en vez de un conjunto de normas jurídicas tales como los códigos de los sistemas de derecho continental o romano-germánico.

Al respecto, Rodríguez (2016) establece:

En estados unidos normalmente la Suprema Corte de Justicia sigue sus propios

precedentes, pero tiene la autoridad de dejarlos sin efectos mediante *Overruling*, allí se ha dicho “Las decisiones permanecen como precedentes vinculantes hasta que consideramos adecuado reconsiderarlas”. Los jueces norteamericanos deciden con la ayuda de las partes buscando el precedente aplicable *in point*, controlando las alternativas de los casos nuevos y teniendo en cuenta la posibilidad de distinguir entre el caso nuevo y otros en los que se trataron hechos insuficientemente análogos. (p. 45)

Es de agregar que en los Estados Unidos y especialmente en su Suprema Corte de Justicia se aplica la doctrina de *stare decisis* horizontal con mayor flexibilidad que en Inglaterra, es decir, allí se aplican procedimientos de *overruling* con mayor frecuencia

A pesar del aumento de las leyes aprobadas por la legislación en el siglo pasado, las leyes y normas, aun cuando se les llama "compilaciones" continúan siendo interpretadas al estilo del common law o de "precedentes." Así que, por ejemplo, al aplicar la Compilación de leyes Concursales, un tribunal de Quiebra consultará la jurisprudencia correspondiente para determinar si existen resoluciones de la Corte Suprema o fallos del tribunal de apelación que aplican en particular de la compilación en situaciones con características fácticas similares. Los abogados que debaten el asunto ante el juez no sólo disputan si la situación debe ser gobernada por un capítulo en particular de la ley, pero también si deberá ser regida por un fallo anterior en una causa supuestamente similar. Todos los jueces de los Estados Unidos, sin tener en cuenta el nivel del tribunal en el cual se desenvuelven, ejercen la facultad de revisión judicial. Se les exige acatar la jerarquía de leyes que colocan la Constitución Política de los Estados Unidos por encima de todas las demás leyes. Por lo tanto, los jueces no sólo acatarán los precedentes al interpretar las leyes, normas y actuaciones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, pero procurarán interpretarlas de

acuerdo con la Constitución Política. Aunque normalmente suponen que los preceptos y actuaciones que revisan son válidas, los jueces anularán las leyes, normas o actuaciones del poder ejecutivo que ellos determinen que son incompatibles con la Constitución Política.

Así las cosas, se puede concluir que “El valor jurídico de la jurisprudencia está tasado por cada comunidad en función de su historia y de sus experiencias”, existiendo en el mundo occidental dos sistemas diferentes que conceden a los pronunciamientos de sus jueces consecuencias distintas: el anglosajón o del *common law* y el continental o del *civil law*. El primero privilegia a la jurisprudencia como fuente de derecho, mientras el segundo la adopta como criterio auxiliar para la actividad de los jueces. (Rodríguez, 2016, p. 29)

Es por eso que en el presente trabajo se estudian los institutos procesales similares al mecanismo de la Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las Autoridades que trae el CPACA, desde la óptica de dos países del derecho continental como lo son España y Costa Rica, y dos del derecho anglosajón, Inglaterra y estados unidos, cada uno con características diferentes y con una forma particular desde tiempo atrás de darle sentido y preponderancia al mecanismo objeto de la presente investigación, el cual en Colombia no tiene la misma trayectoria.

Una vez efectuado el acercamiento a otras legislaciones lo cual permite hasta el momento visualizar diferencias y semejanzas entre unos y otros sistemas jurídicos frente a la incorporación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros, así como su desarrollo, y con el propósito de iniciar la aproximación al caso particular de Colombia, en el siguiente apartado, se trae a colación el estudio que tiene como finalidad indagar sobre los primeros antecedentes de la figura.

1.1.1 Antecedentes nacionales

Para adentrarse al tema en Colombia, lo primero que hay que hacer es indagar sobre los antecedentes de la figura dentro de los dos periodos más relevantes en la historia del país, como lo son: el periodo antes de la unificación, es decir antes de la constitución de 1886, con el establecimiento de la corte suprema de justicia, y el segundo a partir de la misma constitución, teniendo en cuenta la Constitución de 1991 y el Decreto 01 de 1984, hasta llegar a la ley 1437 de 2011 y la reciente reforma dada por la ley 2080 de 2021, pues el estudio tal y como se encuentra regulado en la actualidad hará parte del capítulo cuarto de la presente investigación.

En el año 1984, con la expedición del Decreto ley 01 se trajo el tercer Código Contencioso Administrativo, éste en su artículo 97 , el cual fue 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 transcendencia social...” y 6º: “Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la corporación”.

Con esto se puede establecer que, aunque dicha normatividad no traía consigo implícito el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, sí le concedió la importancia que merece a la jurisprudencia.

Periodo antes de la unificación

Lo primero es indicar, que los orígenes del sistema jurídico colombiano deviene del Sistema continental que se remonta al siglo XIX, época en la que el objetivo del Derecho no podía ser otro que el de regular las relaciones entre los ciudadanos; razón por la cual, el eje de este Sistema fue el Código civil” (Martínez, 2011, p. 30); tenemos entonces que la literalidad de esas normas y de las posteriores fueron tomadas de Roma y posteriormente transmitidas a Europa y

Latinoamérica.

Colombia se ha caracterizado por encontrarse impregnada de una cultura jurídica de tradición continental Europea del sistema de derecho “civil law” y por tanto disímil del precedente judicial que impera en la cultura jurídica anglosajona o del “common law”, como el caso de Inglaterra estudiado anteriormente, que deriva su fuerza de la doctrina de la *stare decisis* et non quia moveré, lo cual implica que un tribunal debe cumplir y acatar el precedente establecido”. (Salazar, 2018, p. 3).

Así pues, al caracterizarse Colombia con un sistema basado en el imperio de la Ley como lo promulga el Derecho Continental, se debe señalar que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia no se contemplaba como ahora, pues se adoptaron preceptos constitucionales que ordenaban a los jueces y tribunales mencionar de forma explícita en sus sentencias la Ley que aplicaban en cada caso.

Por lo anterior, puede advertirse que una vez efectuado el análisis de las fuentes primarias de derecho en Colombia dentro del periodo estudiado, como lo son las Constituciones Colombianas de Socorro (1810), Tunja (1811), Cundinamarca (1811, 1812, 1815), Antioquia (1811, 1812 y 1815), Cartagena (1812), Popayán (1814), Mariquita (1814), Neiva (1815) y Pamplona (1815) y finalmente las de 1821 y 1832, no se encontró que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia fuera contemplado por alguna de ellas.

No obstante, de lo anterior, vale rescatar de las mismas, lo siguiente:

En la Constitución de Tunja (1811), la cual estuvo a cargo de Joaquín Camacho tal y como lo confirma (Vanegas, 2012, p. 12), tuvo como rasgo especial el nacimiento del derecho de petición, así: Art. 28. *Jamás se puede prohibir, suspender, ni limitar el derecho que tiene el Pueblo, y cada uno de los Ciudadanos, de dirigir a los depositarios de la autoridad pública,*

representaciones o memoriales, para solicitar legal y pacíficamente la reparación de los agravios que se le han hecho, y de las molestias que sufra. Esta fue una constitución extensa que declara por primera vez la independencia del régimen monárquico, con un tinte separatista y que asienta con todos los detalles las bases del gobierno democrático que se pretende implantar.

La Constitución de Cundinamarca integró la declaración de los derechos liberales de la época: la libertad, la igualdad, la seguridad y la propiedad. Se abandonó la monarquía y se proclamó un Sistema Republicano Popular representativo con división de poderes independientes entre sí, que sustituye al Rey por un ejecutivo plural compuesto por un presidente y dos consejeros, todos con derecho a voto. (Vanegas, 2012, p. 76).

Ahora bien, vale la pena señalar que fueron las Constituciones de 1821 y 1832, las sirven de sustento para finiquitar la búsqueda en el periodo relacionado, de un antecedente del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, pues estas inspiradas en el positivismo de la época, la primera en su artículo 171 y la segunda en su artículo 147 ordenaron expresa y estrictamente a los jueces y tribunales mencionar de forma explícitas en sus sentencias la ley que aplicaban a cada caso, lo cual lleva a concluir que en esos tiempos se mantuvo el imperio de la ley sin excepción alguna.

Periodo después de la constitución de 1886 (fuerza vinculante)

Colombia venía siendo un Estado federalista con la Constitución de 1863, bajo el mandato presidencial de Rafael Núñez y paso a estado unitario con la entrada en vigencia de la constitución de 1886, con dicha modificación se lograron cambios tanto positivos como negativos; positivos por cuanto al encontrarse como estado federal, cada estado tenía su propia regulación, en esa medida tal como lo indica el Dr. Diego López, lo que se quiso fue unificar la legislación y consolidar el poder legislativo en cabeza del congreso de la República, por cuanto se otorgó la potestad legislativa a dicho ente, no obstante, la premura con la que se intentó dicha unificación,

llevó a que los regeneradores decidieran adoptar en calidad de códigos nacionales algunos de los códigos que ya regían con anterioridad en el estado federado, bien como códigos de Estados de la Unión o como códigos de la unión misma, causando que dicha codificación no contemplará la totalidad de situaciones o escenarios que podían presentarse, logrando una normatividad ambigua y que impedía una posible interpretación.

Como se indicó, dicha adaptación normativa, con el tiempo empezó a presentar inconvenientes, dado que muchas de las normas prohibían expresamente la interpretación, ya que se suponía que la norma era lo suficientemente clara para que el juez sólo se encargará de aplicarla, es decir, el derecho positivo predominaba sobre la jurisprudencia y la Costumbre, por cuanto se entendía que la Ley era la expresión máxima de la voluntad general, mientras la jurisprudencia y la costumbre procedían de las voluntades particulares provenientes de las personas; en otras palabras como lo indica el Dr. Diego López “La jurisprudencia contribuye meramente a sellar vacíos normativos y a diluir las ambigüedades que solo excepcionalmente dejan las omnicomprendivas codificaciones” (López, 2012, p. 4). Esto fue así que el sistema jurídico neo-romanista en su forma tradicional, asumió durante varios años que la ley no necesitaba interpretación pues era clara y concreta, por dicha razón al juez le correspondía el deber de dar aplicación a la misma de manera exegética.

Tal como lo señalan Giraldo Jiménez, Sanmartín, Silvera Sarmiento, Contreras y Corredor, la primera norma que viene a dar aplicación real al precedente judicial en Colombia, es el Código Civil Colombiano, expedido en el año 1887, que en su artículo 17 indica: “Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que fueron pronunciadas. Es, por tanto, prohibido a los jueces proveer en los negocios de su competencia por vía de disposición general o reglamentaria”. Así también lo indica el Dr. Diego López, al exponer:

“El código Civil de la República, como antes había acontecido con el de la unión de 1872, era, en sus líneas fundamentales el Código Civil de Bello adoptado en Chile en el año de 1855. El Código Chileno, a su vez, bebía abundantemente del Código Napoleón de 1804. Por razones de parentesco ideológico, todos estos textos legales establecían como principio fundamental del derecho y sus fuentes la prohibición que los jueces, por medio de sus sentencias, “pudieran pronunciarse por vía de disposición judicial y reglamentaria sobre las causas que se les sometiese” (p. 8)

La ideología liberal y legalista del Código Chileno es tan notoria, que, en el artículo primero, plantea que la Ley es una declaración de la voluntad soberana; en el artículo segundo indica que la costumbre no constituye derecho sino en los casos en que la ley se remita a ella y en su artículo tercero indica que solo le toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo general obligatorio, las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren.

Sin embargo, la praxis mostraría la importancia de la vinculatoriedad de la jurisprudencia, como lo enuncia Diego López al precisar “la práctica forense fue haciendo visible con los años que, de hecho, muchos casos no podían resolverse con referencia a la ley; los códigos tenían muchos más vacíos que lo que preveía el ideal ilustrado y revolucionario de la codificación. (p. 9) Situación que poco a poco se fue modificando, primero mediante la doctrina legal, posteriormente con la entrada en vigencia de la doctrina probable y por último con la doctrina constitucional, tal como se analizaran seguidamente.

Desde el siglo XIX los franceses empezaron a hablar de “jurisprudence constante” y los Españoles de Doctrina legal, fue así como poco a poco se empezó a aceptar que la jurisprudencia pudiera suplir circunstancias no reguladas por la ley, constriñendo al juez de menor jerarquía a

acatar el sentido abstracto que la Corte le había dado a una disposición legal de manera reiterada, motivo por el cual su desconocimiento permitía la casación del fallo.

Lo anterior es así que “la interpretación reiterada que hiciera la Corte de Casación sobre un mismo punto de derecho constituía autoridad persuasiva (en Francia) o incluso llegaba a obligar (en España)”. (López, 2012, p. 10). Para el caso anglosajón con el *stare decisis*, es decir “mantenerse con las cosas decididas”, no se requería respetar el sentido dado por la Corte, si no decidirlo de igual manera si los hechos eran similares al caso.

La aplicación de la doctrina legal pudo lograrse con la creación de los compendios jurisprudenciales, que recopilaban los avances decisionales y que tuvieron su difusión y publicación en primera medida en Francia y Europa, permitiendo un aumento del valor de la jurisprudencia en razón a que, con su publicación, se lograba por un lado la divulgación de la jurisprudencia a los abogados y jueces, y por otro la homogeneidad de las decisiones en todo el país, “tan importante llegaría a ser a finales del siglo XIX que para entonces gran parte del nuevo derecho francés era verdaderamente judicial” (López, 2012, p. 13); no obstante, y como pasa aún, dichos compendios presentaron inconvenientes puesto que la interpretación disímil de todas las personas que la adquirían, admitió la dispersión de opiniones y oculto su verdadero sentido.

Para el caso colombiano y en cuanto a la doctrina legal, Refiere Diego López:

La empresa recopiladora de Dalloz en Francia y de PANTOJA en España encontraría con el paso del tiempo *èmolus* en Colombia. En el año de 1864, SECUNDINO ÀLVAREZ ya está advirtiendo a la cultura jurídica nacional la necesidad de leer con cuidado la jurisprudencia como forma de complementar los vacíos necesariamente existentes en el derecho nacional. En un escrito titulado “decisiones judiciales o estudios sobre el derecho patrio. (p. 11)

Desde finales del siglo XIX, según va la narrativa tradicional, el derecho colombiano importó del derecho español los conceptos de “doctrina probable” y “doctrina constitucional”. La función de estos conceptos fue la de definir el peso relativo de la jurisprudencia dentro de un sistema neo-románico de derecho, fue entonces que, para introducir el principio de unificación de la jurisprudencia, se expidió la Ley 61 de 1886, estableciendo en el artículo 36 el recurso de casación y en el artículo 39, tomado del derecho Español definió la doctrina legal, como la interpretación que la Corte da a una misma ley en tres decisiones uniformes y las declaraciones que haga en tres decisiones uniformes para llenar los vacíos.

Sin duda alguna, en Colombia el valor de la jurisprudencia toma auge con la función de casación y unificación en cabeza de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo y ante la contradicción entre el código civil que propugnaba por el poder normativo y la ley 61 de 1886 que trataba de unificar la jurisprudencia y permitía la casación ante el desconocimiento de la misma, se expidió la ley 153 de 1887. Es decir, lo que en la Ley 61 era apenas una causal de casación por violación de la doctrina legal se volvió en la ley 153 una regla hermenéutica general aplicable por todos los jueces en casos dudosos”, en suma, la ley 153 de 1887 permitió mediante su artículo 10, que en casos de duda se aplicará la doctrina legal más probable, dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de casación.

Posteriormente el número de sentencias de unificación de la jurisprudencia fue modificado de tres a dos decisiones uniformes mediante el artículo 371 de la ley 105 de 1890, a su vez, el artículo 369 contempló como causal de casación la violación de la ley sustantiva y de la doctrina legal y el artículo 383 impuso en cabeza de la Corte la obligatoriedad de enunciar en cada sentencia a manera de regla de derecho la doctrina legal allí definida.

El hecho de que la Corte tuviera que enunciar en sus providencias a manera de regla de

derecho la doctrina legal que debía aplicarse, fue altamente controvertido por la misma corte, al considerarlo excesivamente rígida dicha obligación y por cuanto consideraban se les impedía una modificabilidad de la doctrina legal en sede judicial, es decir por medio de otra providencia, si no que debía darse por reforma legal, lo que los llevaría a convertir a la corte en legislador, así lo indico Diego López al indicar:

Pero reducida la doctrina legal a los estrechos límites de una declaración general y abstracta sobre un punto de derecho, formulada como un verdadero artículo de ley, la corte viene a asumir las atribuciones del legislador, sin la libertad de éste, porque el cuerpo legislativo puede reformar las leyes y debe hacerlo cuando de su aplicación resultan inconvenientes, y la corte, según la estreches de nuestra ley de casación, quizás no puede variar una doctrina legal, aunque mejores estudios y el progreso constante de la ciencia jurídica demuestren el error que se había incurrido.

Posteriormente, el artículo 383 fue derogado con la expedición de la Ley 100 de 1892, pero a ojos de la corte, esto no resolvía el problema, puesto que consideraban inconveniente la norma que permitía la casación por violación de la doctrina legal.

El artículo 4 de la Ley 169 de 1896 subrogatorio del artículo 10 de la Ley 153 de 1887, le dio mero valor indicativo a la jurisprudencia siempre que ella se transformara en “doctrina probable”, para ello se necesitaban tres sentencias uniformes de la corte suprema de justicia, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho. Sin embargo, si ello ocurría, la doctrina no se volvía precedente obligatorio; para el juez resultaba potestativo utilizarla como criterio indicativo en la producción de una nueva sentencia.

Tal doctrina probable no comportaba como tal una obligatoriedad para los jueces, quienes podían aplicarla en casos análogos en la medida en que la misma fuera procedente dentro del

análisis judicial respectivo, lo cual permitía a la misma Corte que variase su propia doctrina.

Ya después vendría la consagración de la doctrina legal con la ley 153 de 1887, refiriendo igualmente la conformación de tres decisiones uniformes de la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho.

En ese sentido tal como lo indica Bernal Pulido (2008) en los años treinta del siglo XX con el periodo denominado La Corte De Oro, los precedentes de la Corte Suprema de Justicia conformada en aquel entonces por ilustres juristas, profirió significativas sentencias con elementos traídos del derecho francés, que evidentemente no estaban incorporados al sistema jurídico Colombiano, pero que sirvieron de sustento para la resolución de casos futuros por parte de los jueces civiles del momento, quienes seguían los lineamientos trazados por la Corte Suprema de Justicia, quien de esta manera terminó constituyendo así los primeros precedentes del derecho Colombiano.

En el sistema jurídico Colombiano hay una tendencia de algún modo generalizada en el uso como sinónimos de precedente y jurisprudencia, esto talvez evidenciando la falta de claridad que hay sobre el particular al no tenerse en cuenta tal como lo señala Terufo (2007), que cuando se habla de precedente se refiere a una decisión de tipo particular proveniente de un caso específico, mientras que en materia de jurisprudencia se hace más en términos de una pluralidad de decisiones relativas o referentes a diversos casos.

Nuestro país maneja, como lo señalan (Bernal, 2008). (Contreras, 2011), dos tipos de precedentes según la fuente de donde se originan. El constitucional cuyo origen se fundamenta en el sentencia C-104 de 1993, y en cuya aplicación basta con tan solo una decisión para su configuración; y el realizado por los tribunales y juzgados del país, y cuyo fundamento se encuentra, de igual manera, en la sentencia C-836 de 2001”, en este caso específico y de

conformidad con lo regulado en la ley la Ley 169 de 1896 no una sino tres sentencias uniformes de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado sobre un mismo punto de derecho, constituyen “doctrina legal probable” y conforman un precedente” .

El precedente constituye de manera concreta la ratio decidendi de la decisión adoptada, en la cual se encuentra el fundamento jurídico del problema planteado con ocasión del caso en análisis, y que debe poder en ese sentido generar una regla jurisprudencial o subregla a partir de la cual se fundamenta la resolución.

Ahora en relación a la escala jerárquica tenemos entonces dos tipos de precedente (sentencia T-360-14):

El vertical, cuyo origen está en una autoridad judicial de orden superior en el esquema jerárquico. Tal como lo refiere la misma corte constitucional, hace referencia a “referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial”

Horizontal cuyo origen se da en un mismo juez o corporación. Y que de igual manera es definido por la corte como “lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional”

En materia del precedente es indispensable la claridad que inserta el artículo 230 de la Constitución Política en relación al principio de la autonomía judicial, y de conformidad con la interpretación hecha por la Corte Constitucional en Auto 208 de 2006, la fuente primaria para la decisión judicial es la ley, dado que tanto doctrina como jurisprudencia entran, en principio, en el ámbito de las fuentes auxiliares del derecho

Por lo anterior, se llegó a entender que la jurisprudencia no era relevante en la decisión de casos judiciales, su papel siempre fue secundario, aplicable solo en casos de silencio legal, lo cual supuso una variación en la forma de alcance dado que con el tiempo fue dándosele la importancia

debida en relación a la presencia de incertidumbre y oscuridad jurídica, en palabras de Diego López Medina, “Eran normas que presentaban “defectos” y que requerían una interpretación.

Este hecho supuso que se advirtieran en el escenario dos teorías sobre el precedente, la escéptica y la optimista, que pusieron de presente la inconformidad de los defensores tanto de la ley como de la interpretación judicial.

La teoría escéptica partía de una lectura literal del artículo 230 de la Constitución Política, y establecía un apego literal por parte del juez a la ley, como la única fuente del derecho vinculante y garante de la independencia judicial. Por su parte la teoría optimista advertía muy contrariamente a la escéptica argumentaba que no era posible establecer una barrera entre la creación del derecho a partir de la norma y su aplicación a través de la jurisprudencia; para garantizar la coherencia y estabilidad del sistema jurídico, además del derecho de igualdad ante la ley, es imprescindible el reconocimiento de precedente a las decisiones judiciales; y finalmente que la vinculación al precedente no pone en juego la autonomía judicial, pues esta se mantiene siempre que se acuda a las fuentes del derecho y no a opiniones ni intereses de jueces y magistrados.

Sin embargo, y retomando lo ya señalado, resalta en este mismo auto la Corte que en concordancia con la función unificadora de las altas cortes como órganos de cierre de cada jurisdicción, por un lado, y de la especial importancia de la coherencia interna del mismo sistema jurídico Colombiano, en torno a la protección efectiva del sistema de justicia, defensa de la seguridad jurídica e igualdad ante la ley, por el otro, la jurisprudencia adquiere carácter vinculante para el juez, lo cual supone de entrada una serie de consecuencias jurídicas en caso de su inaplicación deliberada.

Finalmente cabe señalar que tal como lo ha reconocido la misma corte constitucional (C-621/15) la doctrina legal en Colombia surge idéntica a la fórmula española en la Ley 61 de 1886

cuyo artículo 37 consagra su desconocimiento como causal de nulidad de una sentencia, dando así lugar a la interposición de recurso de casación.

Ahora, en relación a los antecedentes de la aplicación del precedente judicial y administrativo, como un fenómeno de la extensión de la jurisprudencia, y en lo atinente a la evolución de la doctrina probable y su evolución en Colombia tenemos que inicialmente el artículo 39 de la ley 61 de 1886 consagraba su desconocimiento como causal de nulidad de una sentencia, lo que de contera permitía la interposición del recurso de casación.

Seguidamente y con la expedición de la Ley 153 de 1887 se genera un grado de flexibilidad frente a la denominada doctrina legal, que de por sí implicaba un excesivo rigor de aplicación, en razón a ello el artículo 10 de dicha ley introduce la denominada doctrina más probable, que sería de aplicación de los jueces y que se determina como “tres decisiones uniformes emanadas de la Corte Suprema, como tribunal de casación sobre un mismo punto de derecho, que como tal brindado un espectro más amplio de análisis.

Más recientemente la Corte Constitucional ha señalado en las sentencias C-037 de 2000 y posteriormente en la C-621 de 2015 que la doctrina probable y el precedente judicial son dos vías diferentes y distintas para dar sustento a las decisiones judiciales a la vez que se concretiza el principio de la igualdad. En esta última sentencia se señaló:

Mientras la doctrina probable establece una regla de interpretación de las normas vigentes, que afecta la parte considerativa de la decisión judicial, el precedente judicial establece reglas sobre la aplicación de las normas en casos precisos, afecta por lo tanto aquellos casos cuyos hechos se subsuman en la hipótesis y están dirigidos a la parte resolutive de la decisión.

La corte termina señalando mediante este fallo que el hecho de acudir a la doctrina probable o al precedente judicial no constituían un desconocimiento al artículo 230 constitucional, sino que

lejos de ello, estas vías resultaban ser compatibles dentro de la jerarquización normativa del sistema jurídico colombiano y en tanto eran viables.

De igual manera, y en esta misma sentencia, se convalida y fortalece el valor jurídico de la doctrina probable y se aclara que a pesar de la importancia que, en materia de fuerza normativa, seguridad jurídica, y confianza legítima tiene la doctrina probable, su acatamiento no constituye una obligación para los jueces, quienes, en la medida de su carga argumentativa, podrán eventualmente apartarse de la misma. Es decir que siempre que el juez explique las motivaciones claras y concretas por las cuales se ha apartado de la doctrina puede implicarla, situación ésta que no solo cubre a los diferentes jueces, sino que también es aplicable a la misma Corte Suprema, quien en determinadas circunstancias podrá apartarse de su propia doctrina.

Ahora en la sentencia C- 821 de 2001 la corte estableció que en caso tal que la autoridad administrativa, al momento de adoptar una decisión, advierta que a pesar de las similitudes de los casos existen diferencias fundamentales que no fueron consideradas a la hora de tomar la decisión en un caso anterior, la misma está en la facultad de implicar el precedente por encontrar razones de peso suficiente para no aplicar el principio de igualdad al haber elementos diferenciales entre uno y otro caso, esto sin desconocer que existe una obligatoriedad de emplear criterios de igualación o semejanza entre los diferentes casos a fin de establecer la procedencia o no del precedente, dado que de entrada la inaplicación del precedente supone una carga argumentativa muy fuerte en cabeza del funcionario administrativo o juez.

En esta sentencia la Corte precisa la diferencia entre los conceptos de doctrina probable y precedente judicial, indicando que a diferencia de la doctrina probable que como tal establece una regla de interpretación de la norma vigente cuyo efecto se concreta en parte considerativa, el precedente judicial tan solo establece reglas para la aplicación normativa en casos específicos,

afectando por lo tanto los casos que se subsuman en la hipótesis del precedente y que están concretizados en la parte resolutive de la decisión.

Tal como lo expresa, Gamboa (2010), el precedente administrativo en Colombia se ha construido a través de la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional. En esa evolución jurisprudencial constitucionalista, encontramos un primer escenario de reconocimiento del precedente judicial como regla del derecho, en el caso en el que un derecho pensional se reconoce en una acción de tutela con base en una decisión administrativa anterior. (Sentencia T-545 de 2004).

Según lo alude Gamboa (2010), este hecho indicó que el precedente no solo tenía una naturaleza judicial, propia de la actividad del Estado, sino que de igual manera se hacía extensiva a la autoridad administrativa, lo que nos permite hablar de un precedente de naturaleza administrativa, es decir emanada de una autoridad administrativa y no judicial, como solía darse.

El precedente judicial administrativo como figura que se contempla en el CPACA, tuvo preeminencia con la ley 1340 de 2009, en la que se establecía este precedente en materia de protección de la competencia, salvo que para este evento se requería de un conjunto de 3 decisiones uniformes sobre la materia.

Cabe resaltar que la ley 1395 de 2010 (ley de descongestión judicial) estableció que en determinados casos las entidades públicas deberían tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contencioso administrativa que se hubieran proferido en cinco o más casos análogos, sin embargo, destaca el Dr. Javier Tobo Rodríguez, que:

Las leyes que se comentan hicieron obligatorio el precedente judicial para la actividad de los jueces, para realizar la labor judicial regulada en el art 230 superior. Asunto distinto es hacerlo obligatorio para la administración, imponiendo el deber a las autoridades de resolver las peticiones

en el mismo sentido que la judicatura lo ha mandado en fallos precedentes de unificación”.

A partir de este planteamiento es que muchos autores han llegado a concluir que el origen de la extensión de la jurisprudencia en Colombia fue tomado en gran parte de España, puesto que allí la extensión de la jurisprudencia, que se remonta al año de 1956, como lo mencionábamos en líneas anteriores con la expedición de la Ley 29 del 1956- Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativo, ha sido considerada como “un mecanismo que garantiza eficazmente el derecho a la igualdad de los administrados, quienes pueden acudir ante la administración para que les reconozca un derecho en los mismos términos que los jueces administrativos lo han hecho en casos similares” (Rodríguez, 2016, p. 25)

Colombia históricamente ha sido tributaria del sistema continental europeo y, en esta medida, ha conferido a la jurisprudencia un valor de criterio auxiliar para las actuaciones judiciales, tal como corresponde al sistema romano – germánico en el que se rinde culto a la ley por considerarla fuente formal y privilegiada del derecho. A pesar de esta realidad, en la Europa continental (España) y Colombia han aparecido instituciones que propenden por revalorizar la jurisprudencia y, en buena medida, reconfigurar el sistema de fuentes del derecho llegando a imponer a las autoridades el deber de aplicar la jurisprudencia, siempre y cuando se den determinadas condiciones.

Rodríguez (2016) opina:

La nueva institución ha generado un cambio en el sistema de fuentes del derecho en Colombia, pues al darle valor especial a la jurisprudencia esta ya no es simplemente criterio auxiliar sino de obligatoria observancia por mandato del legislador, de esta manera entramos gradualmente entre el sistema anglosajón o del precedente judicial, y el sistema continental europeo de apego a la ley. (p. 27).

Así también lo indico, Gutiérrez (2011) al expresar:

El Derecho colombiano tiene la estructura y los fundamentos de un sistema de derecho continental, que ha evolucionado desde el derecho positivo hasta llegar a reconocer que las sentencias judiciales tienen el carácter de precedente. Este desarrollo se fundamenta en una renovada interpretación del artículo 230 de la Constitución de 1991, según la cual la jurisprudencia, que explica el contenido normativo de las disposiciones jurídicas, forma parte del imperio de la ley que resulta vinculante para el juez. La labor del juez ya no se restringe a complementar la ley, sino que también se erige como un órgano que crea derecho por conducto de la jurisprudencia, tema que ha sido ampliamente estudiado, desde la óptica judicial. (p. 2)

Salazar (2018), indica:

A pesar de tratarse de un modelo propio del derecho continental, el precedente se perfila como una nueva fuente, en la medida de que la administración debe observar y aplicar el principio de igualdad en todas sus actuaciones, pues es un principio vinculante para toda la actividad estatal. En nuestra Legislación está consagrado en el preámbulo de la Constitución, así como en el artículo 6 de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano, los artículos 10 y 14 del pacto Internacional de derechos civiles y políticos y artículo 24 de la convención americana de derechos humanos, como derecho fundamental de las personas. (p. 3)

Luego puede sintetizarse el presente aparte manifestando que durante el periodo antes de la unificación, es decir antes de la constitución de 1886, en la historia de Colombia no se encuentra antecedente que, de siquiera indicio de la implementación del mecanismo de la extensión de la

jurisprudencia a terceros, dado que en ese momento operaba el imperio de la Ley. En el periodo siguiente a la expedición de dicha constitución y seguido por el decreto 01 de 1984 donde la jurisprudencia era de carácter auxiliar, hasta el año 2012 con la entrada en vigencia del CPACA, si bien tampoco se encuentra antecedente sólido, ya se empieza poco a poco y como resultado de la praxis a tener en cuenta a la jurisprudencia como fuente auxiliar de derecho, de ahí que se haya incorporado conceptos en la legislación como Doctrina Legal Probable y el precedente judicial obligatorio.

Lo expuesto permite dar por finalizado el primer capítulo de la presente monografía y concluir diciendo que pese a que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros en Colombia es una completa novedad, habida cuenta que fue prevista por legislador sólo hasta el año 2012 con la entrada en vigencia del CPACA, hecho que es de importancia reiterar, en legislaciones de países como España y Costa Rica, los cuales comparten el mismo sistema jurídico que ha imperado en Colombia, es decir el sistema continental basado en el imperio de la Ley, desde el año 1956 ya se encontraban incorporadas en las respectivas jurisdicciones contencioso administrativas figuras con las características y la finalidad que persigue el mecanismo en mención, en España bajo la denominación “La extensión de los efectos de la sentencia a terceros” y en Costa Rica “ Proceso de Extensión y Adaptación de la jurisprudencia a terceros”. En Países como Inglaterra y estados Unidos no funciona como mecanismo alternativo, funciona como el fin en sí mismo de su sistema jurídico. En Colombia podría afirmarse que el mecanismo fue tomando la forma que hoy se conoce paulatinamente, iniciando con el reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, lo cual tomó bastante tiempo y fue solo a través de la práctica que se reconoció.

Habiéndose presentado lo anterior, se considera necesario proceder a continuación a

realizar bajo el siguiente esquema un estudio respecto de la organización del Estado Colombiano actual con el fin de ubicar el campo de aplicación e implementación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros para mayor entendimiento.

Capítulo II. Autoridades que, dentro de la Estructura del Estado Colombiano, han de implementar o aplicar el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia

2.1 Organización del Estado Colombiano

Para acercarnos un poco más al conocimiento de lo pretendido, debemos en primer lugar, acudir a algunos conceptos básicos que están en la base de nuestro Estado. En este orden de ideas nos referiremos al concepto de estado social de derecho, república unitaria, descentralizada, democrática y pluralista, pues la Constitución Política de 1991 define en su artículo primero su carácter jurídico, denominándolo como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respecto a la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad, dentro de la prevalencia del interés general.

El creador del concepto de estado social de derecho según Borda (2007), es “el jurista alemán Herman Heller (1891 – 1993). Por primera vez en 1930 plantea la tesis al formular la alternativa entre Estado de Derecho y Dictadura.

Bedoya (2013), es definido como:

Una forma de organización política que se caracteriza por la especial naturaleza de su misión: asegurar el respeto, la garantía y la realización integral de los derechos humanos, los cuales se convierten en el fundamento y la razón última de ser del Estado. Así, los derechos humanos encuentran un nuevo significado en el Estado social de derecho. En efecto, esta clase de organización política adopta una estructura jurídica que no se limita al reconocimiento formal de los derechos humanos, sino que somete a las instituciones al mandato de actuar para crear condiciones sociales y materiales que permitan hacer realidad el disfrute de esos derechos.

En palabras de la Corte Constitucional el concepto de Estado Social de Derecho nació en Europa en la segunda mitad del siglo XX, como una forma de organización estatal encaminada a “realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional” (Corte Constitucional Colombiana, 2001).

Dentro de este tipo de organización política, el papel del estado es el de crear los supuestos sociales de la misma libertad para todos, esto es, de suprimir la desigualdad social”; Böckenförde (2000) según lo ha señalado esta Corporación, “con el término ‘social’ se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos, las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.” (Corte Constitucional Colombiana, 1998)

Los estados se pueden organizar de dos maneras a saber, como:

Estado federal según el cual (Burdeau, 1981, pág. 73) lo define como “*una asociación de estados sometidos en parte a un poder único, y que, en parte conserva su independencia.*”, es decir es aquella forma de organización en la que las partes que integran el Estado gozan de autonomía en cuanto a los asuntos políticos, fiscales y administrativos, pueden expedir su propia legislación, pese a que la soberanía y personería ante el derecho internacional está en el estado generalmente considerado.

Países como Estados Unidos, Suiza, Canadá, Brasil y México son ejemplos de este tipo de organización.

Debemos recordar que Colombia durante el siglo XIX también estuvo organizado como un estado federal durante varios periodos, este tipo de organización fue defendida según Moreno (2016) por “Camilo Torres, quien era partidario de formar un gobierno semejante al de Estados Unidos de América, en el cual las provincias fueran autónomas políticamente, pero unidas entre sí por un pacto federal.” (p. 26)

La otra de las formas de organización es como estado Unitario, para lo cual vale la pena traer nuevamente a colación los conceptos dados por (Burdeau, 1981, p. 40), el estado unitario

Es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público, en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a una única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional u están regidos por las mismas leyes.

Colombia, Ecuador, Chile y Francia son ejemplo de este tipo de estado.

Por su parte, la Descentralización desde el punto de vista general es una característica de estado y obedece a la “*facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente.*” (Rodríguez, 2012, p. 27)

Libardo Rodríguez considera que dichas competencias o funciones administrativas otorgadas a personas públicas diferentes del estado se deben ejercer bajo su propio nombre y completa responsabilidad.

De conformidad con la Constitución política de 1991 existen 3 clases de descentralización: Territorial, por Servicios y por Colaboración.

La constitución dedica su título XI la descentralización territorial, de allí se puede establecer que hace referencia al otorgamiento de funciones o competencias a las colectividades

regionales o locales

Esta forma de organización consiste en el “*otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad*” (Moreno, 2016, p. 28)

En Colombia se manifiesta en la autonomía que se les otorga a los Entes Territoriales como lo son los Municipios, Departamentos y Distritos.

Señala Rodríguez (2012), que también es denominada la descentralización por Servicios como descentralización especializada o funcional, que consistente en “el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada”. (p. 30)

En el derecho Colombiano esta descentralización se traduce en la existencia de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del estado, sociedades públicas y sociedades de economía mixta, superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del estado, empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, a los cuales precisamente, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 califica de entidades descentralizadas. (Rodríguez, 2012, p. 30)

Ahora, la descentralización por Colaboración es definida como “*el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que las ejerzan en nombre de ella*” (Galvis, 1984, p. 31)

Son ejemplos tradicionales de esta modalidad de descentralización los casos de la actividad

notarial, el registro público de comercio, en manos de la cámara de comercio, y algunas funciones de la Federación Nacional de Cafeteros, que obedecieron en su momento.

En cuanto a los conceptos de democrática y pluralista el artículo (Moreno, 2016), define la Democracia como:

El gobierno del pueblo, el cual escoge por sufragio sus representantes. La noción de elección popular de sus principales autoridades es la base de la democracia participativa. Pero la Constitución persigue una democracia no solo representativa sino también participativa, ósea aquella que otorga a los ciudadanos espacios suficientes para que ejerzan influjo permanente en las decisiones públicas. (p. 27)

En ese contexto el poder no pertenece exclusivamente al gobernante, sino a toda la comunidad, porque la soberanía reside en el pueblo y de él emana el poder público. Esta idea, que es la esencia de la democracia, había sido enunciada desde la época de los grandes pensadores griegos, como lo fueron Aristóteles en el libro sexto de *La Política*, y defendida aun por filósofos anteriores a la Revolución francesa, entre los que se puede citar a John Locke en el capítulo VII *del Ensayo sobre el Gobierno civil*. (Rodríguez, 2012, p. 2)

De tal manera que, aunque se le reconoce a Rousseau la paternidad de esta idea, la realidad es que su gran mérito no consistió en una originalidad, sino en la sistematización de las reflexiones anteriores mediante una presentación seductora en un momento histórico propicio, que permitió su implantación revolucionaria en Estados Unidos de América y en Francia. (Royo, 2008, p. 716)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente al interior de nuestro Estado se distinguen 3 poderes denominados Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

La Declaración de los Derechos Humanos del Hombre y del ciudadano, de 1789, consagra en su artículo 16 el principio según el cual toda sociedad en la que la separación de poderes no este

consagrada, debe considerarse desprovista de Constitución.

En Colombia ya desde la constitución de Cundinamarca de 1811 a pesar de su reconocimiento a la monarquía Española, en su artículo 5 se expresaba que “Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se ejercitaran con independencia unos de otros, aunque con el derecho de objetar el poder ejecutivo lo que estime conveniente a las libertades del legislador en su caso y lugar.”

Y en la constitución de 1886 en su artículo 57 original, todavía se consagraba simple y llanamente la separación de los poderes en los siguientes términos: “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones”

Así en nuestro medio, las diferentes reformas constitucionales han definido los poderes del estado de la siguiente forma:

La reforma constitucional de 1936, en su artículo 21 definió “son órganos del poder público: el legislativo, el ejecutivo y el judicial”; más tarde la reforma constitucional de 1945 introdujo la terminología de “ramas del poder público”, para referirse a la Legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional (artículo 6 de la reforma, que modificó el art. 52 de la constitución). Esta terminología de “ramas del poder público” se ha conservado hasta la actualidad como se observa en el artículo 113 de la Constitución de 1991. (Rodríguez, 2012, p. 6)

Con base en las consideraciones preliminares se procede con mayor precisión a desarrollar las ramas del poder público haciendo énfasis en la rama judicial como quiera que en ella se centra el estudio del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros.

Las ramas del poder público las define (Moreno, 2016, p. 33)

Hay en cada estado tres clases de poderes, La Potencia Legislativa, la potencia ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potencia judicial de la que depende el derecho

civil. Por la primera el príncipe o los magistrados hacen leyes, por un tiempo o para siempre corrigen o derogan las que están vigentes. Por la segunda, hacen la paz o la guerra, envían o reciben embajadores, establecen la seguridad, previenen invasiones. Por la tercera castigan los crímenes o juzgan las diferencias entre los particulares. Denominaremos a esta potencia la de juzgar y a la otra simplemente la potencia ejecutiva del Estado.

2.2 Rama del poder ejecutivo

La rama ejecutiva está integrada por el Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, las Superintendencias, los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y, con algunas precisiones, las Sociedades de Economía Mixta y otras entidades.

2.2.1 Autoridades Administrativas

Merece especial atención la enunciación general de las Autoridades Administrativas que están en el deber de dar aplicación al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, dado que el presente trabajo parte con el objeto de identificar las falencias de dicho mecanismo en sede administrativa.

Conforme lo indica el capítulo X denominado “*Estructura y organización de la Administración Pública*”, artículo 38 de la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional se encuentra integrada por los siguientes organismos y entidades, ante los cuales, y de acuerdo al contenido de las sentencias de unificación de que trata el artículo 270 del CPACA, puede operar el mecanismo estudiado:

- **Sector Central**

- a. La Presidencia de la República
- b. Vicepresidencia

- c. Consejos Superiores de la administración
- d. Ministerios y Departamentos administrativos
- e. Superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica

- **Sector Territorial**

- a. Distritos
- b. Departamentos
- c. Municipios

- **Sector descentralizado por servicios**

- a. Establecimientos públicos
- b. Empresas industriales y comerciales del estado
- c. Superintendencias y unidades administrativas con personería jurídica
- d. Empresas sociales del estado y las empresas oficiales de servicios públicos

domiciliarios

- e. Institutos científicos y tecnológicos
- f. Las Sociedades públicas y las sociedades de economía mixta
- g. Las demás entidades administrativas nacionales y con personería jurídica que cree,

organice o autorice la ley para que forme parte de la rama ejecutiva del poder público.

Se establece en el artículo 39 ibídem que la administración pública se integra además por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano, tal es el caso de:

1. Los órganos de control
 - a. Ministerio público integrado por:

- La Procuraduría General de la Nación
- La Defensoría del pueblo
- b. Los órganos para la vigilancia de la gestión fiscal
- La Contraloría General de la República
- La Auditoría General de la República
- Las Contralorías territoriales
- 2. La Organización electoral
- a. Consejo Electoral
- b. Registrador Nacional del estado Civil
- c. La Registraduría Nacional del Estado Civil
- 3. Las Entidades y organismos estatales Autónomos
- a. El Banco de la República
- b. Los Entes Universitarios Autónomos
- c. Las Corporaciones Autónomas Regionales
- d. La Comisión Nacional del Servicio Civil

2.3 Rama del poder Legislativo

Está conformada por el Congreso de la República, este a su vez se integra por el Senado de la República y la Cámara de Representantes tal y como lo señala el artículo 114 de la Constitución Política de Colombia, razón por la cual se dice que es un sistema bicameral.

El artículo 142 de la constitución establece que tanto el Senado como la cámara de representantes tendrán comisiones permanentes encargadas de tramitar en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley cuyo número y el de sus miembros, así como las materias de su competencia, serán determinados por la Ley.

2.4 Rama del poder judicial

De conformidad con lo expuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, la administración de justicia está a cargo de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, los cuales conforman la rama judicial del poder público.

El artículo 246 de la Constitución establece que las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su territorio, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y a las leyes de la República.

También establece la Constitución Colombiana en su artículo 247 que la ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.

En función de los anteriores preceptos constitucionales se expidió la Ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, en cuyo artículo 11, modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009, se precisó que la rama judicial está integrada por las siguientes jurisdicciones y organismos:

2.4.1 La jurisdicción común u ordinaria

Se ocupa de las temáticas civiles, de familia, penales y laborales, la asignación de competencias está dada por el Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012, el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y el Código de Procedimiento Penal.

Se encuentra conformada por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y los Juzgados civiles, laborales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y

promiscuos que se creen conforme a la ley, encargados de resolver los asuntos con los temas mencionados.

Su calificativo de “común” define (Rodríguez, 2012, pág. 169) se explica cómo oposición a las jurisdicciones especiales que se han venido configurando en forma independiente y cuyo primer ejemplo fue el de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Los siguientes órganos la conforman:

2.4.2 La Corte Suprema de Justicia

En los términos del artículo 234 de la Constitución Política de Colombia este órgano es el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria y se compone por un número impar de magistrados establecido por la Ley, en este caso la Ley estableció el número de 23 magistrados y el artículo 233 dispuso el periodo de ocho años para su ejercicio, son elegidos por la misma corporación, y se divide en salas.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia tal y como lo determina el artículo 235 de la Constitución Colombiana, son: (actuar como Tribunal de casación, Juzgar al presidente de la República o a quien haga sus veces y a los altos funcionarios de que trata el artículo 174 (magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación), por cualquier hecho punible que se les impute, conforme al artículo 175 numerales 2 y 3 (delitos ejercidos en ejercicio de sus funciones, o a indignidad por mala conducta y a delitos comunes), Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, Juzgar previa acusación del Fiscal General de la Nación, a los Ministros de Despacho, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante Los Tribunales; a los Directores de Departamentos Administrativos, al Contralor General de la República, a los Embajadores y

jefes de misión diplomática o consular, a los Gobernadores, a los magistrados de Tribunales y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen, Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional, Darse su propio reglamento y aas demás atribuciones que señale la Ley.

2.4.3 Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial

Estos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, encargados de ejercer la función jurisdiccional en cada distrito judicial en los que se divide el país, según las competencias que establecen los códigos procesales. Tienen el número de magistrados que para cada uno de ellos determine el Consejo Superior de la Judicatura, estableciéndose un mínimo de tres.

2.4.4 Los Juzgados

Como lo dijimos en líneas anteriores de conformidad con las materias que se discuten en esta jurisdicción, los juzgados pueden ser civiles, penales, de familia, laborales, de ejecución de penas y de pequeñas causas, según lo establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, su categoría y jurisdicción territorial pueden ser referidas a cada circuito o municipio, y sus características, denominación y número son establecidos por el mismo Consejo Superior.

2.4.5 La jurisdicción de lo contencioso administrativo

Esta jurisdicción es la que en mayor proporción le interesa a esta investigación, se ocupa de resolver los conflictos entre el Estado y los Particulares, está constituida por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los juzgados administrativos, encargados de dirimir los litigios en que es parte la administración pública.

Es menester como lo plantea Muñoz (2016), recordar que la jurisdicción de lo contencioso

administrativo, como órgano judicial especial, data del 1 de marzo de 1914, luego de que el acto legislativo 01 de 1910 le diera vida, y que la Ley 130 de 1913 ofreciera la reglamentación necesaria para su funcionamiento a partir de esa fecha; con antelación solo había un cuerpo consultivo que esporádicamente aparecía, especialmente en tiempos del Gobierno del libertador BOLIVAR, a la usanza del cuerpo colegiado Frances de la época. (p. 65)

De acuerdo con la Ley estatutaria de la Administración de Justicia y el Título II de la parte segunda del CPACA, esta jurisdicción está integrada por tres órganos jerárquicos.

2.4.6 El Consejo de Estado

Este es considerado el máximo tribunal de la jurisdicción, integrado por 31 magistrados, elegidos por la misma corporación para periodos individuales de 8 años, de listas superiores a cinco candidatos, enviados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y quienes deben reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con el artículo 237 de la Constitución Nacional, adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2009, son atribuciones del Consejo de Estado, las que a continuación se indican:

1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley.
2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.
3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.

4. En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado

5. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.

6. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley.

7. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley.

8. Numeral adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

Este organismo ejerce sus funciones a través de 4 salas a saber:

1. Sala plena, con funciones administrativas relacionadas a la elección de consejeros, magistrados de los tribunales administrativos, secretario general del Consejo y demás empleados con excepción de los de las salas, secciones y despacho, de los miembros de las ternas para la elección de magistrados de la Corte Constitucional, Procurador general de la Nación y Contralor General de la República, también es la encargada de distribuir funciones entre la sala de lo Contencioso Administrativo y expedir el Reglamento del Consejo. Se encuentra integrada por todos sus miembros.

2. Sala de lo Contencioso Administrativo, se integra por veintisiete consejeros integrados en cinco sesiones, sus competencias se encuentran dadas por el artículo 149 del CPACA, de la lectura del mismo se pueden mencionar como funciones asignadas: la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades de orden Nacional o por las personas o entidades de

derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden, nulidad y restablecimiento del Derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional y por el Procurador General de la Nación, nulidad del acto de elección del Presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes a la Cámara, Representantes al Parlamento Andino, Alcalde Mayor de Bogotá, miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas de orden Nacional y de las Comisiones de Regulación, nulidad de los actos que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía, del recurso de anulación contra autos arbitrales proferidos en contratos celebrados por una entidad pública, relativos a la propiedad industrial, entre otras. Actualmente la distribución de competencias se encuentra establecida en el Acuerdo 55 de 2003 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado, el cual ha sido modificado por los Acuerdos 117 y 140 de 2010 y 15 de 2011.

3. Sala de Consulta y Servicio Civil, integrada por 4 consejeros con la función de absolver tal y como lo establece su denominación consultas en el ámbito jurídico que le solicite el Gobierno Nacional, también le corresponde preparar proyectos de Ley y Códigos, revisar contratos y proferir conceptos sobre los mismos, verificar si los candidatos a la Presidencia de la República reúnen o no los requisitos constitucionales y expedir la correspondiente certificación.

4. Sala de Gobierno: Aunque la Ley estatutaria no la menciona, revisados los artículos 107 y 114 del CPACA se infiere que se conforma por el Presidente del Consejo, el Vicepresidente y los presidentes de las salas o secciones. Sus funciones se encuentran relacionadas con el área administrativa de carácter interno conforme lo establezca el reglamento.

2.4.7 Los Tribunales Administrativos

Estos son creados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para

cada distrito judicial administrativo, que en la actualidad son veintiséis, la mayoría de ellos coinciden con los departamentos, cada uno de ellos compuesto por un mínimo de tres magistrados, con funciones por conducto de tres salas a saber: la sala plena, la de gobierno, las especializadas y las de decisiones plurales e impares que se creen en cada tribunal

Son funciones de este órgano las establecidas por el artículo 151 y siguientes del CPACA, entre ellas vale la pena mencionar las siguientes: Nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía y en los que se controviertan actos administrativos del orden Departamental, Distrital y Municipal, así como sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades departamentales, definición de competencias administrativas entre entidades del mismo orden, entre otras.

2.4.8 Juzgados Administrativos

Son establecidos de igual forma por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las necesidades establecidas para el cumplimiento en los municipios o circuitos de las funciones establecidas en los artículos 154 y siguientes del CPAC entre las cuales se pueden mencionar las de conocer del recurso de insistencia cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital, de la nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los que se controviertan sanciones disciplinarias administrativas distintas a las que originen retiro temporal o definitivo del servicio, impuestas por las autoridades municipales.

Indica Rodríguez (2012), “Estos juzgados son novedosos en cuanto fueron previstos por primera vez en la Ley 270 de 1996, y solo comenzaron a funcionar en 2006”, es decir 10 años después de su creación en la ley. (p. 176)

Para el efecto también lo menciona el tratadista Librado Rodríguez, el Consejo Superior

de la Judicatura se crearon circuitos judiciales administrativos en los diferentes distritos judiciales administrativos, con un total de doscientos cincuenta y siete juzgados administrativos que ejercen sus competencias en los citados circuitos, además de diversos juzgados administrativos de descongestión que se crean periódicamente.

2.4.9 La jurisdicción constitucional

El propósito principal de la jurisdicción constitucional es el de ejercer la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política, y con esto garantizar a las personas la protección de los derechos fundamentales consagrados en la misma, esto a través de la Corte Constitucional, la cual se encuentra integrada por nueve magistrados, elegidos por el Senado de la República para periodo de ocho años. (art 230 y 140 de la Constitución).

2.4.10 Función jurisdiccional

La actividad jurisdiccional aparece como la función del Estado, exclusiva y excluyente, de declarar el derecho, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. Esta potestad, se refiere entonces al acto de impartir justicia, es decir, aplicar las normas legales al caso concreto para dar solución, de forma definitiva, a un litigio, así es definida por (Delgado, 2002).

Ahora bien, quienes llevarán a cabo esta potestad son los magistrados y jueces; los primeros como se indicó en líneas anteriores son integrantes de un ente colegiado y se encuentran en el nivel superior de la carrera judicial; los segundos, que se encuentran al inferior de dicho escalafón, son titulares de órganos jurisdiccionales unipersonales. (Balaguer, 2004).

El respecto, el artículo 12 de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se modifica la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ofrece una descripción de la función jurisdiccional estudiada en los siguientes términos:

Artículo 12. Del ejercicio de la función jurisdiccional por la rama judicial. La función

jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente Ley Estatutaria.

Bajo ese entendido, el acto jurisdiccional puede describirse como la manifestación exterior y unilateral de la voluntad del Estado, realizada con la intención de producir consecuencias jurídicas, cuyo sentido constituye una norma individualizada, manifestación que se produce con motivo de una controversia de derecho que se somete a la decisión de aquél y que se formaliza a través de Autos o Sentencias según corresponda. (Silva, 2004).

De conformidad con lo establecido por el actual Código General del Proceso – ley 1564/2012 en su artículo 278 las sentencias son las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión.

Se establece en el precepto normativo en cita que las sentencias pueden ser anticipadas total o parcial, en los siguientes eventos:

1. Cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez.
2. Cuando no hubiere pruebas por practicar.
3. Cuando se encuentre probada la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la prescripción extintiva y la carencia de legitimación en la causa.

Son autos todas las demás providencias.

El artículo 279 *ibidem* señala que salvo los autos que se limiten a disponer un trámite, las providencias serán motivadas de manera breve y precisa. No se podrá hacer transcripciones o

reproducciones de actas, decisiones o conceptos que obren en el expediente. Las citas jurisprudenciales y doctrinales se limitarán a las que sean estrictamente necesarias para la adecuada fundamentación de la providencia.

Cuando deba dictarse por escrito, la providencia se encabezará con la denominación del juzgado o corporación, seguido del lugar y la fecha en que se pronuncie y terminará con la firma del juez o de los magistrados.

Las aclaraciones y salvamentos de voto se anunciarán en la audiencia y se harán constar por escrito dentro de los (3) días siguientes, si el fallo fue oral. Cuando la providencia sea escrita, se consignarán dentro del mismo plazo, contado a partir de su notificación.

En todas las jurisdicciones, ninguna providencia tendrá valor ni efecto jurídico hasta tanto hayan sido pronunciadas y, en su caso, suscrita por el juez o magistrados respectivos.

Continúa el artículo 279 del referido CGP señalando que la motivación de la sentencia deberá limitarse al examen crítico de las pruebas con explicación razonada de las conclusiones sobre ellas, y a los razonamientos constitucionales, legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión, con indicación de las disposiciones aplicadas. El juez siempre deberá calificar la conducta procesal de las partes y, de ser el caso, deducir indicios de ella.

La parte resolutive se proferirá bajo la fórmula “administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley”; deberá contener decisión expresa y clara sobre cada una de las pretensiones de la demanda, las excepciones, cuando proceda resolver sobre ellas, las costas y perjuicios a cargo de las partes y sus apoderados, y demás asuntos que corresponda decidir con arreglo a lo dispuesto en este código.

Cuando la sentencia sea escrita, deberá hacerse una síntesis de la demanda y su

contestación.

El anterior análisis permite concluir que el sistema jurídico de Colombia se encuentra cimentado desde el año 1991 como un Estado Social de Derecho cuyo fin es la dignidad del ser humano, lo que implica que las Autoridades Administrativas deban garantizar la protección real y efectiva de los derechos de los administrados, tal es el caso de derecho a la igualdad de trato y a la administración de justicia pronta y oportuna entre otros. Estructuralmente se encuentra adaptado tal y como se explicó en el presente capítulo para que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros cumpla con el objetivo para el cual fue creado.

Con lo anterior se da por terminada la presentación del panorama estructural del sistema jurídico colombiano y enunciación de las Autoridades Administrativas que están llamadas a velar por el correcto funcionamiento del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros, temática prevista para el capítulo segundo de la presente investigación, y seguidamente nos detendremos a analizar a fondo cómo se encuentra contemplado en la actualidad el aludido mecanismo.

Capítulo III. Principios, finalidades, y trámite procesal que regula el dispositivo o instrumento jurídico de extensión de la jurisprudencia

Para abordar el análisis de este instituto procesal en los términos consagrados en el CPACA, es necesario desarrollar el siguiente esquema a saber:

3.1 La extensión de jurisprudencia en el derecho administrativo colombiano

Teniendo en cuenta que dentro de los antecedentes de la extensión de la jurisprudencia los términos jurisprudencia, precedente jurisprudencial y unificación de jurisprudencia, pueden llegar a confundirse, es pertinente conceptualizarlas de tal forma que sus diferencias queden claras en el presente estudio, máxime cuando lo que se pretende es la extensión de la “Jurisprudencia”.

3.1.1 Jurisprudencia – Concepto

Proviene del latín IURIS= DERECHO, PRUDENTIA= SENSATEZ Y BUEN JUICIO. Prudentia, a su vez derivada de PRUDENTIS = CONOCIMIENTO.

En términos generales, es el conjunto de sentencias y decisiones proferidas por órganos judiciales que, a su vez pueden servir de pauta de interpretación para asuntos de conocimiento en eventos posteriores. Esto no significa otra cosa que la jurisprudencia tiene como propósito dejar precedentes y parámetros jurídicos de interpretación establecidos.

En esa medida comprendemos porque la jurisprudencia, se constituye entonces como una fuente del derecho dado que es innegable el aporte para la creación, modificación, o extinción de normas existentes.

Sin embargo, es preciso dejar sentado que pese a que es un criterio auxiliar de la actividad judicial, para el tema que nos ocupa, se erige como imprescindible, y es casi indudable que la jurisprudencia paso a ser un criterio principal, pues puede equipararse a la ley dado que el derecho colombiano, y en especial el derecho Administrativo es el resultado de la interpretación que en el

ejercicio jurídico se ha dado a la doctrina, aunado a que se respalda en el hecho de estar plasmado en el nuevo código contencioso.

Raffino (2019) afirma:

La jurisprudencia **se forma a partir de todos los fallos de tribunales judiciales**, ya que todo constituirá un precedente de acción. Es por esto que una decisión, de un juez no tiene solamente efecto actual, sino que servirá de precedente para futuras ocasiones, tanto de ellos como de otros magistrados. La frase “*sentar jurisprudencia*” se usa justamente aquellas situaciones en las que un juez establece parámetros con los que la justicia comenzará a expedirse en algún caso.

Por otro parte, Henao (2014), identifica tres grandes aportes de la jurisprudencia 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 hacía 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. (p. 265)

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. (Munar, 2018)

3.1.2 Precedente - Concepto

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, p. 4), es una decisión que por analogía o coincidencia, se basa en un pronunciamiento anterior (Cabanellas, 1979, p. 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, p. 10) y puede operar tanto “en los sistemas de tradición continental como en los sistemas de Common law” (Garzón, 2013, p. 532).

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

Garzón (2014), 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” (p. 705) y Díez-Picazo y Ponce de León (1982), como “... aquella actuación pasada de la Administración que, de algún modo, condiciona sus actuaciones presentes exigiéndoles un contenido similar para casos similares” (p. 7).

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, 2008, p. 66).

Además de lo anterior, López (2016), señala que en los últimos años en Colombia ha surgido una disciplina especial denominada “precedente administrativo de descongestión” (p. 47), 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, p. 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.

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 200148 en donde se declaró la constitucionalidad condicionada de la norma que contenía la doctrina probable o artículo 4º de la Ley 169 de 189649 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, p. 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”.

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 2010⁵¹, 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, 2014, p. 69)

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

Por otra parte, Hernández (2011), 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. (p. 243)

Para Iturralde (2013):

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. (p. 196)

3.1.3 Unificación de jurisprudencia- Definición

Ahora bien, para abordar el tema de extensión de jurisprudencia, se requiere previamente hablar de *Unificación de Jurisprudencia*.

Teniendo en cuenta que existe gran cantidad de normas jurídicas, y a su vez, existen varios jueces, es innegable que pueden surgir tantas interpretaciones como operadores de justicia, por esto se hace indispensable que en ciertos temas se unifique el criterio, a fin de que se trace una línea con parámetros jurídicos claros que permitan resolver los conflictos de la misma manera en casos similares. Dicha función se ha otorgado a los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones,

por el hecho mismo de ser los tribunales superiores, y a quienes se les ha revestido de esta jerarquía en razón de la institución que representan.

Así lo ha plasmado La Corte Constitucional pues ha establecido que si bien es cierto los jueces gozan de autonomía para adoptar la decisión que en sano juicio consideren, también lo es que estas facultades tienen límites, y uno de ellos es la observancia el precedente judicial.

En sentencia T-360-14, indicó la Corte Constitucional “(...) La Corte ha diferenciado dos clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores (...)”
(negrillas fuera de texto)

Para concretar, tenemos que 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 sí 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. (Munar, 2018)

Unificar un criterio jurisprudencial, permite mostrar con transparencia el ejercicio del derecho, valiéndose de la seguridad jurídica que se desencadena del hecho mismo de la unificación, debido a la unidad del ordenamiento jurídico.

La función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones tiene una amplia tradición en nuestro derecho y en la propia jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, en las últimas décadas ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial por su importancia para la realización de derechos y principios constitucionales inherentes al Estado Social de Derecho, como la igualdad, la seguridad jurídica y, en el caso de la Administración, la plena aplicación del principio de legalidad. (Ministerio de Justicia, 2013)

De conformidad a lo que se ha planteado respecto de la unificación de jurisprudencia, es preciso traer a colación respaldo jurídico al hecho de que el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa esté en cabeza del Consejo de Estado, veamos lo dicho por la Corte Constitucional; “A juicio de la Corte, la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la Ley y con la precisión que más adelante se hace en cuanto a la procedencia de la tutela contra sus decisiones.” (Sentencia C-713 de 2008, 2008)

En mismo sentido se refirió la Sentencia C-539 de 2011: “En cuanto al margen de libertad

interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado esta Corte que estas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la Ley, y que tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional”.

Si bien, antes de la expedición del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, existía la unificación de jurisprudencia en la materia, fue necesario positivizarla, y es así como nacen las sentencias de unificación del derecho Administrativo en Colombia

Una vez se cuenta con una sentencia unificada, se podrá hablar de extensión de jurisprudencia, pues no es posible dar este carácter a cualquier pronunciamiento judicial, dado que el mismo debe provenir (como ya se dijo) del órgano de cierre, para así dar certeza y credibilidad al sistema judicial.

La misma norma (CPACA), nos indica que es una sentencia de unificación,

“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

3.2 Que es la extensión de la jurisprudencia?

En una primera interpretación de que es la extensión de jurisprudencia, se puede decir que

es una herramienta que impone a la administración como obligación la protección directa de los derechos de sus administrados donde el reconocimiento de sus derechos debe hacerse de manera prioritaria por la autoridad administrativa, dejando a los jueces la intervención solo en aquellos casos excepcionales en que la administración considere que debe negar su reconocimiento.

Sin embargo, para abordar desde un concepto propio el tema de extensión es necesario traer a colación conceptos de algunos doctrinantes con el fin de esclarecer un poco más el significado de la extensión de jurisprudencia y su aplicación.

Para Buitrago (2011), 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. (p. 451)

Ahora bien, Arboleda (2011), se refiere 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 (p. 102).

De igual forma para, Palacio (2013), 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. (p. 861)

Así mismo, Munar y Ortiz (2014), 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. (p. 79)

De igual manera, el Consejo de Estado en auto 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”. (Munar, 2018)

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado en Sentencia 11001031500020140131201 del 05 de febrero de 2015, a través de la Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, estableció que el propósito de esta figura consiste en lograr descongestionar los despachos con un procedimiento ágil en el que las discusiones, en torno a derechos particulares, puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el desgaste de la administración de justicia frente a temas

que ya han sido abordados en criterios unificados por los órganos de cierre, en este caso la jurisdicción constitucional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según corresponda.

En nuestros términos, es un mecanismo incorporado en nuestro ordenamiento jurídico, a través del nuevo código, que surge de la necesidad de renovar en alguna medida el derecho administrativo, y eliminar la excesiva judicialización de los asuntos y trámites que deben resolverse en sede administrativa, permitiendo al ciudadano acceder prontamente a la justicia, solicitando que se le apliquen los efectos de una sentencia que tienen una línea jurisprudencial establecida en asuntos con las mismas características de hecho y de derecho, evitando así el desgaste de la administración, y la congestión de los despachos judiciales

Lo anterior tiene su razón de ser, en la claridad reiterativa que hace el sistema judicial respecto de un asunto específico, cuando ya hay precedentes que establecen cual será el alcance de la decisión, y deja sentado que frente al mismo no habrá variación alguna, obligando al administrado a mover el aparato judicial conllevando a la congestión de los despachos judiciales, y al desgaste de la administración de justicia, sin necesidad de ello.

“Uno de los principales temas que ocupó la Comisión de Reforma fue, precisamente, el de la necesidad de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de manera tal que sus providencias fueran tenidas en cuenta por la Administración y por la propia jurisdicción contenciosa. Se entendió que el reforzamiento de dicha función tendría incidencia directa en la protección de derechos en sede administrativa, la reducción de la litigiosidad y la garantía de seguridad jurídica y coherencia en la aplicación de las normas jurídicas. (Ministerio de Justicia, 2013)

Tal como se mencionó, este mecanismo pretende hacer que las autoridades administrativas den aplicación a las sentencias de unificación proferidas por el alto tribunal cuando deban resolver

sobre asuntos de su competencia y para su aplicación requiere la existencia previa de una sentencia que reconozca un derecho y cuyos efectos puedan ser empleados para solucionar un caso análogo respecto del cual el interesado debe acudir a la sede administrativa; con ello se garantizan derechos como el acceso a la tutela judicial efectiva, la buena fe y la confianza legítima, la unidad y la coherencia del sistema normativo, el debido proceso, la seguridad jurídica la certeza y la predictibilidad de las decisiones administrativas y su aplicación descongestiona el sistema.

3.3 Principios constitucionales y legales del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia

En este punto es importante precisar como lo refiere Riascos (2010), los principios constitucionales que rigen al procedimiento administrativo se encuentran diseminados en la Constitución de 1991, en tanto los principios legales del procedimiento se encuentran relacionados en el artículo 3°. de la Ley 1437 de 2011. (p. 529)

Los principios constitucionales del procedimiento administrativo son:

a) *Incardinación al Estado Social de derecho*: El procedimiento administrativo esta incardinado en el concepto del Estado Social de Derecho, desde el momento mismo en que el Estado como los particulares y servidores del Estado se somete al Ordenamiento jurídico vigente; respetan el derecho propio y el de los demás; cumplen y hacer cumplir la Constitución y demás normas jurídicas respecto de los derechos y deberes de las personas y de la colectividad a través de mecanismos jurídicos, recursos, actuaciones y procedimientos (artículo 1°. Constitucional).

b) *Cumplimiento de los fines del Estado*. El procedimiento administrativo está dirigido inequívocamente a cumplir los fines del Estado, en los términos del artículo 2°. Constitucional; así como la efectividad prestación de los servicios públicos; la participación y el acceso de las personas y de la colectividad en las decisiones administrativas a través de actuaciones y procedimientos y el respecto a los derechos, deberes y cargas constitucionales.

c) *Constitucionalidad y legalidad del procedimiento.* El procedimiento administrativo está previsto en el ordenamiento jurídico partiendo de las normas constitucionales y reglamentándose en las normas legales y administrativas, en su estructura, funcionamiento y fines (artículo 4º. *Ibídem*).

d) *Responsabilidad de las actuaciones.* Los funcionarios del Estado como las personas privadas con funciones públicas responderán por el cumplimiento y la vulneración del ordenamiento jurídico, la omisión y la extralimitación de funciones cuando adelanten y finiquiten actuaciones y procedimientos administrativos (artículo 6º., 122 a 125 *ibídem*).

e) *Igualdad en la actuación administrativa.* El procedimiento administrativo es el mecanismo idóneo para que la administración pública, las autoridades estatales y las personas privadas con funciones públicas cumplan sus cometidos constitucionales y legales y fines del estado en un plano de igualdad jurídica para con los destinatarios como para quienes son titulares de una potestad administrativa (artículo 12 *ibídem*).

f) *Iniciación a instancia del interesado.* En todo procedimiento administrativo que termine con una decisión administrativa, mayoritariamente será porque se inició a instancia de persona interesada tras el ejercicio del derecho de petición (artículo 23 *id*). La petición (escrita, verbal y electrónica) dirigida a la creación de una decisión o acto administrativo por intermedio de un procedimiento administrativo es el mecanismo jurídico – procesal más idóneo para hacer respetar los derechos fundamentales, constitucionales o intereses legítimos reconocidos en el ordenamiento jurídico.

g) *El debido proceso administrativo.* Todo procedimiento administrativo tiene que cumplir con los ritos, pruebas, etapas, audiencias y decisiones conforme al ordenamiento jurídico preexistente, respetando la dignidad de la persona, sus derechos y deberes en el Estado Social de

derecho y esperando que las autoridades estatales, las administraciones públicas y las personas privadas con funciones públicas se sometan a esos formalismos y decisiones. Las decisiones administrativas serán publicitadas, comunicadas o notificadas y serán recurribles para garantizar el derecho de defensa y audiencia (artículo 29 *ibídem*).

h) *Aplicabilidad de la función Administrativa.* Esta es un principio continente de otros principios que lo potencian y fortalecen. Todo procedimiento administrativo que lleva inmerso una función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (artículo 209 *id*). Con base en estas formas de traslado de funciones y competencias a las entidades territoriales autónomas como los departamentos, distritos y municipios (artículo 287 *id*), el procedimiento administrativo seccional y local con lleva los principios constitucionales de la función administrativa.

i) *Las actuaciones de los particulares o administrados y de las autoridades públicas deben ceñirse a la buena fe.* Es principio contiene de otros constitucionales y legales, la presunción de la buena fe en todas las actuaciones administrativas dirigidas a producir procedimientos administrativos, contratos estatales y actos administrativos (objetivos, subjetivos y mixtos). Por lo tanto, según el artículo 83, constitucional, la buena fe se presumirá en todas las gestiones que particulares y autoridades públicas adelanten en cumplimiento de un deber legal, estatutario o normativo.

Los principios legales si bien se derivan de los principios constitucionales, se encuentran regulados por el CPACA y las leyes especiales que reglamentan los diferentes procedimientos administrativos especiales, es así como en el documento especializado de la Agencia Nacional de

Defensa Jurídica del Estado de Junio de 2017, se explican los principios que rigen el mecanismo de extensión de jurisprudencia tales como: principio de igualdad, legalidad, auto tutela administrativa y debido proceso, tal como se pasan a explicar:

3.3.1 Principio de Igualdad

Indudablemente el primero de ellos es el de igualdad, que como principio encuentra su fuente original en el artículo 13 de la Carta Política, cuyo tenor literal expresa: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)”.

El CPACA acoge el principio en comento como uno de los pilares fundamentales de ese estatuto procesal, lo que evidencia el proceso de actualización de las reglas procedimentales en materia administrativa conforme a los postulados constitucionales actuales. En efecto, el artículo 3, numeral 2 advierte que: “En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

Adicional a lo anterior el CPACA pone principal empeño en el concepto de “igualdad de trato ante las autoridades”, el cual valga decir, emana directamente de la noción abstracta y general de “igualdad ante la ley”. Sobre el particular se tiene que: “Del principio de igualdad de todos ante la ley, se deriva el derecho ciudadano de recibir ‘la misma protección y trato de las autoridades’ (CP, art 13). Su garantía y realización efectiva obliga a todos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo mismo autoridades administrativas que jueces, también como expresión del sometimiento del poder al derecho y la proscripción de la discriminación, la arbitrariedad y la

inseguridad” (Sentencia C-816 de 2011, 2011)

Siguiendo la línea trazada por la Corte Constitucional sobre la igualdad de trato ante las autoridades, se desprenden dos consecuencias: “(i) el deber a cargo de la administración y la judicatura de adjudicación igualitaria del derecho; (ii) y el derecho de las personas a exigir de sus servidores que, en el 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”. (Sentencia C-816 de 2011, 2011)

El mecanismo de extensión de jurisprudencia desarrolla estos axiomas, en especial el derecho de reclamar de las autoridades el reconocimiento de los derechos en condiciones de igualdad con otros ciudadanos, habida cuenta que, la extensión de los efectos de las sentencias unificadoras y la obligatoriedad del precedente judicial: “(...) 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” (Sentencia C-816 de 2011, 2011)

De esta manera, el instrumento objeto de este documento permite avanzar desde el principio formal de igualdad frente a la ley, hacia la consolidación del postulado material de igualdad de trato, noción que verdaderamente garantiza la aplicación del axioma igualitario concebido por el constituyente en artículo 13 de la Constitución Política.

3.3.2 Principio de legalidad

De conformidad con lo previsto en los artículos 29 y 230 de la Constitución Política es una característica del Estado colombiano su sujeción al Derecho y constituye una garantía para cualquier persona que los jueces se encuentren sometidos a los mandatos de la ley. No obstante, el anterior postulado que ha representado históricamente una de las mayores conquistas del Estado moderno ha evolucionado notablemente con el propósito de materializar en mayor medida su

aplicación a fin de garantizar dicho principio no solo respecto de la ley en el momento de su promulgación, sino en la aplicación de la misma.

En ese nuevo contexto, las nociones tales como “precedente judicial” y “sentencias de unificación” se erigen como categorías fundamentales para el estudio del principio de igualdad, habida consideración que las decisiones dictadas por los órganos de cierre de las jurisdicciones son vinculantes para los funcionarios que desempeñan funciones judiciales y para los servidores públicos que desarrollan sus funciones al interior de autoridades de orden administrativo.

La doctrina constitucional actual entiende que la categoría conocida como “imperio de la ley” ostenta un espectro más amplio, en el cual, tienen plena participación las providencias judiciales dictadas por los órganos de cierre, cuyas interpretaciones son vinculantes tanto para quienes ejercen funciones judiciales como para las autoridades administrativas.

Sobre el particular, la Corte Constitucional estableció las reglas constitucionales relacionadas con la fuerza vinculante de las decisiones de los órganos de cierre en el ámbito de las autoridades administrativas de la siguiente manera:

“(…) (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P”¹⁷.

En desarrollo de esa misma orientación -aunque correspondiendo a una figura jurídica

diferente de la extensión de jurisprudencia-, el legislador colombiano previó en el artículo 10º como un deber de las autoridades administrativas la aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias al resolver los asuntos de su competencia y estableció que con ese mismo propósito deberían tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas disposiciones.

Así las cosas, el mecanismo de extensión de jurisprudencia constituye una garantía que se orienta por el principio de legalidad en su concepción más moderna, por cuanto comprende dentro del término de ley aquellas decisiones judiciales mediante las cuales se interpreta y se aplica el derecho a fin de otorgar a los ciudadanos mayor seguridad jurídica y confianza en el ordenamiento jurídico.

3.3.3 Principio de autotutela administrativa

El tercer principio que tiene plena aplicación en el mecanismo de extensión jurisprudencial, es el conocido como el de “autotutela administrativa”.

El principio de autotutela, acogido del derecho español, consiste básicamente en la prerrogativa que tienen las autoridades administrativas de pronunciarse sobre los asuntos relacionados con sus competencias, a través de actos administrativos que se presumen legales, antes de que tenga lugar el control judicial que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La Corte Constitucional expone con criterios claros la teoría atinente al principio de autotutela administrativa así:

“En el derecho español una de las modalidades de ‘Autotutela’ del Estado es la relativa a la ejecutoriedad de los actos administrativos, entendida como la facultad de la administración para definir situaciones jurídicas sin necesidad de acudir a la acción judicial. En palabras de los

profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández la definen como ‘el sistema posicional de la Administración respecto a los Tribunales (...) La Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndole de este modo de la necesidad común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.’. Esa facultad de autotutela es reconocida excepcionalmente a los particulares (para casos como la legítima defensa, el derecho de retención etc); además para ellos es facultativa, ya que por regla general deben acudir a los tribunales” (Sentencia T-445 de 1994, 1994).

Como expresión del principio de autotutela administrativa, la Corte Constitucional ha reconocido que: “[d]e manera general puede decirse que la necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción constituye un privilegio de la Administración, derivado del principio de autotutela administrativa y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos sean planteadas ante los tribunales” (Congreso de la República de Colombia, 2003)

Precisamente, el artículo 102 del CPACA, norma que define el procedimiento de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa, es una manifestación del mencionado principio de autotutela, en virtud del cual, las autoridades tienen la posibilidad de pronunciarse afirmativa o negativamente sobre la solicitud de extensión jurisprudencial sometida a su conocimiento, a través de un acto administrativo que se presume legal.

En todo caso, como cualquier acto administrativo, su control está supeditado al estudio de las autoridades judiciales que componen la jurisdicción contencioso administrativa, pero en este caso, cuando las autoridades niegan la solicitud de extensión jurisprudencial, es permitido al

ciudadano acudir directamente al Consejo de Estado para que sea éste quien, en su calidad de máximo organismo de esa clase especial de justicia, decida finalmente si procede o no la extensión de los efectos de la sentencia de unificación invocada en la petición.

Así las cosas, se pretende fortalecer el rol de las autoridades administrativas en cuanto al reconocimiento de derechos de los ciudadanos se trata, por lo cual tienen la posibilidad de aplicar a casos nuevos la interpretación contenida en un fallo de unificación del Consejo de Estado, sin necesidad de tramitarse un proceso judicial para ese efecto, lo cual, a pesar de la novedad, no deja de ser una manifestación del principio de autotutela mencionado.

3.3.4 Principio del debido proceso.

Por último, es evidente que tiene plena aplicación el principio del debido proceso y todas las garantías que lo componen, habida cuenta que el artículo 29 de la Constitución Política establece que dicho axioma permea tanto actuaciones judiciales como administrativas.

El principio en comento tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia constitucional colombiana, dado su carácter rector y transversal tanto de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el escenario administrativo como en el ámbito judicial. Sobre el particular, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad.

(...)

En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos” (Sentencia C-034 de 2014, 2014)

El principio del debido proceso se erige como un derecho y postulado fundamental dentro de la estructura de nuestra carta política, de ahí que sin su aplicación es improcedente adelantar cualquier actuación, sea en el contexto administrativo o en el escenario judicial, motivo por el cual, la Corte resalta que el debido proceso, como mandato de optimización es inherente al Estado de Derecho.

Como evidencia de lo anterior, el legislador se preocupó por consagrar expresamente en el CPACA, el carácter rector del principio del debido proceso así: “1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem”.

El mecanismo de extensión de jurisprudencia no es ajeno a la aplicación del principio en comento, pues como se vio, no existe actuación administrativa o judicial que escape de su ámbito de aplicación, e incluso, específicamente en relación con el mecanismo, el debido proceso tiene

doble connotación, en la medida en que su trámite ostenta dos etapas, una que se desarrolla en sede administrativa y otra adelantada en el contexto estrictamente judicial, la primera se tramita ante la autoridad administrativa encargada de reconocer el derecho y la segunda, se surte ante el Consejo de Estado, máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa.

Haciendo un análisis en conjunto de los principios que rigen la extensión de jurisprudencia, debe decirse que todos están orientados a fortalecer el principio de relevancia judicial, en el entendido de que el Juez debe ser la última instancia, ya que previo a que este deba conocer un asunto en concreto, es un deber de la administración, que en igualdad de condiciones a asuntos ya resueltos en las mismas condiciones fácticas y jurídicas, y bajo la observancia de la constitución, la ley y los reglamentos, dé aplicación al pronunciamiento establecido. Lo dicho se traduce en principios de igualdad y eficacia que, pese a que hacen parte de la extensión de jurisprudencia, y acompañan una figura legalmente establecida, no está dando los resultados esperados.

En la formulación del Estado Social de Derecho no basta la simple enunciación constitucional de la igualdad formal ante la Ley; es necesario además “que en la aplicación de la Ley las personas reciban un tratamiento igualitario”. (Sentencia C-104 de 1993, 1993)

Los principios se han establecido para ser parámetros de interpretación y aplicación bajo los cuales se ejerce el derecho, la finalidad es llevar al Estado Social de Derecho a alcanzar su propósito de administrar justicia sin obviar los derechos de los administrados y contrario a ello brindando espacios en los que los ciudadanos puedan sentirse seguros y confiados del régimen establecido y bajo el cual son gobernados.

La extensión de Jurisprudencia, se trata sin duda de la materialización de diversos principios constitucionales pilares de la actividad de la administración y del ejercicio de la función judicial: igualdad, eficacia, buena fe, celeridad, seguridad jurídica, y coherencia. Así las cosas,

podemos ver como el legislador tuvo el claro propósito de hacer de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado y de la extensión de jurisprudencia, un mecanismo autónomo para la protección efectiva de los derechos ciudadanos.

Tenemos entonces que la extensión de jurisprudencia se orienta a reforzar la aplicación de los principios constitucionales que regulan tanto la actividad de la administración como del aparato judicial.

En concreto podemos decir entonces que el mecanismo esta dado para;

1. Ser vehículo del Estado para alcanzar los fines propuestos constitucionalmente.
 2. Legitimar el principio de seguridad jurídica, que debe regir en el Estado Social de derecho.
 3. Materializar el principio de igualdad en situaciones con condiciones fácticas y jurídicas similares.
 4. Aplicar con eficacia y celeridad los pronunciamientos judiciales que tiene carácter de sentencias de unificación.
 5. Unificar el ordenamiento jurídico, en asuntos ampliamente tratados en los cuales hay una línea jurisprudencial establecida.
 6. Descongestionar el aparato judicial, evitando a la administración de justicia el desgaste cuando ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre un mismo tema y en un mismo sentido.
- Fortalecer el concepto de jerarquización del sistema judicial.

3.4 Finalidad de la extensión de la jurisprudencia

Para efectos de esta investigación, tendremos que la finalidad principal del mecanismo de extensión de Jurisprudencia, es lograr 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 el reconocimiento del derecho, a fin de evitar que se presenten procesos judiciales frente asuntos en donde la jurisprudencia ya fijó pautas al respecto y de esta forma contribuir a descongestionar los despachos judiciales.

Sin embargo, del estudio de este mecanismo se identificaron otras finalidades no menos importantes, tales como;

- Garantizar la protección de derechos en sede administrativa y una pronta y uniforme resolución de los asuntos de competencia de las autoridades administrativas.
- La introducción de esta figura jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano tuvo también como finalidad rescatar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para por esa vía evitar cualquier posibilidad de incoherencia o de un trato distinto frente a idénticas situaciones
- Contribuir a la descongestión judicial, evitando el proceso contencioso administrativo que se debe instaurar para el reconocimiento de un derecho subjetivo.

3.5 Legislación de la extensión de la jurisprudencia

Desde la Constitución de 1991, el enfoque del deber de la actuación de la administración cambio en el cual las personas ya no estarían al servicio del Estado sino por el contrario el Estado al servicio de la persona, adicional la Carta del 91 introdujo una nueva proyección a las garantías y derechos provenientes del Estado, así en materia de derecho a la igualdad, derecho de petición, debido proceso, se convirtieron en derechos de aplicación inmediata.

Lo anterior en razón a que la administración se presentaba en su actuar como una isla independiente en cuanto a sus decisiones jurídicas, ya que resolvía de manera diferente sobre un mismo asunto de derecho, desconociendo así los derechos de sus administrados.

Por esto la importancia del artículo 13 de la Constitución Política, el cual 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).

En la legislación de nuestro país, la igualdad se encuentra desde el preámbulo de la carta del 91, como un valor; en el artículo 13 de la Constitución Política, como un derecho constitucional fundamental, y por último en el nuevo código viene 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.

Con el objetivo de introducir en nuevo Código de lo administrativo cambios realmente relevantes, que fortalecieran la función administrativa a partir de la función de unificación jurisprudencial para que la administración les diera aplicabilidad, evitando procesos judiciales largos y costosos, se creó la Comisión de Reforma a la Jurisdicción de la Rama Judicial y Ejecutiva mediante el Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007, comisión que desde el comienzo considero crear mecanismos que permitieran a la Administración resolver sus controversias de manera directa, sin sobrepasar el derecho a la igualdad de los particulares y respetando los principios de eficacia, eficiencia, y celeridad de la función administrativa, en protección de los derechos de los administrados.

Por lo que 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.

Después de varias sesiones los miembros de la Comisión 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, p. 85 y 86)

Es así como se da inicio por medio de la Ley 198 de 2009 a la expedición del nuevo código, con un propósito doble; i) crear mecanismos de unificación jurisprudencial; y ii) asegurar el acatamiento de las decisiones judiciales, y así fue presentado, en la exposición de motivos, indicando:

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 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.

En este proyecto, el mecanismo se encontraba bajo la denominación de: “Extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la Administración” 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”, así:

Título VII

Extensión y unificación de la jurisprudencia

Capítulo 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.

Por su parte, en ponencia del primer debate al Proyecto de Ley número 315 de 2010 que cursó ante la Cámara de Representantes, 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:

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.

Es claro entonces, que tanto para la Comisión como para las cámaras del legislativo la extensión de la jurisprudencia fue un tema de vital importancia, por ser el mecanismo con el cual se lograría el acatamiento de las decisiones judiciales en primera medida por parte de las

autoridades administrativas, por ser estas las que conocen las controversias que a futuro se convertirán en demandas contra el mismo Estado, así como el poder 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 Jurisdicción Contenciosa.

Es con la ley 1437 de 2011 que aparece en la órbita del sistema jurídico la extensión de jurisprudencia en lo contencioso administrativo, pues pese a los antecedentes, no existían sentencias de unificación del Consejo de Estado y este status solo se otorgó con la antes citada ley.

Teniendo en cuenta que la extensión de jurisprudencia, se adoptó con el propósito de unificar el ordenamiento jurídico, y a su vez, para desarrollar el mismo tuvo en cuenta dos escenarios, el de las autoridades administrativas, y el de las autoridades judiciales, desde el mismo planteamiento de los principios impuso a las autoridades administrativas que aplicaran lo que les correspondiera en sus actuaciones, bajo la observancia del principio de igualdad.

La mencionada Ley reglamenta esta figura en dos instancias diferentes, y las divide claramente en la instancia administrativa y la instancia judicial.

Basta solo con remitirnos a los artículos 3, 10, 102, 269, y 270, para observar como el legislador introdujo la figura al sistema y la desarrolla allí mismo en cuanto a su naturaleza y procedimiento.

Sin embargo, es preciso aclarar que, si hablamos de la legislación que reglamenta la extensión de jurisprudencia, y estando en un esquema riguroso en cuanto a taxatividad, solo debemos referirnos a los artículos 102 y 269 del CPACA, en la medida en que son estos artículos los que desarrollan la figura en las dos instancias diferentes.

Ahora, pese a echar de menos la taxatividad en los demás artículos citados y que refieren

a extensión de jurisprudencia, teniendo en cuenta sus pinceladas respecto de los principios rectores, y respecto del mecanismo como tal, para efectos del presente estudio, también se tendrán como reglamentadores de la extensión de jurisprudencia, aunque no en la misma magnitud.

3.6 La extensión de Jurisprudencia en sede administrativa a partir de la ley 1437 de 2011

Como ya se mencionó, es con la Ley 1437 de 2011 que nace realmente a la vida jurídica el mecanismo de la extensión de Jurisprudencia, desarrollando en los artículos 3 y 10 su naturaleza, en cuanto a la interpretación y aplicación por parte de las autoridades administrativas de las normas y jurisprudencia, unidas al deber de su aplicación de manera uniforme; para después remitirnos a su trámite procesal a los artículos 102, 269 y 270.

Es así, como el inicio a la vida jurídica del mecanismo está enmarcada en los principios de los ciudadanos, abordados en el CPACA como los principios generales del derecho administrativo, de la siguiente manera:

Art. 3°. Principios: Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

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

La extensión de jurisprudencia pretende limitarse en la práctica, a la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que no es otra cosa que la administración, utilice el ordenamiento jurídico con responsabilidad y siguiendo los parámetros establecidos por la constitución, las normas y los reglamentos, constituyéndose en una forma alternativa de solución de conflictos y a su vez aportando lo que está a su alcance para

descongestionar el aparato judicial, tal como lo establece el artículo 10 del mencionado código.

Con el objetivo de darle relevancia al precedente y a la aplicación por parte de las autoridades administrativas de las normas y jurisprudencia, como fuente del derecho, se presentó en el nuevo código el artículo 10 el deber de su aplicación de manera uniforme, expresamente;

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.

Se observa como el legislador impone a la administración el deber de aplicar disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a las situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

De esta norma se derivan dos mandatos: el deber de resolver de manera igual los casos iguales mediante la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales o reglamentarias aplicables, y la obligación de tener en cuenta las decisiones de constitucionalidad (Sentencia C-818 de 2011) y las sentencias de unificación del Consejo de Estado en que tales normas se hayan interpretado. Se establece una prohibición general de resolver de manera distinta casos iguales.

De donde se infiere que, la administración en cumplimiento de su función y competencia tiene la obligación de dar aplicación uniforme a las normas y a la jurisprudencia, emanada del Consejo de Estado y 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.

Ahora bien, la Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2011, estableció 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 este entendido, uno de los fines del deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia es el de garantizar a los administrados el principio de igualdad siempre y cuando se encuentren frente a situaciones similares.

Es importante destacar, que dentro de las reformas contempladas en la Ley 2080 de 2021, no se hizo ninguna modificación al deber de la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, es decir que continua con la vigencia y relevancia contempladas en la Ley 1437 de 2011 y por ende con la obligación de su cabal cumplimiento por parte de las autoridades administrativas.

Ahora bien, la figura de la Extensión de la jurisprudencia se encuentra establecida en la ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo reformado por la Ley 2080 de 2021, de la siguiente manera.

Artículo 102 modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021. 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. 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.

Como se encuentra establecida la figura, hay lugar a la extensión de efectos de una sentencia de unificación que reconoce un derecho, que haya sido proferida por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, con la única condición para que ello ocurra, es que el interesado demuestre que se encuentra en una situación con idénticos supuestos fácticos y jurídicos a los contenidos en la sentencia de

unificación.

Cabe resaltar que este numeral 3 sufrió modificación en la reciente Ley 2080 de 2021, ya que retiro la exigencia de aportar la copia de la sentencia invocada, estableciendo como requisito solo el hacer referencia de la mencionada sentencia, modificación que es oportuna y acorde al momento en que se está desarrollando el derecho, en una era digital donde se suple este tipo de requisitos para darle cabida a los medios digitales.

Por otra parte, también se aborda en el CPACA el trámite a seguir, si la autoridad administrativa se niega a extender los efectos de una sentencia de unificación o sencillamente guarda silencio frente a la solicitud, el interesado podrá recurrir ante el Consejo de Estado, mediante escrito razonado, en los siguientes términos reformados por la Ley 2080 de 2021.

Artículo 269 modificado por el artículo 77 de Ley 2080 de 2021, el cual quedara así.

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.

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.

En este evento ya nos encontramos en la segunda parte del Código referente a la reglamentación de la extensión de jurisprudencia pero en instancia judicial, que como hemos dicho en páginas anteriores, es una etapa en la que el ciudadano puede acceder directamente al órgano de cierre de la jurisdicción administrativa, para obtener de él, la extensión de los efectos de una sentencia, y el reconocimiento de un derecho sin necesidad de mover el aparato judicial como se hace con los medios de control, reduciendo así tiempo, y descongestionando los despachos garantizándose la observancia de los principios constitucionales y legales.

Conviene señalar que la ley 2080 del 2021, frente a la negación total o parcialmente de la petición de extensión de la jurisprudencia, continúa contemplando que no habrá lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado.

Por la importancia con el centro de este trabajo, se abordará la modificación que tuvo la unificación de jurisprudencia con la Ley 2080 de 2021, que dispuso:

Artículo 270 modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, el cual quedará así.
Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo

eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Conforme a este artículo, las decisiones proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso serán sentencias de unificación cuando estas resuelvan:

- i) Por importancia jurídica
- ii) Por trascendencia económica o social
- iii) Por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia
- iv) Recursos extraordinarios, es decir, los recursos de revisión y de unificación de jurisprudencia
- v) Mecanismo eventual de revisión

Pese a que como indicamos al comienzo del tema, este artículo como tal no reglamenta la extensión de jurisprudencia, para efectos del estudio es importante y se trae a colación por cuanto si bien no es taxativo, intrínsecamente se requiere para poder identificar cuáles son las sentencias que por su importancia, permiten activar la extensión de jurisprudencia, luego es un artículo que no puede separarse de los demás reguladores de la materia puesto que dejaría sin punto de partida, el mecanismo estudiado.

Observamos como el código para las actuaciones administrativas empieza a reglamentar la extensión de jurisprudencia, pese a que no lo hace de manera taxativa, sin embargo, el alcance de la norma es bastante claro.

En lo que respecta a las sentencias de unificación jurisprudencial, se debe tener claro que su aplicabilidad no solo abarca las que reconozcan un derecho sino también aquellas que los nieguen, además de aquellas sentencias que constituyan precedente vinculante proferidas por las Altas Cortes.

En el caso de los tramites adelantados por las autoridades administrativas encontramos los iniciados de manera oficiosa, en cumplimiento de un deber o a petición de parte y es aquí donde empezamos a hablar del mecanismo de extensión de jurisprudencia el cual solo se tramitará desde que medie una sentencia de unificación del Consejo de Estado que este reconociendo una situación jurídica o un derecho.

Con la claridad de que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia siempre se inicia a petición de parte y no de oficio, podemos dar inicio con el estudio del trámite procesal establecido en la Ley 1437 de 2011 modificado por la Ley 2080 de 2021.

3.7 Trámite procesal de la extensión de la jurisprudencia

Conforme a lo descrito en párrafos anteriores, se puede concluir que la solicitud de extensión de jurisprudencia se ha entendido como un procedimiento de carácter especial y sumario, que no tiene los formalismos de una demanda, sino que tiene las características propias de una petición judicial, que permite con posterioridad acceder al medio de control respectivo.

De esta manera, las autoridades deberán resolver las solicitudes que les presenten los interesados en los términos del artículo 102 del CPACA, en idéntica forma a la que fue decidida en una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, pues la misma ley dota de fuerza normativa a ese tipo de decisiones judiciales, para que su aplicación sea obligatoria, claro está con el previo cumplimiento de unos requisitos mínimos, que conforme a las normas que lo regula, se sintetizan de la siguiente forma:

3.7.1 Requisitos.

Lo primero que se debe tener en cuenta es que la presentación de una petición deberá contener a su turno una 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 a quien se le reconoció el

derecho en la sentencia de unificación invocada.

En segundo lugar, se deben aportar las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que eventualmente haría valer en un proceso judicial.

Y, por último, hacer referencia de la sentencia de unificación de la que se solicita la extensión, ya que con la modificación hecha en la Ley 2080 de 2021, fue retirada la exigencia de aportar copia de la sentencia.

3.7.2 Trámite procesal.

a) Se inicia la actuación con la radicación de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia de la parte interesada (la cual debe estar debidamente motivada y acompañada de las pruebas pertinentes).

b) Seguidamente la administración decidirá en un término de 30 días contados a partir de la radicación de la misma.

Respecto al término de 30 días dispuestos en la norma y que deben ser contados por la administración, éste debe interpretarse en concordancia con las disposiciones del artículo 614 de la Ley 1564 de 2012, en el cual se establece que la administración deberá solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la cual tiene máximo (20) días para rendir concepto, término éste tras el cual se contarán los 30 días para que la administración pueda adoptar la decisión definitiva.

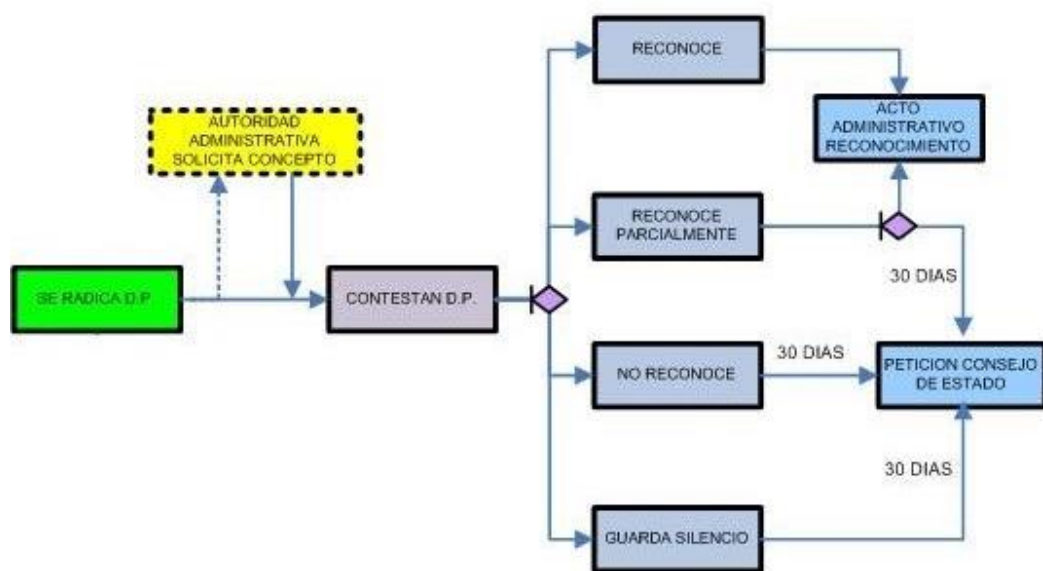
c) Si de la decisión se profiere acto de reconocimiento del derecho, no procederá contra el mismo ningún recurso administrativo, sin perjuicio de un eventual control jurisdiccional.

d) Si, por el contrario, se niega total o parcialmente la petición, o si la autoridad guarda silencio, no se podrá cuestionar la decisión por ninguno de los dos medios antes mencionados

frente a lo negado, pero el solicitante podrá acudir dentro de los 30 días siguientes ante el Consejo de Estado. Agregando que podrá negarla solo en las dos primeras causales contenidas en el artículo 102 del CPACA, en razón a la modificación hecha en la reciente reforma al código, es decir; por la explicando razonadamente: 1) que existe imposibilidad de adoptarla (en realidad no se trata de una negativa) sin que se surta un periodo probatorio, sustentando la importancia del mismo y las pruebas que se utilizarán, con el fin de establecer que el demandante carece del derecho invocado; 2) que estima que la situación del solicitante es distinta a la de la sentencia invocada.

Figura 1

Fase administrativa.



Fuente. Autoras

e) Al Consejo de Estado se podrá acudir dentro de los 30 días siguientes a la negación, mediante escrito razonado, en el que se evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y con la manifestación bajo la gravedad de juramento de no haber acudido a la jurisdicción

contenciosa administrativa para obtener dicho reconocimiento.

f) Si la petición no cumple con los requisitos, esta será inadmitida para que sea subsanada en el término de 10 días, de no hacerlo se procederá con el rechazo de la misma.

g) De este escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de 30 días para que este aporte las pruebas que considere.

h) La administración podrá oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 del código.

i) La petición podrá ser rechazada de plano por las causales descritas en el artículo 79 de la Ley 2080 de 2021.

j) Se podrá presentar por escrito sus alegaciones en el término común de 10 días

k) Cuando se considere pertinente se convocará a una audiencia de alegatos. En esta audiencia se tomará la decisión a que haya lugar.

a. Puede haber condena en abstracto

b. Si fuere negativa se reanuda:

i. La actuación administrativa si se hubiere suspendido

ii. El término para demandar

l) Si procede, 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 extendido.

m) Si la extensión del fallo implica un reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, la liquidación se hará en la misma decisión con base en las pruebas aportadas, de no existir el acervo probatorio necesario la decisión se dictará en abstracto, caso en el cual la liquidación se hará, a petición de la parte interesada mediante tramite incidental previsto en el

artículo 193 de este código.

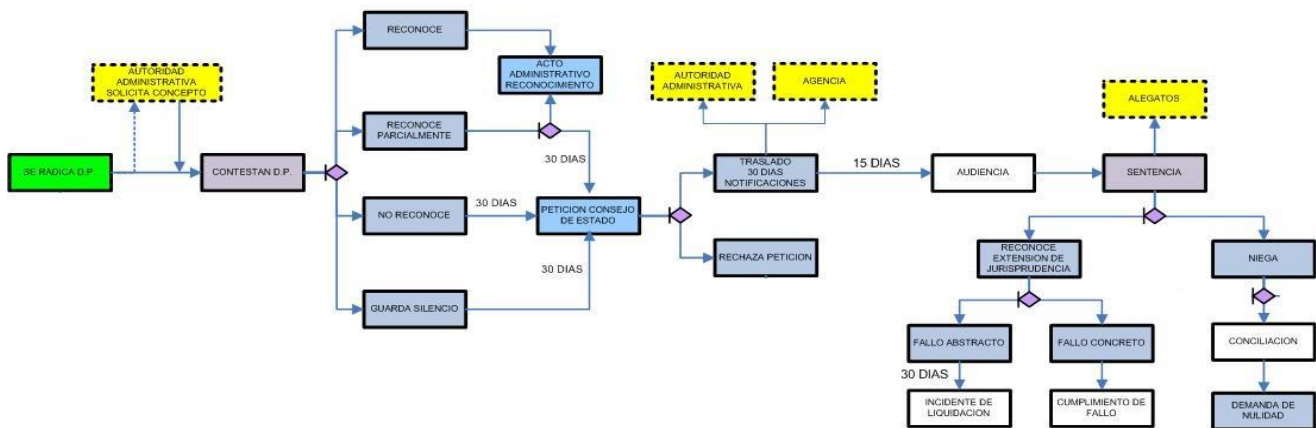
n) Contra la decisión que liquide el derecho patrimonial procede el recurso de reposición, exclusivamente por desacuerdo en su monto.

o) Se contarán con 30 días desde la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado, para promover el trámite incidental ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia.

p) Por último, si la solicitud es negada se reanudarán los términos para demandar, frente a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante el medio de control indicado.

Figura 2

Fase Judicial.



Fuente. Autoras

Lo plasmado en el presente capítulo nos genera como conclusión el hecho de que por primera vez en la legislación colombiana con la entrada en vigencia del CPACA, se crea dentro del derecho administrativo una figura especial que buscaba garantizar los derechos de los ciudadanos mediante el aplicación en sede administrativa, de la extensión de reconocimiento de derechos, sin necesidad de tener que acudir a activar el aparato judicial, para que por medio de este

se ordenara a la autoridad administrativa a dar cabal cumplimiento como lo debió haber hecho desde un inicio.

El fin mismo de la creación de este mecanismo no era otro que mediante la extensión de una sentencia de unificación se garantizara la igualdad de derechos y prohiar de seguridad jurídica a los ciudadanos no solo en sede judicial sino también en sede administrativa.

Desafortunadamente encontramos que el mecanismo no ha satisfecho la descongestión judicial objetivo principal al momento de su creación, por el contrario, se evidencio que existe una congestión ya no en Juzgados y Tribunales sino en el órgano de cierre que ya se había pronunciado, que invirtió tiempo, recurso humano y el esfuerzo que requiere dictar providencias unificadoras, para ser cumplidas por las autoridades administrativas pero que por la falta de una regulación específica no cuenta con una debida aplicación.

En el siguiente capítulo se abordará un análisis sobre los resultados que ha tenido la implementación en práctica del mecanismo en mención pues si bien se contempla en la norma no cuenta con una regulación específica, de aquí que sea surja la necesidad de identificar los aspectos que se consideran no contemplados en el procedimiento del mecanismo en sede administrativa, los cuales impiden su efectiva aplicación.

Capítulo IV. Aspectos no contemplados en el procedimiento de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa que impiden su efectiva aplicación

4.1 Análisis de la situación actual de las solicitudes de extensión de jurisprudencia de las cuales se ha solicitado concepto previo a la ANDJE

En este punto es preciso analizar si las autoridades administrativas que están obligadas a reconocer derechos de los administrados que se encuentren bajo los mismos supuestos facticos y jurídicos de aquellos a quienes por sentencias de unificación les fue reconocido algún derecho, si están dando aplicabilidad al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, o si por lo contrario se están desconociendo las decisiones jurisprudenciales tomadas por los órganos de cierre pertinentes para cada caso.

Para poder llegar a este análisis se realizó un estudio de las solicitudes que se han hecho sobre el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, ante la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con la finalidad de conocer la cantidad de solicitudes radicadas ante esta entidad, relacionadas con el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia contemplado en los artículos 10 y 102 del CPCA y su efectividad.

Lo primero que se pudo constatar de la información suministrada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, confrontada con la obtenida en la página web de este organismo judicial en el link consulta de procesos, es que dentro del periodo comprendido entre el 12 de diciembre de 2012 hasta el 30 de octubre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado en virtud de la competencia otorgada por el artículo 614 del CGP, ha recibido un total de 2.171 solicitudes de concepto previo elevadas por diferentes entidades, de las cuales 2.081 corresponden a solicitudes de conceptos previos, 44 a solicitudes de conceptos previos incompletos y 46 a otras comunicaciones, resaltándose según lo indica la misma ANDJE que de lo radicado

solo emitió 859 conceptos previos.

Lo segundo que se verificó es que de las 2.171 solicitudes radicadas 1.951 es decir el 89% se condensaron en 10 autoridades administrativas en un lapso de 7 años, lo cual lleva a concluir que este mecanismo no está siendo utilizado por la administración, en quienes recae la obligación de dar cumplimiento a la jurisprudencia unificada al resolver asuntos de su competencia en virtud del principio de igualdad, situación que se presenta por parte de las autoridades administrativas ya sea por falta de conocimiento respecto al alcance del trámite o por la falta de seguridad jurídica entre los mismos funcionarios que deberían aplicarlo.

Es decir, que aunque en el artículo 7 del Decreto 1365 de 2013 se encuentra establecido que las autoridades administrativas, respecto de las cuales, la Agencia, haya emitido concepto, deberán optar porque se aplique lo consignado en las sentencias extendidas, a todos los casos iguales que conozcan, más allá de que el interesado no haya presentado la solicitud conforme al artículo 102, la realidad es que las autoridades administrativas NO se están dando el alcance y aplicabilidad pertinente al mecanismo.

Ahora bien, conforme a la información suministrada por la Agencia, desde que se creó el mecanismo de extensión de jurisprudencia ya hace más de 8 años el promedio de consulta por año es de 250 solicitudes, cantidad que no es para nada equiparable con el reporte de procesos que cursan en la Jurisdicción Contenciosa administrativa en contra de la Nación los cuales para el año 2019 registraban en el sistema alrededor de 405.659 procesos.

Hay que mencionar además, lo evidenciado en cuanto a que las solicitudes radicadas las hacen las mismas entidades, es decir un número muy mínimo de autoridades administrativas están consultando, en su mayoría en temas pensionales, sobre los cuales ya existen criterios de unificación jurisprudencial y que a la luz de la lógica interpretativa solo se debería proceder a

aplicar dichos pronunciamientos a los mismos casos por similitud fáctica y jurídica, sin entrar en el desgaste de activar la fase judicial por intermedio de procesos ante la jurisdicción contenciosa o peor aún, congestionar esta vía con acciones de tutela como las que actualmente se encuentran interpuestas mediante las cuales se busca de manera más inmediata la aplicación de estas sentencias de unificación.

Para un mejor entendimiento de lo descrito en el párrafo anterior, a continuación se aporta un cuadro resumen de las solicitudes interpuestas:

ENTIDADES SOLICITANTES DE CONCEPTOS PREVIOS	No.
CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL – CASUR	607
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y	
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP	539
COLPENSIONES	196
EJERCITO NACIONAL	183
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL ARMENIA, BOGOTA, CALI, CARTAGENA, CUCUTA, PASTO, IBAGUE, MEDELLIN, MONTERIA, NEIVA, PASTO, SANTA MARTA, TUNJA, VILLAVICENCIO, VALLEDUPAR	140
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	89
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES – CREMIL	65
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	50
DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL	47
PENSIONES DE ANTIOQUIA	35
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	27
POLICIA NACIONAL SECRETARIA GENERAL	25
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	23

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA	122
UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	20
ALCALDIA DE BARRANQUILLA, ITAGUI, MEDELLIN, CUCUTA, CALI, VALLEDUPAR, BOGOTA, AMBALEMA	16
ARMADA NACIONAL	8
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR), MAGDALENA, VALLE DEL CAUDA	7
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	ú
FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA - FONPRECON	6
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES – CANCELLERIA	6
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO	4
COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL	3
E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE PAMPLONA	3
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	3
MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO	3
AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE	2
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA	2
CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DEL CESAR- SALA ADMINISTRATIVA	2
CONTRALORIA DE BOGOTA D.C.	2
CONTRALORIA GENERAL DE MANIZALES Y MEDELLIN	2
DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN	2
FUERZA AEREA COLOMBIANA	2
GOBERNACION DE ANTIOQUIA, BOYACA, GUAJIRA, RISARALDA, ATLANTICO Y TOLIMA	2
ICETEX	2

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA	123
SECRETARIA DE EDUCACION - ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA Y DUITAMA,	2
SECRETARIA DE HACIENDA MUNICIPAL - MUNICIPIO DE SABANALARGA	2
SECRETARIA DISTRITAL DE MOVILIDAD - ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA	2
SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	2
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS	
NACIONALES –DIAN	2
UNIVERSIDAD DEL VALLE	2
CONSEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA Y DE VILLAVICENCIO	1
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA UNIDAD DE AUDITORIA OFICINA	
SECCIONAL VALLE DEL CAUCA	1
CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL URABA - CORPOURABA	1
ECOPETROL	1
EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN	1
FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA	1
FUNDACION GILBERTO ALZATE AVENDAÑO	1
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR	1
JUNTA CENTRAL DE CONTADORES	1
JUZGADO 45 ADMINISTRATIVO ORAL DE BOGOTA	1
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	1
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA	1
SECRETARIA DEL HABITAT- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA	1
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	1
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO - SALA PLENA	1
TRIBUNAL DE ETICA MEDICA DE ANTIOQUIA	1
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AERONAUTICA CIVIL	1

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EN SEDE ADMINISTRATIVA	124
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	1
UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	1
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA	1

Fuente. Autoras

En contraste con lo anterior se puede resumir que las autoridades administrativas que han remitido este tipo de solicitudes tienen una especial concentración en la Caja de sueldos de retiro de la policía, Colpensiones y Fuerzas Militares, Fiscalía, llevándonos a la pregunta, dónde están las demás autoridades administrativas del orden Nacional, departamental y municipal, las cuales a pesar de tener el deber legal de solicitar el concepto previo a la ANDJE no están cumpliendo, como es posible que de los 1.123 municipios existentes solo 9 alcaldías han elevado solicitudes de concepto, al igual en el orden departamental, ya que de los 32 departamentos solo 6 gobernaciones han consultado.

4.2 Identificación y análisis de las sentencias de unificación que activan el mecanismo de extensión de jurisprudencia – Anexo A.

Se consideró necesario hacer una identificación y análisis de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado que activan el mecanismo estudiado, providencias que se encuentran enunciadas en el artículo 270 del CPACA modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, que ameritan su expedición por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, y sobre las cuales se debe precisar que no todas activan el mecanismo de extensión, puesto que solo tienen esta función las sentencias de unificación siempre y cuando reconozcan un derecho, de conformidad con el artículo 102 del CPCA modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021.

Tanto para las autoridades administrativas y en especial para los ciudadanos las sentencias de unificación del Consejo de Estado adquieren un significado especial (Sala de Consulta y

Servicio Civil del Consejo de Estado, 2014, p. 12), convirtiéndose en fuente de derecho expedidas por el Consejo de Estado, en su condición constitucional de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, dirigidas a orientar tanto las actividad de las autoridades administrativas como la de los propios jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Hernández, 2012, p. 22).

Es claro que la función de unificación jurisprudencial en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se encuentra a cargo del Consejo de Estado como órgano de cierre y tribunal supremo de esta jurisdicción, tema que ya se desarrolló en capítulos anteriores.

Por lo anterior se adelantó el estudio del proceso de sistematización, conocimiento y publicidad de las sentencias del Consejo de Estado, mediante la revisión de la página web <http://www.consejodeestado.gov.co/>, link denominado RELATORIA, el cual a su vez cuenta con un buscador tradicional exclusivo para esta categoría de providencias, con la opción de consultar las sentencias de unificación jurisprudencial.

Al ingresar a dicho sistema y verificar si se podía realizar una consulta efectiva, se evidenció que a la fecha 12 de octubre de 2020, el sistema arroja un reporte de 109 sentencias de unificación, las cuales pueden descargarse en formato Word sin mayor contratiempo. No obstante, se debe advertir que en repetidas ocasiones el sistema no reporta información alguna.

Frente a cada una de las sentencias cargadas en la página web se realizó el análisis correspondiente encaminado a identificar exclusivamente cuantas sentencias reconocen derechos y por ende activan el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia; encontrándose al respecto que aproximadamente tan solo son 59 sentencias que reconocen derechos de diferente índole, mismas que podrán ser invocadas en solicitudes futuras, y que para conocimiento se resumen en el cuadro que aparecen en el anexo No. 1 del presente trabajo.

Es de resaltar que para las autoras se presentó gran dificultad a la hora de identificar cual era el criterio que se unificaba en cada una de las providencias aludidas, especialmente en las que primero fueron objeto de estudio debido a su extensión, a la falta de precisión del caso en particular y a la incorporación de otros aspectos ajenos al tema principal; sin embargo se aprecia a simple vista debido a que como se reitera no es posible establecer claramente cuáles son los criterios de unificación, su alcance y en algunos casos la delimitación de sus efectos, que el tema más recurrente sobre el cual existen sentencias de unificación en primer orden es el de indemnización de perjuicios a causa de la responsabilidad extracontractual del estado, seguido por el reconocimiento de derechos laborales y por ultimo sentencias que abordan otros temas como el comercial, tributario y ambiental, todos ellos bajo condiciones de modo, tiempo y lugar.

En definitiva, se concluye que el Consejo de Estado ha venido cumpliendo con la labor de unificar jurisprudencia, no obstante, esta labor se ve empañada por la dificultad que existe para determinar que providencias activan el mecanismo, lo fue para dos abogadas en proceso de investigación para optar por el título de magister en Derecho Administrativo, y lo será para la ciudadanía en general o para las mismas Autoridades administrativas. Si bien se cuenta con un sistema de información para poder en conocimiento de los interesados las sentencias de unificación este no está siendo optimo y eficiente, aunado a que su falta de actualización en especial de las sentencias de unificación jurisprudencial, no permite que las autoridades administrativas puedan decidir sobre los casos sometidos a su conocimiento ni que los ciudadanos sin tener que recurrir a criterios profesionales puedan determinar cuáles son las sentencias que los puedan beneficiar.

4.3 Verificación de procesos en los cuales se ha negado la extensión de jurisprudencia a pesar de la existencia de las sentencias de unificación. Anexo B.

Con la finalidad, de corroborar cuales son los inconvenientes que se presentan en la actualidad para que el mecanismo en sede administrativa no arroje los resultados que se pretendían obtener con la incorporación de esta herramienta en el CPACA, se procedió a estudiar en sede judicial la aplicación de la herramienta investigada, permitiendo comprobar que el proceso de sistematización, conocimiento y publicidad es el mismo para las diferentes sentencias que profiere esta corte como para las providencias que activan el mecanismo de extensión.

Al ingresar a dicho sistema y verificar nuevamente si se podía realizar una consulta efectiva, se observa que a fecha 13 de octubre de 2020, el sistema arroja un reporte de 65 sentencias de extensión jurisprudencial, las cuales también pueden descargarse en formato Word sin mayor contratiempo y reiterándose la misma advertencia de lentitud en el proceso de consulta.

Frente a cada una de las sentencias cargadas se realizó el estudio correspondiente y dirigido a cuantificar e identificar tanto las sentencias que en sede judicial acceden a extender efectos, al igual que aquellas que los niegan y por ultimo las que rechazan, además de las razones por las cuales el mecanismo de la extensión no prospera.

Efectuado lo anterior, se puede concluir en primer lugar que de las 65 sentencias de extensión de la jurisprudencia cargadas en el sistema administrado por el Consejo de Estado, únicamente 38 hacen referencia a solicitudes del mecanismo, evidencia de ello se deja en el cuadro que aparecen en el anexo No. 2 del presente trabajo, en el que adicionalmente se deja registro a modo de ejemplo de cuatro pronunciamientos que hacen referencia a recursos de súplica y solicitudes de unificación jurisprudencial.

En segundo lugar, de las 38 providencias que atienden solicitudes de extensión de jurisprudencias, tan solo 8 acceden a las pretensiones de extender criterios de unificación, 7 niegan y 23 rechazan por improcedente las solicitudes efectuadas, es de advertir que de las sentencias que

acceden a extender efectos, la gran mayoría corresponden a los criterios de unificación sentados en el tema de la pensión de jubilación en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

Se identifica que el Consejo de Estado niega las solicitudes de extensión de jurisprudencia, en razón a la falta de identidad entre los supuestos facticos - jurídicos invocados por los peticionarios y los que se indican en la sentencia de unificación, a la necesidad de que la parte accionante debe acudir de manera previa al proceso judicial en aras de determinar la posible responsabilidad de la entidad demandada, y por ultimo con fundamento en la falta de acervo probatorio que permita tener precisión del caso en particular.

En cuanto al rechazo de las solicitudes, se reitera en que éste obedece al incumplimiento de los requisitos legales de procedencia, principalmente el de invocar una sentencia de unificación jurisprudencial que bajo los mismos supuestos facticos y jurídicos aplique al caso, lo que fuerza concluir que la mayoría de los ciudadanos no identifican de forma clara cuales son las sentencias que activan el mecanismo, aunado a la confusión latente entre los pronunciamientos normales del consejo de estado y los de la corte constitucional.

Así mismo, se puede apreciar que tampoco es claro para muchos si la solicitud debe presentarse a través de apoderado judicial, pues de la norma no se desprende tal requisito en forma literal. Otras de las situaciones verificadas por las autoras de este trabajo de investigación bajo las cuales se rechazan las solicitudes son: no presentar la solicitud en sede administrativa, presentarla por fuera del término e invocar diferente providencia en sede judicial.

Finalmente, es importante mencionar que al analizar las sentencias de extensión de la jurisprudencia en las que el Consejo de Estado accede a extender efectos de las sentencias de

unificación, y verificar que las mismas estuvieran debidamente cargadas en el link dispuesto para dar publicidad, no se encontró que dichas providencias estuvieran disponibles, uno de los casos es el de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, frente al tema de pensión de jubilación, prueba de ello se deja en el siguiente link a través del cual se puede consultar el resumen reporte de las sentencias de unificación cargadas a octubre de 2020 <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/Temp/reporte-20201006-7364.html>.

Por último, se reitera que pese al esfuerzo del Consejo de Estado en la labor de unificar jurisprudencia, a la fecha, es decir ocho años después de la incorporación formal del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, no ha sido posible que la administración cuente con la seguridad jurídica y la confianza necesaria para dar aplicabilidad al mecanismo, así como tampoco ha logrado que los ciudadanos puedan identificar cuáles son los requisitos para acceder el mismo, entre ellos el de la individualización de las sentencias de unificación jurisprudencial que establece el artículo 270 del CPACA, requisito principal del cual a criterio de las autoras representa el éxito del mecanismo.

4.4 Criterios de unificación de las sentencias que han sido más invocadas para solicitar la extensión de unificación de jurisprudencia. Anexo C

Una vez identificadas las sentencias de unificación que activan el mecanismo, existe una gran disparidad al momento de ser interpretadas por las autoridades administrativas, muchas veces por la falta de claridad en la Ratio decidendi en especial sentencias extensas y de alto contenido, o en otras ocasiones por la falta de delimitación de sus alcances y efectos.

Lo anterior reviste de gran importancia, las sentencias estudiadas en este aparte del trabajo, mediante las cuales se unificaron criterios jurisprudenciales, de las cuales se obtuvieron unos extractos que permiten evidenciar como ventajas la estabilidad y la confianza jurídica, desprendida de los amplios argumentos doctrinales, jurisprudenciales y normativos, que sin duda alguna brindan la claridad respecto de a quienes van dirigidas, limitaciones en el tiempo, modo y lugar, los requisitos sobre los cuales se pueden invocar los mismos supuestos facticos y jurídicos, incluso fijan parámetros para liquidar o calcular reclamaciones y en algunas se delimitan los extremos al momento de tasar indemnizaciones, resaltando en todas ellas la necesidad de que en cada proceso se valoren las circunstancias particulares de los peticionarios.

A muchas de estas sentencias se llegó en virtud de la gran cantidad de acciones de tutelas interpuestas, en las que los interesados ven una herramienta más ágil y eficaz, para lograr que se les extienda los efectos de una sentencia, en virtud del derecho de igualdad, desfigurándose la finalidad con que fue creado el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

4.5 Identificación de vacíos normativos que no han permitido una eficiente utilización del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Como ya se estableció, la finalidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia era dotar a la administración de un instrumento jurídico que le permitiera proceder con el reconocimiento de derechos a sus administrados de manera directa, pronta y eficaz, sin tener que recurrir a un proceso judicial evitando la tan preocupante congestión judicial y exigiendo de la administración un actuar que no le permitiera seguir dilatando el reconocimiento de derechos en su mayoría ciertos e indiscutibles.

Es así como su en resumen la estructura planteada en el artículo 102 del CPACA modificado por el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, la radicación de la solicitud de extensión de

jurisprudencia debe cumplir unos requisitos, en espera de que la administración acceda al reconocimiento total del derecho invocado, al reconocimiento parcial, a la negación de la extensión para reconocer el derecho o a guardar silencio, de donde solo en el evento de acceder a la extensión y por ende al reconocimiento total de un derecho invocado, se estaría hablando del cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado el mecanismo de extensión de jurisprudencia, mientras que para las otras tres situaciones todas remitirían al deber de incoar la petición ante el Consejo de Estado.

Remitiéndonos a la lectura y análisis efectuado a las sentencias de unificación que activaron el mecanismo mediante las cuales se reconocieron o negaron derechos, al igual que a las sentencias mediante las cuales se unificaron criterios jurisprudenciales, y bajo la estructura con que actualmente está aplicando el trámite descrito en el artículo 102 del CPACA y su modificación de la Ley 2080 de 2021, se identificaron una serie de problemáticas vistas como vacíos normativos, que dificultan su aplicabilidad bajo los supuestos para el cual fue creado, dentro de las cuales tenemos:

- **POSTULACIÓN:** Lo primero con que nos encontramos en el trámite de la solicitud es que la misma puede ser presentada por quien considere que le aplica para el reconocimiento de un derecho, una sentencia de unificación jurisprudencial bajo unos mismos supuestos facticos y jurídicos, mediante una solicitud (petición) que en virtud del artículo 13 de la C.P. puede ser presentado por cualquier persona.

Sin embargo, en la práctica se ha demostrado como muchas de las solicitudes presentadas ante las autoridades administrativas y ante el mismo Consejo de Estado han sido negadas o rechazadas en razón a su falta de fundamentación jurídica, por lo que se resalta la necesidad que

estas solicitudes requieran de la intermediación de un abogado que tenga la experticia para poder abordar con claridad los supuestos facticos y jurídicos que se consideran aplicables al caso.

Al respecto, se pronuncio la Sección Tercera del Consejo de Estado al manifestar que, si bien la solicitud de extensión de la jurisprudencia no puede verse con el rigorismo de una demanda, sin embargo, se deben cumplir unos presupuestos mínimos que la hagan viable. Y siguiendo con esa línea ha propuesto por vía de doctrina judicial como presupuestos mínimos para que prospere una solicitud de extensión de la jurisprudencia, los siguientes:

a) Elevar una solicitud previa ante la autoridad administrativa (artículo 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011), como acción previa antes de acudir al Consejo de Estado y esto segundo sólo ocurre en el evento que la Administración negare la solicitud o no la resolviera. En este sentido es deber exigir la copia de la actuación surtida ante la Administración como forma probatoria de que se ha cumplido con este requisito.

b) Presentar un escrito razonado (Artículo 269 de la Ley 1437 de 2011). Mismo que debe contener las razones que fundamentan la solicitud.

c) Cumplir con el término dentro del cual debe presentarse la petición ante el Consejo de Estado (artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y artículo 614 de la Ley 1564 de 2012).

d) Que se trate de una sentencia de unificación en los términos de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Recordemos –lo ya estudiado en el acápite de sentencias de unificación- que éstas son las proferidas por el Consejo de Estado en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, así como las sentencias de unificación de la Corte Constitucional que interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de asuntos en materia contencioso administrativa, en virtud de lo señalado en la sentencia C-634 de 2011 de la Corte Constitucional. CONSEJO DE

ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 26 de febrero de 2014, exp. 47833, C.P. Hernán Andrade Rincón.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, al rechazar por improcedente una solicitud de extensión de jurisprudencia en la que el solicitante actuó en nombre propio, al igual que lo hizo en sede administrativa, sin conocer que este mecanismo en sede judicial tenía que presentarse por conducto de apoderado judicial, indicando:

Así las cosas, es claro que tanto el escrito de la solicitud de extensión de jurisprudencia, como las actuaciones posteriores, requieren una representación técnica especializada¹. Al respecto de la obligación que tiene el particular de acudir ante el Consejo de Estado mediante apoderado judicial, la Sección Segunda de esta Corporación en auto del 11 de diciembre de 2013, señaló que:

“En efecto, para el trámite judicial de la extensión se requiere idoneidad profesional, 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 líneas jurisprudenciales desarrolladas por esta Corporación.

*Entonces, se trata de una actividad netamente jurídica para la cual se requieren conocimientos, habilidades y destrezas, que solo se pueden predicar de los profesionales del derecho”*². CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de 28 de enero de 2016, exp. 51861, C.P. Hernán Andrade Rincón.

Es así, como una gran cantidad de pronunciamientos del Consejo de estado frente a solicitudes elevadas son de rechazo, bajo el siguiente argumento: “el actor tampoco expone los argumentos en

¹ Al respecto consultar; Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. auto de 27 de febrero de 2013. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero. Exp. 2013-01253-00.

² Consejo de Estado. Sección Segunda, Subsección A. auto de 11 de diciembre de 2013. M. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Exp. 1280-2013.

que sustenta la procedibilidad de la aplicación extensiva de la jurisprudencia en su caso y no identifica de manera clara la sentencia cuyos efectos solicita le sean extendidos”, ratificando la importancia de que estas solicitudes por ser consideradas una petición especial, con unos requisitos especiales deban ser elevadas por intermedio de apoderado.

Según lo antes señalado, es necesario y totalmente imperioso para el solicitante como para la Administración identificar claramente los elementos que se deben cumplir para que una solicitud de extensión sea aceptada, de lo contrario se volverá una figura engorrosa y afectará la actividad normal tanto de la Administración como de la Justicia misma al llenarse de solicitudes inoficiosas.

- **COMPETENCIA:** en cuanto a este tema el legislador no preciso que pasaría si la autoridad administrativa ante la cual se radique la solicitud de extensión considere no ser la competente para resolver.

Ahora bien, otra situación que se presente en la actualidad desprendida de la falta de claridad en cuanto a la competencia es como las autoridades administrativas fácilmente niegan la extensión de jurisprudencia de una sentencia, bajo argumentos de no ser administrativamente responsable frente a la reclamación presentada por no ser el competente para decidir.

Situación que no es de recibo, pues bajo los mismos principios de legalidad, inalienabilidad, responsabilidad, esencialidad y fin público, mediante los cuales quedo facultada que actuar, con cierto privilegio respecto del administrado, haciendo efectiva una situación de subordinación respecto a él y que le permiten asegurar el cumplimiento de su finalidad como administración, debe resolver de fondo el asunto y en consecuencia es a ella a quien le corresponde extender los efectos de las sentencias que reconozcan un derecho del cual deba responder o en su defecto remitirla a la autoridad que se considere competente, siempre bajo la premisa de garantizar la extensión solicitada.

En virtud de lo anterior, es preciso delimitar el actuar de la administración en caso de presentarse falta de competencia, pues es un vacío normativo que al no ser contemplado taxativamente permite a la administración sustraerse de su obligación incluso afectar el término en que se debe resolver la petición, por cuanto teniendo este término solo comenzara a contar al día siguiente de recibida la petición por la autoridad competente.

Si bien es cierto, que de presentarse actualmente una solicitud ante una autoridad administrativa que se considere no es la competente, por regla general remite al procedimiento establecido para estos casos en el CPACA, se debe analizar que al encontrarnos frente a un trámite especial como es el mecanismo de extensión, debe existir claridad respecto a la competencia, pues no nos encontramos frente a una petición que este en discusión o que requiera mayor estudio, todo lo contrario es una petición sobre unos derechos ya reconocidos de los cuales solo se debe proceder con la aplicabilidad en los términos ya descritos.

- **SUBSANACIÓN** : dado que a la solicitud de extensión de jurisprudencia tiene el alcance de petición, y en virtud del principio de eficacia, toda autoridad cuando considere que la petición radicada está incompleta para decidir de fondo, podría requerir al peticionario en los términos del artículo 17 del CPACA, para que en término de un mes subsane la petición, todo en virtud a la remisión de la norma de contenido general, más no porque se encuentra establecido dentro del procedimiento propio de la extensión.

¿De aquí que surjan interrogantes en cuanto como debe operar la administración si el peticionario no subsana vencido el mes que se le conceda para tal fin, emitirá decisión de extender o no, con la información aportada o dará aplicación al inciso 3 del artículo 17 del CPACA, es decir decretara el desistimiento y archivo de la solicitud?, o le informará al peticionario esta decisión para que este pueda presentarla nuevamente con el lleno de los requisitos?

Es por eso que, se requiere regular este aspecto donde se determine si es adecuado o no conceder un término para subsanar la solicitud de extensión, determinaría cuanto tiempo se contemplaría como término, definir qué pasa si el peticionario no cumple con la subsanación, se decretará el desistimiento, se podrá interponer recurso contra el desistimiento, se permitirá volver a presentar la solicitud, o se rechazará la solicitud de plano. Al igual es importante establecer como se suspenderían los términos tanto para que la administración de respuesta a la solicitud de extensión, como para ejercer el medio de control correspondiente sin que opere caducidad de la acción.

- **PRUEBAS:** si bien es cierto que en el inciso 2 del artículo 102 del CPACA se establece como requisito que se debe aportar “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”, no se reglamenta un periodo probatorio como tal, en el que se contemple el término a conceder para aportar pruebas en el evento de que la autoridad administrativa las requiera, si el peticionario las puede solicitar, lo que permitiría a la administración dilatar la decisión.

Con la constitucionalización del derecho administrativo, en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, debe aplicarse el debido proceso que permita al interesado presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra

En este sentido, la Corte Constitucional en reiteradas jurisprudencias 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.

Por la importancia que tienen las pruebas para acreditar la similitud de las situaciones fácticas y jurídicas bajo las cuales se está solicitando extender los efectos de una sentencia se considera pertinente su reglamentación como requisito indispensable, para así evitar decisiones inequívocas, como las que se encuentran en la práctica diaria, en las cuales la administración aduce que la sentencia de unificación no supone los mismos supuestos facticos y jurídicos invocados en la petición, permitiéndoles a las autoridades administrativas proferir casi siempre actos administrativos de negación de extensión de la jurisprudencia.

Adicional a lo anterior al tramitarse como un procedimiento administrativo especial la extensión de la jurisprudencia debe garantizar el derecho a la defensa en virtud al principio del debido proceso, de tal manera que se cuente con un periodo para aportar las pruebas y controvertirlas las pruebas que se alleguen al tramite

- **RECHAZO:** dentro del trámite previsto en el mecanismo de extensión de jurisprudencia no se consideró la individualización de causales bajo las cuales la administración pudieran llevar a rechazar de plano una solicitud de extensión, sin embargo, las autoridades administrativas si están emitiendo actos administrativos de rechazo, pero bajo la interpretación de las causales de negación de la extensión, “(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). 52 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”, lo cual quiere decir que la falta de diferenciación entre las unas y las otras, está permitiendo que la administración vulnere derechos de los peticionarios.

Se requiere precisión frente a cuáles podrían ser las causales de rechazo, por aspectos procesales, sustanciales o de fondo, incluso se requiere aclaración respecto al apartamiento, para así evitar que bajo este argumento las autoridades administrativas profieran rechazos masivos como actualmente está sucediendo, y en su lugar, contar con la claridad para determinar si procede o no la extensión de una sentencia.

Procesalmente la caducidad de la acción sería una causal relevante para que se diera el rechazo, no obstante, las evidencias no muestran que por esta causa se hubiera rechazado las peticiones por parte de la administración y de los 38 autos proferidos por el Consejo de Estado solo sirvió de causal en dos oportunidades.

Otros de los aspectos procesales que se pueden considerar como causal de rechazo puede ser la cosa juzgada, al igual que se indicó en Auto del Consejo de Estado de fecha 29 de septiembre de 2014, Rad. No.2014-0679126; la caducidad y la falta de legitimación, situaciones que se pueden presentar al momento de estudiar la petición de extensión de la jurisprudencia en sede administrativa.

- **FALTA DISCIPLINARIA** a pesar de la importancia por la responsabilidad que se tiene como servidor público, no se señaló que las autoridades que no den contestación a la petición donde se solicita la extensión de la jurisprudencia incurren en falta disciplinaria, sin mencionar

que eventualmente puede incurrir en acciones penales o patrimoniales, por el incumplimiento de sus funciones.

- **RECURSOS:** un aspecto que si se establece en el artículo 102 del CPACA es la falta de oportunidad que se le está quitando al interesado para ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción, contra el acto administrativo que reconoce total o parcialmente los derechos, el que niegue o cuando por parte de la administración se guarde silencio, al indicar que “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”.

Frente al recurso de reposición ha manifestado la doctrina: “El de reposición se ha considerado históricamente como recurso connatural al Estado de derecho; en especial al derecho fundamental a la controversia de toda decisión administrativa. Se funda esta tesis en el criterio de que no existe acto administrativo sin control. Se trata, pues, del más elemental de todos los recursos para garantizar el principio de la contradicción y el debido proceso.

La finalidad del recurso es la de facilitar a la administración la posibilidad de rectificar su decisión, evitando de esta forma, un pronunciamiento adverso y posibilitando su actuación conforme a ley. Lo que se pretende, por tanto, es que la propia Administración revoque el acto administrativo que se entiende contrario a Derecho, evitando de esta manera tener que acceder a la fase judicial.

- **DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:** Es claro que para la administración el aspecto patrimonial es una de sus más grandes preocupaciones, ya que al momento de decir si extiende el reconocimiento de un derecho requiere contar con los recursos o por lo menos con la

disponibilidad presupuestal que respalde este reconocimiento. La remisión que se hace al rubro de sentencias o conciliación es improcedente pues no es el resultado de ninguna de estas actuaciones, con lo cual o se incluye taxativamente el mecanismo de extensión o se debe crear unas nuevas partidas presupuestal que cubra este tipo de reconocimientos.

- **DECISIÓN;** se requiere que cuando la administración ordene la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho solicitado, esta decisión tenga los mismos efectos de un acto administrativo de reconocimiento incluyendo que de ser necesario adelantar incidente de liquidación este sea tramitado por la misma autoridad que extendió los efectos de la sentencia y profirió el reconocimiento, evitando así mayores desgastes y posibles nuevas acciones.

Bajo esta óptica, puede concluirse el capítulo tercero de esta monografía precisándose que si bien es cierto el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros en sede administrativa ya cuenta con su respectiva legislación, también lo es que la misma no es suficiente al momento de ponerse en práctica.

Por último y teniendo en cuenta cada uno de los vacíos normativos identificados, que no han permitido una eficiente utilización del mecanismo de extensión de jurisprudencia a terceros por parte de las autoridades administrativas dentro del sistema jurídico colombiano, se plantea en el capítulo final del presente trabajo de investigación, el siguiente proyecto normativo, para dar solución a la problemática encontrada y rescatar lo valioso de este mecanismo, así:

**Capítulo V. Propuesta para complementar la regulación existente del dispositivo
instrumento jurídico de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa.**

Se propone que el poder legislativo dados los beneficios que traería la correcta implementación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros en sede administrativa, estudie y apruebe en norma especial el siguiente proyecto de ley, el cual contempla la solución a cada uno de los vacíos que trae el CPACA:

TITULO

Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa

Artículo 1. *Objeto: Las autoridades administrativas 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 mediante petición en la cual se fundamenten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*

Artículo 2. *Ámbito de aplicación: Toda persona podrá solicitar ante las autoridades administrativas definidas en el artículo 2º. Del CPACA, extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, quienes con especial aplicación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias toman decisión de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*

Artículo 3. *Derecho de postulación: Para solicitar la extensión de una sentencia de unificación, el interesado deberá hacerlo por intermedio de un abogado titulado para que en su nombre ejerza la acción.*

Artículo 4. *Requisitos: Toda solicitud de extensión de jurisprudencia deberá contener además de los requisitos generales establecidos en el artículo 16 del CPACA, los siguientes:*

1. *Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y derecho del demandante al que le fue reconocido el derecho mediante la sentencia de unificación.*
2. *Plena identificación de las normas jurídicas que soportaron en derecho el fallo de unificación invocado para la extensión.*
3. *Coincidencia en el medio de control jurisdiccional*
4. *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.*
5. *Referencia de la sentencia de unificación del Consejo de Estado que invoca a su favor.*

Artículo 5. *Radicación de la solicitud: La solicitud de extensión de jurisprudencia deberá presentarse en escrito físico o por medio electrónico, debidamente fundamentado con el lleno de los requisitos exigidos para su presentación.*

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.

Artículo 6. *Funcionario sin Competencia: Si la autoridad administrativa ante quien se radico la solicitud de extensión de jurisprudencia confirma que no es la competente informará al interesado por escrito dentro de los cinco días siguientes a la recepción, y remitirá la solicitud a la autoridad competente, enviando copia del oficio remisorio al peticionario. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente. En caso de presentarse conflicto de competencia administrativa se deberá dar el trámite establecido en el artículo 39 del CPACA.*

Artículo 7. Inadmisión: Si la autoridad administrativa verifica que la solicitud de extensión de jurisprudencia carece de alguno de los requisitos exigidos para su radicación se requerirá al peticionario dentro de los 10 días siguientes a la fecha de radicación para que en el término máximo de un (1) mes subsane la solicitud. Si pasado el término concedido no se cumple con la subsanación, la administración procederá con el rechazo de la solicitud, mediante acto administrativo motivado contra el cual procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la petición pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

A partir del día siguiente en que el interesado subsane la solicitud de extensión de la jurisprudencia se reactivara los términos conforme a la norma.

Artículo 8. Rechazo de plano: Se rechazará la solicitud de extensión de la jurisprudencia y se devolverán los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando no se subsane la solicitud
2. Cuando hubiere operado la caducidad de la pretensión judicial.
3. Cuando exista falta de legitimación en la causa por activa
4. Cuando la sentencia invocada no aplique al caso
5. Cuando exista cosa juzgada
6. Cuando exista proceso judicial en curso sobre la misma pretensión

Artículo 9. Concepto ANDJE: 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, tiempo durante el cual se suspenden los términos concedidos a la autoridad administrativa para resolver. La Andje 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, se reactivará el término que tiene la autoridad administrativa para tomar la decisión de forma motivada.

Artículo 10. *Pruebas: Si se decretan pruebas de oficio o a solicitud de parte, se señalará un término máximo de 10 días después de radicada la solicitud para que sean aportadas. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas procede el recurso de reposición.*

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de la parte interesada.

Artículo 11: *Términos para resolver la solicitud de extensión. La decisión que resuelva la solicitud de la extensión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su radicación y de conformidad a los términos establecidos en los artículos 7 y 9 del presente acápite. Este término será improrrogable.*

Si la autoridad administrativa guarda silencio sobre ella no habrá recursos administrativos ni se podrá configurar el silencio administrativo positivo. En estos casos, el solicitante solo podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 77 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 269 del CPACA.

La falta de atención a la solicitud de extensión de la jurisprudencia y a los términos para resolver, así como el claro y manifiesto desconocimiento de los derechos ya reconocidos mediante sentencia de unificación, constituirán falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.

Artículo 12. *Contenido de la decisión. 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 mediante decisión que será debidamente motivada.*

Cuando el acto administrativo mediante el cual se acceda a extender los efectos de una sentencia de unificación y este implique reconocimientos patrimoniales sea objeto de liquidación, la autoridad administrativa procederá con esta liquidación en un término no mayor a 15 días, dando por terminado el trámite de extensión de jurisprudencia. 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, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado en la solicitud más no de la pretensión principal. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 77 de la Ley 2080 de 2021.

Artículo 13. *Causales de negación La solicitud de extensión de jurisprudencia solo será denegada, de presentarse los siguientes casos:*

- 1. Cuando exista sentencias de unificación contradictorias.*
- 2. Cuando no exista igualdad de objeto y causa.*

Artículo 14. *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 decidiere no hacerlo, o en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 2080 de 2021.

Conclusiones

Pese a ser una novedad en Colombia, el origen del mecanismo investigado en países como España, el cual también conserva un sistema continental europeo basado en el “*Civil Law*”, data desde el año 1956, con la entrada en vigencia de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de fecha 27 de diciembre de ese año, artículo 86 apartado 2, que tuvo vigencia desde 28 de junio del año siguiente a su expedición, es decir desde 1957 hasta el 14 de diciembre de 1998 y 55 años atrás de la incorporación en Colombia.

Actualmente en la legislación Española el mecanismo se encuentra incorporado en los artículos 72. Numeral 3 y 110 de la Ley 29/1998 del 13 de julio, denominada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso –Administrativa, entendido como la facultad de extender a terceros la estimación de pretensiones de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada en casos de materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, en el lapso de la ejecución de la sentencia y en solicitud dirigida directamente al órgano jurisdiccional, suprimiéndose la fase administrativa.

En Costa Rica, es el Código Procesal Contencioso Administrativo aprobado y adoptado mediante la Ley 8508 del 28 de abril de 2006, publicado en el Alcance No. 38 de la Gaceta No. 120 del 22 de junio del mismo año, el cual entró en vigencia el 1 de enero de 2008, que en sus artículos 185 y 188, establece por primera vez el Proceso especial denominado “*de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros*”, a través del cual se prevé que podrán extenderse y adaptarse a otras personas los efectos de la jurisprudencia contenida en al menos dos fallos de casación, ya sean del Tribunal o de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia sin importar las materias o asuntos a tratar, eso sí que haya reconocido una situación jurídica; mediante solicitud que deberá dirigirse a la administración demandada, y si transcurridos quince días hábiles desde la

presentación de la solicitud habiéndose denegado o no existiendo respuesta de la administración, se debe recurrir sin más trámite a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, lo que significa que a diferencia de España en este país como en Colombia se conserva tanto la fase administrativa como la Judicial.

En Inglaterra y Estados Unidos el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia no funciona como mecanismo alternativo como sucede en Colombia, España y Costa Rica, funciona como el fin en sí mismo de su sistema jurídico, pues en estos países anglosajones entre los cuales también se puede traer como ejemplo Escocia, Irlanda del Norte y Gales (Reino Unido), Australia y Nueva Zelanda, el sistema jurídico se conforma por un conjunto de normas y reglas de carácter jurídico no escritas, pero “sancionadas” y recogidas por la costumbre y la jurisprudencia como el fundamento del derecho, los jueces allí están obligados siempre a resolver los casos teniendo en cuenta e invocando las soluciones dadas en sentencias dictadas anteriormente en casos similares, tanto por sus superiores jerárquicos como por jueces de la misma jurisdicción incluyéndose ellos mismos, de ello deriva la diferencia entre el derecho anglosajón y el derecho continental, en el primero también denominado “*Common law*”, los jueces están obligados a resolver sus casos teniendo en cuenta las sentencias dictadas anteriormente en casos similares precedente, mientras que en el segundo como ya se había manifestado “*Civil Law*”, la jurisprudencia no se considera como fuente de derecho, este tiene su origen en la ley, es decir en el derecho escrito.

Descendiendo al caso de Colombia se tiene que su sistema jurídico es partidario del sistema continental europeo “*Civil Law*” y, en esta medida, venía confiriendo a la jurisprudencia un valor de criterio auxiliar para las decisiones judiciales, tal como corresponde al sistema romano – germánico en el que se rinde culto a la ley por considerarla fuente formal y privilegiada del derecho; de ahí que la Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de estado a terceros por parte de

las autoridades administrativas se haya incorporado en la legislación como mecanismo o figura procesal hasta el día 2 de julio del año 2012, con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

El mecanismo estudiado en Colombia se creó con el fin de contribuir a lo decantado por la Constitución Política de 1991 que pregona un Estado Social de Derecho donde la garantía y el respeto por los derechos de las personas es su fundamento, tal es el caso de derecho a la igualdad de trato, a la administración de justicia pronta y oportuna, confianza legítima y seguridad jurídica entre otros. Estructuralmente el sistema jurídico colombiano se encuentra adaptado para que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros pueda cumplir con el objetivo para el cual fue creado.

En definitiva, con la entrada en vigencia del CPACA por primera vez en la legislación colombiana, se crea dentro del derecho administrativo una figura especial que buscaba garantizar los derechos de los ciudadanos mediante la aplicación en sede administrativa, de la extensión de reconocimiento de derechos, sin necesidad de tener que acudir a activar el aparato judicial, para que por medio de este se ordenara a la autoridad administrativa a dar cabal cumplimiento al reconocimiento impetrado.

El fin mismo de la creación de este mecanismo no era otro que mediante la extensión de una sentencia de unificación se garantizara la igualdad de derechos y prohiar de seguridad jurídica a los ciudadanos no solo en sede judicial sino también en sede administrativa.

Contemplando el deber de las autoridades administrativas de 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 estar en los mismos supuestos fácticos y

jurídicos, y siempre y cuando la pretensión o medio de control que procede en vía judicial no haya caducado, esto bajo un procedimiento establecido en el artículo 102 del CPACA recientemente reformado, que inicia con la presentación de la solicitud formal ante la autoridad administrativa, de las pruebas que la soportan y de la referencia de la sentencia de unificación que se invoca a favor, solicitud que se surtirá en sede administrativa, y en el evento de que en la misma se niegue o se guarde silencio, ante el Consejo de Estado, contemplada ésta como una segunda fase o instancia, pretendiéndose con esto que sea la administración la que reconozca en primer lugar los derechos de los ciudadanos conforme se encuentran estipulados en la citada carta política, en aras de materializar el derecho y principio de igualdad e ir hacia lo denominado por diferentes autores como “*Constitucionalización del derecho administrativo*”.

Así mismo, se deja en claro que las sentencias de unificación jurisprudencial son las únicas que activan el referido mecanismo, expedidas por el consejo de estado, en casos considerados por importancia jurídica, trascendencia económica o social o por la necesidad de unificar o sentar la jurisprudencia, además de las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Empero el esfuerzo de la Comisión Redactora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa- CRJCA y del legislador en incorporar la figura de la extensión de la jurisprudencia para que las autoridades administrativas extiendan los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado a terceros, se encuentra que en la práctica no ha logrado alcanzar los objetivos propuestos como mecanismo de descongestión judicial, por las siguientes razones, que fueron objeto de verificación en el marco de la presente investigación y que a continuación se presentan a modo de conclusión:

Dentro del periodo comprendido entre el 12 de diciembre de 2012 hasta el 30 de octubre de 2019, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del estado en virtud de la competencia otorgada por el artículo 614 del CGP, recibió un total de 2.171 solicitudes de concepto previo elevadas por entidades públicas, de las cuales 2.081 corresponden a solicitudes de conceptos previos, 44 a solicitudes de conceptos previos incompletos y 46 a otras comunicaciones, de los cuales se resalta según lo indica la misma ANDJE que tan sólo emitió 859 conceptos previos.

De las 2171 solicitudes radicadas 1951 es decir el 89% se condensaron en 10 autoridades administrativas en un lapso de 7 años, lo cual lleva a concluir que este mecanismo no está siendo utilizado por la administración en general, en quienes sin restricción alguna recae la obligación, ya sea por falta de claridad en el trámite, conocimiento al respecto o por la falta de seguridad jurídica entre los mismos funcionarios que deberían aplicarlo.

Que a pesar de que en el artículo 7° del Decreto 1365 de 2013, se encuentra establecido que las autoridades administrativas, respecto de las cuales, la Agencia, haya emitido concepto, deberán optar porque se aplique lo consignado en las sentencias extendidas, a todos los casos iguales que conozcan, más allá de que el interesado no haya presentado la solicitud conforme a la norma, la realidad es que las autoridades administrativas no están dando el alcance y aplicabilidad pertinente al mecanismo, toda vez que desde que se creó ya hace más de 8 años el promedio de consulta por año es de 250 solicitudes, cantidad que es muy baja respecto de la cantidad de procesos que cursan en la Jurisdicción Contenciosa administrativa, ahora bien, quienes más consultan son las mismas entidades, en su mayoría en temas pensionales, sobre los cuales ya existen criterios de unificación jurisprudencial y que a la luz de la lógica interpretativa solo debería corresponder aplicar dichos pronunciamientos a los mismos casos, sin entrar en el desgaste a que hoy estamos llegando de tener que activar la fase judicial, ya sea por intermedio de procesos ante

la jurisdicción contenciosa o lo peor congestionar esta vía con la cantidad de acciones de tutela que hoy encontramos interpuestas, ya que parecía que resuelven de mejor manera o por lo menos de manera más oportuna la aplicación de estas sentencias de unificación.

Las autoridades administrativas que han remitido este tipo de solicitudes ante la ANDJE tienen una especial concentración en la Caja de sueldos de retiro de la policía, Colpensiones y Fuerzas Militares y Fiscalía, llevándonos a la conclusión que las demás autoridades administrativas del orden Nacional, departamental y municipal pese de que tienen el deber legal de solicitar el concepto previo a la ANDJE no lo están haciendo, de 1.123 municipios tan sólo 9 alcaldías han elevado solicitudes de concepto, al igual que de 32 departamentos sólo 6 han consultado.

Por otro lado, a fecha 12 de octubre de 2020, el Consejo de Estado a través del sistema dispuesto en su página web para la consulta y publicidad de las sentencias de unificación que activan el mecanismo, reporta 109 sentencias de esta clase, de las cuales vale la pena reiterar tan solo son 59 las que reconocen derechos, y por ende se pueden invocar, éstas se especifican en el cuadro que aparece en el anexo No. 1 del presente trabajo.

Encontrándose gran dificultad a la hora de identificar cual es el criterio que se unifica en cada una de las sentencias de unificación consultadas, especialmente en las primeras debido a su extensión, al análisis del caso en particular y la incorporación de otros aspectos ajenos al tema principal, como por ejemplo el valor probatorio de documentos.

De los asuntos más analizados por el Consejo de Estado encontramos el de la indemnización de perjuicios a causa de la responsabilidad extracontractual del estado, seguido del reconocimiento de derechos laborales y otros en el área comercial, tributario y ambiental, todos ellos bajo condiciones de modo, tiempo y lugar muy particulares.

Uno de los aspectos negativos que se encuentra es la falta de publicidad de las sentencias de unificación, por su falta de sistematización aunado a la desactualización en la página del Consejo de Estado, para que los ciudadanos sin tener que recurrir a ayuda profesional puedan determinar cuáles son las sentencias que los benefician y para que las autoridades administrativas puedan decidir los casos sometidos a su conocimiento con total seguridad jurídica.

Ahora bien, con el fin de visualizar un poco otras de las fallas que se presentan para que el mecanismo no cumpla su cometido en sede administrativa se procedió a analizar el estado de éste en sede judicial encontrándose al respecto:

A fecha 13 de octubre de 2020, el sistema arroja un reporte de 65 sentencias de extensión jurisprudencial, de las cuales únicamente 38 hacen referencia a solicitudes del mecanismo, evidencia de ello se deja en el cuadro que aparecen en el anexo No. 2 del presente trabajo.

De las 38 providencias que atienden solicitudes de extensión de jurisprudencias, tan solo 8 acceden a las pretensiones de extender criterios de unificación, 7 niegan y 23 rechazan por improcedente las solicitudes efectuadas. Las que acceden en su gran mayoría corresponden únicamente a los criterios de unificación sentados en el tema de la pensión de jubilación en la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.

Los motivos por los cuales el Consejo de Estado niega la extensión de una sentencia de unificación, radican en la falta de identidad entre los supuestos facticos - jurídicos invocados por los peticionarios y los que se indican en la sentencia de unificación, además en el tema de privación injusta de la libertad, puede apreciarse que pese a que es concurrido, no existe un pronunciamiento en sentencia de unificación que le permita determinar al consejo de estado quién sería el obligado

a extender los efectos de la decisión de unificación invocada por la parte peticionaria, lo cual indica que la parte accionante debe acudir en primera instancia al proceso judicial respectivo, en el que el juez competente, con fundamento en el acervo probatorio logre obtener y con pleno convencimiento de que los hechos expuestos le resultan imputables al Estado, es decir, sin la configuración de una causal eximente de responsabilidad.

En cuanto al rechazo de las solicitudes, éste obedece al incumplimiento de los requisitos legales de procedencia como lo son, principalmente el de invocar una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por el Consejo de Estado.

Consultadas en el link dispuesto para dar publicidad, no se encontró que todas las sentencias de unificación expedidas por el Consejo de Estado estuvieran disponibles en el link de sentencias de unificación que con anterioridad se consultó, uno de los casos es el de la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, frente al tema de pensión de jubilación, prueba de ello se deja en el siguiente link a través del cual se puede consultar el resumen reporte de las sentencias de unificación cargadas a octubre de 2020 <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/Temp/reporte-20201006-7364.html>.

Es así como encontramos algunos vacíos normativos en la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia en fase administrativa, que se ven reflejados en las repetitivas problemáticas presentadas en el desarrollo de las solicitudes, tales como: la falta de reglamentación de los requisitos especiales que debe tener una solicitud de extensión, el no contemplar la necesidad de ser representado por abogado a pesar de la importancia en la fundamentación jurídica que debe contener este tipo de peticiones, la falta de claridad del cómo

proceder cuando ante la autoridad administrativa se radique una solicitud que no sea de su competencia, al igual no se aclaró el trámite a seguir si se llegara a presentar un conflicto de competencia administrativa, no se determinó un término en el cual el interesado pudiera subsanar la petición, unido a la falta de procedimiento del actuar de la administración si el interesado no cumple con dicha subsanación.

Si bien, es cierto que en el inciso 2 del artículo 102 del CPACA se establece como requisito que se debe aportar “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”, no se reglamentó un periodo probatorio como tal, en el que se contemple el término a conceder para aportar pruebas en el evento de que la autoridad administrativa las requiera y si el peticionario las puede solicitar, lo que permitiría a la administración dilatar la decisión.

Dentro del trámite previsto en el mecanismo de extensión de jurisprudencia tampoco se consideró establecer cuáles serían las causales bajo las cuales la administración pudiera llevar a rechazar de plano una solicitud de extensión y se omitió la prohibición de conceder prórroga del término que tiene la administración para responder una vez vencido el término para pronunciarse.

Por otro lado, es claro que para la administración el aspecto patrimonial es una de sus más grandes preocupaciones, ya que al momento de decir si extiende el reconocimiento de un derecho requiere contar con los recursos o por lo menos con la disponibilidad presupuestal que respalde este reconocimiento tema que tampoco se prevé en la normatividad actual del mecanismo aunado a que no se estableció para estos casos de reconocimientos patrimoniales el trámite a seguir que permita cerrar integralmente una reconocimiento por extensión de jurisprudencia.

Con la identificación de estas problemáticas, se propone una reglamentación para el mecanismo de extensión de jurisprudencia como derecho de petición especial o tramite especial

por su especificidad, en el cual se definan y delimiten tanto el objeto como el ámbito de aplicación, así como las etapas procesales que se consideraron pertinentes para responder a las pretensiones de esta petición, sugiriendo que sea presentada por intermedio de apoderado en razón al contenido y fundamentación jurídica de la petición, en la que se permita determinar la semejanza en los supuestos fácticos y jurídicos de la reclamación, se enumeraron de manera taxativa los requisitos para que proceda la radicación, contemplando la posibilidad de que pueda hacerse por medio electrónico, se propone remitirse a las normas generales del derecho de petición cuando se considere que existe falta de competencia o se presenten conflictos de competencia administrativa, otra de las propuestas hechas es que la autoridad administrativa pueda requerir durante un tiempo específico al peticionario con el fin de subsanar la petición en aquellas casos que no se cumplan con los requisitos establecidos por la ley, de las últimas propuestas y con el objetivo de evitar rechazos sin justificación debidamente motivada por parte de la administración, se enunciaron taxativamente las causales de rechazo de la petición indicando que se procederá con la devolución de los anexos.

En busca de garantizar el cumplimiento al principio del debido proceso se estipuló un periodo probatorio, unido a la oportunidad de controvertir en caso de ser necesario. Otra recomendación dada es que cuando la administración no atienda la petición de extensión de la jurisprudencia, se rechace de plano o presente demoras injustificadas en su resolución, se constituya en falta disciplinaria dando lugar a las sanciones de ley.

Aunque ya se encontraba contemplado en el artículo 614 del CGP, el procedimiento para la solicitud del concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se considera importante que el contenido de este artículo debe incluirse como etapa procesal, dentro del articulado del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En relación al contenido de la decisión cuando este implique reconocimientos de derechos patrimoniales, se propuso que la liquidación y tramite se cumpla por la misma autoridad administrativa en un tiempo no mayor a 15 días, con el objetivo de no tener que iniciar nuevos trámites que generarían desgaste y dilataciones que solo afectarían al interesado. Finalmente, se precisaron las causales de negación que la administración podría invocar para pronunciarse en este sentido.

Se espera que las anteriores propuestas y análisis hechos den solución a las problemáticas o falencias evidenciadas en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, sean acogidas por el legislador en futuras reformas del CPACA, o por el ejecutivo como proyecto de reglamentación, de tal forma que se cumpla realmente con el objetivo para el cual fue creado el mecanismo.

En suma, es importante manifestar que del análisis hecho también se identificaron una serie de factores externos al aspecto procesal que afectan directamente el reconocimiento de un derecho mediante la extensión de una sentencia de unificación, entre ellos encontramos la dificultad que se ha presentado para identificar e interpretar la ratio decidendi de este tipo de sentencias unificadoras, considerándose necesario que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional replanteen la estructura y contenido de sus fallos, delimitando los criterios que dieron lugar a la unificación y estableciendo con claridad el alcance de cada una de ellas, aunado a la falta de actualización sistemática de las sentencias de unificación, su debida publicación, son factores que definitivamente requieren una oportuna intervención por parte del Consejo de Estado, con el fin de garantizar el conocimiento de la ciudadanía en general que en últimas son los directamente beneficiados.

Por último, se sugiere se inicie con un cambio de pensamiento jurídico, el cual debe surgir desde la academia, por medio de congresos, seminarios, diplomados, encaminando a las autoridades administrativas, ciudadanos, profesionales de derecho, e incluso a las mismas cortes, por medio de la socialización del mecanismo de extensión de jurisprudencia con el fin de garantizar y hacer efectivos los derechos de los administrados, incluyendo la adaptabilidad que se requiere a las reformas normativas que día a día son más oportunas al momento que se vive.

**Anexo A. Análisis providencias que reconocen Derechos y aparecen en el link sentencias de unificación de la página web
del C.E. – Octubre 2020**

SENTENCIAS QUE ACTIVAN EL MECANISMO DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA					
FECHA	RADICADO	PARTES	MEDIO DE CONTROL	TEMA	
1	19/07/2000	11.842	Actor: JOSÉ MANUEL GUTIÉRREZ SEPÚLVEDA Y OTROS Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional	REPARACIÓN DIRECTA	DAÑO A LA VIDA DE RELACION antes denominado PERJUICIO FISIOLÓGICO O PERJUICIO DE PLACER - cambia de denominación a Daño a la vida de relación, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de Responsabilidad por riesgo excepcional, reconoce indemnización pecuniaria por concepto del perjuicio extra patrimonial a la vida de relación, directa e indirecta (víctima y familiares cercanos), debido a las graves afectaciones que la víctima sufre con ocasión a accidente de tránsito en el que colaboraba con la Policía Nacional, por su condición de paraplejia, tanto a nivel estético, como en su autonomía, su intimidad, sus relaciones interpersonales y, en general, en su posibilidad de desarrollar, en el futuro, actividades que antes resultaban fáciles o posibles. Se advierte que el perjuicio al que se viene haciendo referencia no alude, exclusivamente, a la imposibilidad de gozar de los placeres de la vida, como parece desprenderse de la expresión <i>préjudice d'agrément</i> (perjuicio de agrado), utilizada por la doctrina civilista francesa. No todas las actividades que, como consecuencia del daño causado, se hacen difíciles o imposibles, tendrían que ser calificadas de placenteras. Determina que puede tratarse de simples actividades rutinarias, que ya no pueden realizarse, o requieren de un esfuerzo excesivo.

2	15/03/2002	2500023-27-	Actor: NABISCO	SALA DE LO	NULIDAD Y	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO: La
		0001999-	ROYAL INC.	CONTENCIOSO	RESTABLECIMIENTO	Sala de manera expresa unifica su jurisprudencia y
		071001(12491)	Demandado.	ADMINISTRATIVO	DEL DERECHO	precisa como criterio que el impuesto de Industria y
			DIAN - BOGOTÁ	SECCION CUARTA		Comercio por la actividad industrial debe ser pagado
			D.C.	Consejero ponente:		en el municipio de la sede fabril, tomando como base
				JUAN ÁNGEL		la totalidad de los ingresos brutos originados por la
				PALACIO HINCAPIÉ		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. Lo anterior salvo que se trate de actividades mercantiles que el contribuyente realice en otro municipio, con su propio establecimiento de comercio, caso en el cual, allí tributa por ejercer la actividad comercial.
3	20/02/2008	76001-23-25- 000-1996- 04058- 01(16996)	Actor: MARIA DELFA CASTAÑEDA Y OTROS Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL Y OTRO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO	REPARACIÓN DIRECTA	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de falla en el servicio por incumplimiento al DEBER QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DE EVITAR QUE LAS PERSONAS DETENIDAS SUFRAN ALGUN DAÑO- establece la posición de garante del Estado y reconoce indemnización integral: dineraria y medidas no pecuniarias, dirigidas a materializar, al menos en forma cercana, un efectivo restablecimiento de los daños y perjuicios causados con la desaparición y muerte de dos detenidos durante un procedimiento policial. PRINCIPIO DE LA REPARACION INTEGRAL - Derechos humanos. Fundamento / IUS COGENS -

						Reparación integral del daño / DERECHO DE LOS DERECHOS HUMANOS - Reparación integral del daño.
4	9/06/2010	19001-23-31-000-1997-08006-01(19849)	Actor: JOSE WILLIAM RICO MENDOZA Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA	REPARACIÓN DIRECTA	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO, caso de RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO a título de daño especial por incumplimiento al DEBER QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DE EVITAR QUE LAS PERSONAS PRESAS SUFRAN ALGUN DAÑO, Reconoce indemnización pecuniaria por Responsabilidad patrimonial del Estado / LESIONES A RECLUSO - Causadas dentro de un motín de los internos del penal / ENFRENTAMIENTO ARMADO ENTRE GUARDIAS Y RECLUSOS - Responsabilidad del Estado por heridas propinadas a interno con arma de fuego / RELACION DE ESPECIAL SUJECION - Entre el recluso y el estado / Ratifica la posición de garante del restado e indica que las PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD - Cuentan con derechos especiales que deben reconocérseles.

5	4/04/2011	2007492	Actor : MARIA	SECCION :	REPARACIÓN	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO, caso de
		05001-23-26-	LETICIA	SECCION TERCERA	DIRECTA	RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL
		000-1995-	PALACIO Y	SALA PLENA		DEL ESTADO a título de falla en el servicio por la
		01286-01	OTROS	PONENTE : DANILO		muerte de agente ocasionada por un tercero ajeno a
		17371		ROJAS		la administración / Concurrencia de culpa por la
			Demandado : LA	BETANCOURTH		omisión de requisita del tercero al momento de la
			NACION-			detención / establece la Posición de garante del
			MINISTERIO DE			estado frente a los agentes de la Policía Nacional y
			DEFENSA-			en el caso en particular establece la ocurrencia de
			POLICIA			culpa por el hecho de la víctima en un 50 por ciento
			NACIONAL Y			- n. Reconoce indemnización pecuniaria reducida a
			OTROS			un 50% ya que la víctima se encontraba en el deber
						de haber efectuado requisita al momento de la
						detención.
6	6/04/2011	19001-23-31-	Actor: JOAQUIN	SALA DE LO	REPARACIÓN	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD- caso
		000-1999-	CASTRO SOLIS	CONTENCIOSO	DIRECTA	de RESPONSABILIDAD
		00203-	Y OTROS	ADMINISTRATIVO		EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO/ DAÑO
		01(21653)	Demandado:			ANTI JURIDICO, por detención de servidor del
			NACION	SECCION TERCERA		Congreso de la República en dos oportunidades,
			FISCALIA			reconoce indemnización pecuniaria por daños
				Consejera ponente:		morales y materiales, por cuanto si bien la fiscalía se

			GENERAL DE	RUTH STELLA		limita a cumplir con el deber constitucional y legal		
			LA NACION	CORREA PALACIO		de investigar los hechos punibles de los que tuvo		
						conocimiento y a garantizar la comparecencia de los		
						inculcados al proceso, la medida de aseguramiento		
						legalmente impuesta puede resultar, sin embargo,		
						injusta cuando al final del proceso se demuestre que		
						la persona que sufrió la medida no tenía el deber		
						jurídico de soportar esa grave restricción de sus		
7	4/05/2011	19001-23-31-	Actor:	SALA DE LO	REPARACIÓN	CESANTIAS,	SANCIÓN	MORATORIA
		000-1998-	MEDARDO	CONTENCIOSO	DIRECTA	CORRESPONDIENTE A UN DÍA DE SALARIO		
		02300-	TORRES	ADMINISTRATIVO		POR CADA DÍA DE MORA EN EL PAGO-		
		01(19957)	BECERRA			Reconoce Sanción Moratoria -reparación del daño		
				SECCION TERCERA		por tratarse de un incumplimiento, omisión y retardo		
			Demandados:			en una operación administrativa, toda vez que		
			DEPARTAMENT	Consejera ponente:		transcurrieron más de 16 meses desde el momento		
			O DEL CAUCA-	RUTH STELLA		en que el actor (Diputado de la Asamblea		
			CAJA DE	CORREA PALACIO		Departamental) solicitó el reconocimiento y pago de		
			PREVISION			las cesantías definitivas, sin que hasta la fecha de la		
			SOCIAL			demanda se hubiera efectuado el pago		
			CAPRECAUCA			correspondiente faltando a lo señalado en la Ley 244		
						de 1995.		

8	4/05/2011	76001-23-25- 000-1996- 02231- 01(19355) ACUMULAD O (22231) (22289) (22528)	Actor: JORGE LINO ORTIZ Y OTROS Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO	REPARACIÓN DIRECTA	DAÑO OCASIONADO POR AGENTE ESTATAL EN SERVICIO, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de falla en el servicio, reconoce indemnización pecuniaria de daños morales y materiales a familiares de las víctimas, así mismo medidas no pecuniarias por la ejecución de varios ciudadanos en una de esas mal llamadas “labores de limpieza social”, agente de la Policía que intervino y participó directamente en los hechos que segaron la vida de cinco personas humildes que se reunían de manera frecuente.
9	9/06/2011	25000-23-24- 000-2004- 00986-01	Actor: TERMOFLORES S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDE NTE DELEGADO PARA ENERGIA Y GAS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DE UN DERECHO	CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA consagrada en el artículo 38 de Decreto 01 de 1984- CCA, Unifica criterios y establece que el término consagrado en el artículo en mención inicia a correr desde el día en el que ocurrieron los hechos y finaliza con la notificación del acto administrativo que decide el proceso sancionatorio, reconoce devolución de pago de sanción pecuniaria ajustado con base en el índice de

						precios al consumidor (IPC), más los intereses corrientes desde la fecha del referido pago hasta esta providencia y, los moratorios, que se ocasionen a partir de la ejecutoria de esta sentencia.
10	14/09/2011	05001-23-31-000-2007-00139-01(38222)	Actor: JOSE DARIO MEJIA HERRERA Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRACION SECCION TERCERA	REPARACIÓN DIRECTA	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO FRENTE A CONSCRIPTOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de daño especial, por lesiones causadas a conscripto o soldado regular que prestó el servicio militar obligatorio y sufrió accidente en patrullaje que le causó incapacidad total / Daño Especial como quiera que no se probó irregularidad por parte del Ejército, pero la víctima no estaba en el deber de soportarlo, establece la posición de garante del estado por tratarse de un servicio obligatorio para el estado, Reconoce indemnización de perjuicios morales, materiales y a la salud o perjuicio fisiológico.
			Demandado: NACION- MINISTERIO DE DEFENSA- EJERCITO NACIONAL	Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO		
11	14/09/2011	05001-23-25-000-1994-	Actor: ANTONIO JOSE VIGOYA GIRALDO Y	SALA DE LO CONTENCIOSO	REPARACIÓN DIRECTA	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO FRENTE A CONSCRIPTOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL

		00020-01(19031)	OTROS	ADMINISTRATIVO		DEL ESTADO a título de falla en el servicio por lesiones causadas a conscripto o soldado regular que prestó el servicio militar obligatorio por mina antipersonal sopro colocada por el Ejército - Omisión en la falta de señalización de base militar sembrada con minas antipersonales sopro - Ratifica que el Estado frente a los conscriptos y reclusos, adquiere no sólo una posición de garante al doblegar, en ambos casos, su voluntad y disponer de su libertad individual para un fin determinado, sino que, de igual manera, entra en una relación de especial sujeción, reconoce indemnización a perjuicios morales, materiales, daño emergente y a la salud.
			Demandado:	SECCION TERCERA		
			NACION-			
			MINISTERIO DE	Consejero ponente:		
			DEFENSA-	ENRIQUE GIL		
			EJERCITO	BOTERO		
			NACIONAL-			
12	9/02/2012	50001-23-31-000-1997-06093-01(21060)	Actor:	SALA DE LO	REPARACIÓN	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO
			REINALDO	CONTENCIOSO	DIRECTA	FRENTE A SOLDADOS VOLUNTARIOS, caso de RESPONSABILIDAD
			IDÁRRAGA	ADMINISTRATIVO		EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO a título
			VALENCIA Y			de falla en el servicio por lesiones ocasionadas a un
			OTROS.	SECCIÓN TERCERA		soldado voluntario con arma de fuego y de dotación
			Demandado:	SALA PLENA		durante un enfrentamiento armado que se presentó

			NACIÓN -			entre uniformados de la misma tropa, lo cual le
			MINISTERIO DE	Consejero ponente:		produjo una incapacidad laboral equivalente al
			DEFENSA –	MAURICIO		95.21- Superiores encargados de la táctica militar
			EJÉRCITO	FAJARDO GÓMEZ		ordenaron ataque armado sin un previo estudio de
						inteligencia, Establece la Posición de garante del
						estado frente a Soldados voluntarios y reconoce
						indemnización a la víctima directa, padre y
						hermanos, perjuicios morales, materiales y por daño
						a la salud.
13	9/02/2020	05001-23-26-	Actor: SANDRA	SALA DE LO	REPARACIÓN	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO
		000-1994-	SALDARRIAGA	CONTENCIOSO	DIRECTA	FRENTE A MIEMBROS DE LA POLICIA
		02321-	Y OTROS	ADMINISTRATIVO		NACIONAL, caso de RESPONSABILIDAD
		01(20104)				EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título
			Demandado:	SECCIÓN TERCERA		de falla en el servicio por suicidio de agente de la
			NACIÓN -			Policía Nacional con arma de dotación oficial - Se
			MINISTERIO DE	SALA PLENA		configuró. Omisión en el deber de brindar
			DEFENSA -			protección y seguridad a agente estatal en estado de
			POLICÍA	Consejero ponente:		perturbación mental y emocional / MEDIDAS DE
			NACIONAL	RUTH STELLA		PROTECCIÓN Y SEGURIDAD A MIEMBRO DE
				CORREA PALACIO		LA POLICÍA NACIONAL EN ESTADO DE
						PERTURBACIÓN MENTAL Y EMOCIONAL -

Insuficientes e ineficaces ante riesgo previsible / establece la posición de garante del estado y el DEBER DE VELAR POR LA SALUD FÍSICA Y MENTAL A MIEMBROS DE LA FUERZAS MILITARES Y LA POLICÍA NACIONAL - Deber legal. Reconoce indemnización de perjuicios a daños morales y materiales a familiares de la víctima.

14	22/03/2012	23001-23-31-	Actor: INES	SALA DE LO	REPARACIÓN	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO
		000-1997-08445-01(22206)	DOMICO	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	DIRECTA	FRENTE A CIVILES EN ENFRENTAMIENTOS ARMADOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de Daño especial por muerte de un civil durante un enfrentamiento armado entre tropas del Ejército y miembros de la guerrilla de las FARC, Establece la posición de garante y reconoce indemnización pecuniaria por concepto de daños morales, lucro cesante consolidado, futuro y daños materiales.
			Demandado:			
			MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - EJERCITO NACIONAL	SECCION TERCERA SALA PLENA		
				Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH		
15	19/04/2012	19001-23-31-		SALA DE LO	REPARACIÓN	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO
		000-1999-	Actor: MARIA	CONTENCIOSO	DIRECTA	FRENTE A LA DESTRUCCIÓN DE

		00815-01(21515)	HERMENZA TUNUBALA ARANDA	ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA		INMUEBLES EN TOMAS GERRILLERAS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de daño especial por destrucción de bien inmueble en toma guerrillera, Reconoce la posición de garante del estado e indemnización pecuniaria de perjuicios.
			Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICIA NACIONAL	SALA PLENA Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON		
16	12/07/2012	85001-23-31-000-1995-00174-01(15024)	Actor:NIMROD MIR LTDA. Demandado: MUNICIPIO DE CHAMEZA- CASANARE-	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH	CONTOVERSIAS CONTRACTUALES	CONTRATACIÓN ESTATAL-fija las reglas de la competencia temporal para decretar la caducidad del contrato, en atención al Código Contencioso Administrativo, Reconoce indemnización pecuniaria por concepto de actualización de la suma que la entidad se abstuvo de pagar al contratista por la ejecución de un 20% de las obras y por los intereses moratorios correspondientes, además del Lucro cesante.

17	9/08/2012	11001-03-26-	Actor: COMCEL	SALA DE LO	RECURSO	ANULACIÓN DE LAUDO ARBITRAL /
		000-2012-	S.A.	CONTENCIOSO	EXTRAORDINARIO	ANULACIÓN DE SENTENCIA QUE DECLARÓ
		00018-		ADMINISTRATIVO	DE ANULACIÓN DE	INFUNDADO EL RECURSO DE ANULACIÓN
		00(43195)IJ	Demandado:		LAUDO ARBITRAL	DE LAUDO ARBITRAL / PROVIDENCIA QUE
			EMPRESA DE	SECCIÓN TERCERA		DA CUMPLIMIENTO A FALLO DE TRIBUNAL
			TELECOMUNIC			DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA -
			ACIONES DE	SALA PLENA		Anulación de laudo arbitral / CREACIÓN DE
			BOGOTÁ – E.T.B.			CAUSAL DE ANULACIÓN DE LAUDO
			S.A., E.S.P	Consejero ponente:		ARBITRAL - Falta de interpretación prejudicial del
				CARLOS ALBERTO		Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina TJCA
				ZAMBRANO		/ CAUSAL DE ANULACIÓN DE LAUDO
				BARRERA		ARBITRAL POR FALTA DE
						INTERPRETACIÓN PREJUDICIAL DEL
						TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
						ANDINA - Causal autónoma de anulación /
						RECURSO EXTRAORDINARIO DE
						ANULACIÓN DE LAUDO ARBITRAL, Reconoce
						el derecho a la devolución de las sumas de dinero
						que se hubieren pagado en cumplimiento de lo
						ordenado en el laudo arbitral proferido por el
						Tribunal de Arbitramento constituido con el fin de

						dirimir las controversias surgidas , con ocasión de un contrato de acceso, uso e interconexión suscrito.
18	23/08/2012	18001-23-31- 000-1999- 00454- 01(24392)	Actor: HUGO GIRALDO HERRERA Y OTROS Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL Y OTRO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON	REPARACIÓN DIRECTA	POSICIÓN DE GARANTE DEL ESTADO FRENTE A CIVILES EN ENFRENTAMIENTOS ARMADOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO a título de daño especial, establece posición de garante del Estado por el Servicio de seguridad que ofrece, muerte de civil por atentado terrorista / Deber de acompañamiento a las víctimas del conflicto / Rompimiento de las cargas públicas que normalmente debía soportar la sociedad civil.
19	28/08/2013	05001-23-31- 000-1996- 00659- 01(25022)	Actor: RUBEN DARIO SILVA ALZATE Demandado: NACIÓN – FISCALIA GENERAL DE LA NACION	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO	REPARACIÓN DIRECTA	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD, caso de RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO, daño antijurídico por la privación Injusta de la Libertad, establece el valor probatorio de las copias simples y la tasación de los perjuicios inmateriales en escenarios de privación injusta de la libertad - Taxista sindicado de homicidio y secuestro simple / DAÑO ANTIJURIDICO - Absolución por no ser el

						responsable-Configuración,Reconoce
						indemnización pecuniaria de perjuicios morales y materiales. Indica que es posible apreciar las copias si las mismas han obrado a lo largo del plenario y han sido sometidas a los principios de contradicción y de defensa de las partes, conforme a los principios de la buena fe y lealtad que deben conducir toda la actuación judicial
20	11/09/2013	41001-23-31-000-1994-07654-01(20601)	Actor: MARÍA DEL CARMEN CHACON Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO	REPARACIÓN DIRECTA	FALSOS POSITIVOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO a título de falla en el servicio por ejecución extrajudicial de campesino presentado como guerrillero ocurrida -Falso positivo /Reconoce indemnización pecuniaria y medidas no pecuniarias, indemnización integral de los perjuicios causados a los familiares de la víctima.
			Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL	ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA ALA PLENA	Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH	
21	25/09/2013	05001-23-31-000-2001-	Actor: INES DEL SOCORRO GOMEZ	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	REPARACIÓN DIRECTA	DAÑO OCASIONADO POR AGENTE ESTATAL EN SERVICIO, RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO por

		00799-01(36460)	AGUDELO	SECCION TERCERA		masacre y ejecución extrajudicial arbitraria de ciudadanos, a manos de miembros activos del Ejército Nacional, para hurtar suma de dinero destinada al pago de rescate de persona secuestrada- establece el incumplimiento al deber de seguridad, protección y garantía de los derechos de los ciudadanos para obtener beneficios personales / Agentes vinculados al servicio público al momento de los hechos, grave violación de Derechos Humanos
22	17/10/2013	Radicación	Actor: LUIS	SALA DE LO	REPARACIÓN	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD
	(73)	número:	CARLOS	CONTENCIOSO	DIRECTA	RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL
		52001-23-31-	OROZCO	ADMINISTRATIVO		DEL ESTADO En relación con el título de imputación aplicable por daños ocasionados a raíz de privación de la libertad contra persona a quien se le profirió medida de aseguramiento, pero se le exonera en aplicación al principio in dubio pro reo , aplicable título de imputación objetivo por daño especial en materia de privación injusta de la libertad
		000-1996-	OSORIO			- Privación injusta de la libertad de servidor público
		07459-		SECCION TERCERA		sindicado de los delitos de hurto agravado y
		01(23354)	Demandado:			
			FISCALIA	SALA PLENA		
			GENERAL DE			
			LA NACION	Consejero ponente:		
				MAURICIO		
				FAJARDO GOMEZ		

violación a la Ley de Estupefacientes régimen de responsabilidad o el título jurídico de imputación aplicable a los casos en los cuales, como en el sub judice, los accionantes reclaman que les sean reparados los daños que les fueron ocasionados a raíz de la privación de la libertad de una persona contra la cual se profirió la correspondiente medida de aseguramiento en el curso de un proceso penal pero, a la postre, se le exonera de responsabilidad en aplicación del principio in dubio pro reo

23	13/05/2014	76001-23-31-		SALA DE LO	REPARACIÓN	DERECHO REAL DE DOMINIO -
		000-1996-	Actor: ANGELA	CONTENCIOSO	DIRECTA	RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL
		05208-	MARLENY	ADMINISTRATIVO		DEL ESTADO, establece la forma de probar el
		01(23128)	SALAZAR DE			derecho real de dominio sobre bien inmueble de
			COBO Y OTROS	SECCION TERCERA		procesos ante jurisdicción contencioso
						administrativa Forma de probar / ACCION DE
			Demandado:	SALA PLENA		REPARACION DIRECTA - Por omisión de fuerzas
			MINISTERIO DE			militares derivada de extorsión a civil y destrucción
			DEFENSA -	Consejero ponente:		de residencia por grupo subversivo / EXTORSION
			POLICIA	MAURICIO		A CIVILES - Por omisión de miembros de la fuerza
			NACIONAL	FAJARDO GOMEZ		pública / DESTRUCCION DE RESIDENCIA - Por

						miembros de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia		
24	15/07/2014	11001-03-28-000-2013-00006-00	Actor: CECILIA OROZCO TASCON Y OTROS	CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO	NULIDAD ELECTORAL	NULIDAD ELECTORAL- ACTOS ELECTORALES PROFERIDOS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, se establece que la acción pública de nulidad electoral, vista a la luz de la Constitución, impone considerarla desde dos perspectivas. De una parte, como formulada en contra del acto que asigna a un ciudadano el ejercicio de funciones públicas y, de otra, en cuanto dirigida a que la investidura responda a los principios y valores que orientan la función electoral, preservando, en todo caso, el sello constitucional en la organización y conformación democrática del poder. (Análisis del inciso segundo del artículo 126 C.P. –reproducido por el último inciso del artículo 53 de la LEAJ)		
		(ACUMULADO 2013-0007) (IJ)	Demandado: FRANCISCO JAVIER RICAURTE GOMEZ	ADMINISTRATIVO Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO				
25	28/08/2014	05001-23-31-000-1997-01172-01(31170)	Actor: LUIS FERNEY ISAZA CORDOBA Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	REPARACIÓN DIRECTA	LIQUIDACIÓN DEL DAÑO A LA SALUD, RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO a título de falla en el Servicio imputable a miembro del ejército Nacional,		

SECCION TERCERA						ciudadano herido con arma de fuego de dotación			
Demandado:						oficial. Disminución en la capacidad laboral del			
NACION-						30.17 por ciento, Fija parámetros para tasación del			
MINISTERIO DE						daño a la salud, teniendo en cuenta el porcentaje de			
DEFENSA -						incapacidad laboral del afectado y en casos de			
EJERCITO						extrema gravedad y excepcionalmente se podrá			
NACIONAL						aumentar hasta 400 salarios mínimos legales			
BOTERO						mensuales vigentes. Aplicación del arbitrio índice.			
26	28/08/2014	73001-23-31-	Actor: ADRIANA	SALA DE LO	REPARACIÓN	REPARACIÓN	DE	LOS	PERJUICIOS
		000-2001-	CORTES PEREZ	CONTENCIOSO	DIRECTA	INMATERIALES,	CONCRETAMENTE	SOBRE	
		00418-	Y OTRAS	ADMINISTRATIVO		EL PERJUICIO MORAL EN CASO DE MUERTE,			
		01(27709)				caso de RESPONSABILIDAD			
Demandado:						EXTRAContractual DEL ESTADO por			
NACION-						muerte de miembro de la fuerza pública en toma			
MINISTERIO DE						guerrillera, establece que si bien los agentes de la			
DEFENSA-						Policía asumen los riesgos inherentes a su actividad,			
POLICIA						y por lo tanto, deben soportar los daños que sufran			
NACIONAL-						como consecuencia del desarrollo de ella, su			
CARLOS ALBERTO						decisión tiene límites que no pueden llegar hasta el			
						extremo de exigirles que asuman un			
						comportamiento heroico, cuando de manera			

						desproporcionada e irrazonable se los somete, sin ninguna ayuda real, a confrontar una
				ZAMBRANO		situación de peligro que conducirá inexorablemente
				BARRERA		a lesionar su integridad física o, incluso, a la pérdida de su vida, como ocurrió en el caso concreto, unifica jurisprudencia sobre el particular, a partir del establecimiento de cinco niveles de cercanía afectiva entre la víctima directa del daño o causante y quienes acuden a la justicia en calidad de perjudicados o víctimas indirectas.
27	28/08/2014	25000-23-26-000-2000-00340-01(28832)	Actor: ANDREAS ERICH SHOLTEN Demandado: NACION- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO- INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SALA PLENA Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH	REPARACIÓN DIRECTA	INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO A LA SALUD POR LESIONES TEMPORALES- DAÑOS SUFRIDOS POR RECLUSOS- Aplicación del régimen general de responsabilidad de falla del servicio si se evidencia que la administración penitenciaria funcionó anormalmente o fue negligente en el cumplimiento de sus deberes / PRESTACION DE SERVICIOS MEDICOS EN CENTROS CARCELARIOS - Régimen subjetivo de responsabilidad. Se debe demostrar la existencia de la falla del servicio / DAÑOS SUFRIDOS POR

			Y CARCELARIO-			RECLUSOS - No todo detrimento que, en su salud,
			INPEC			sufra el interno genera responsabilidad pues el mismo puede provenir de causas extrañas, unifica jurisprudencia en el sentido de indicar que, para la tasación del daño a la salud por lesiones temporales, debe establecerse un parangón con el monto máximo que se otorgaría en caso de lesiones similares a aquellas objeto de reparación, pero de carácter permanente y, a partir de allí, determinar la indemnización en función del período durante el cual, de conformidad con el acervo probatorio, se manifestaron las lesiones a indemnizar.
28	28/08/2014	23001-23-31-	Actor: AMPARO	SALA DE LO	REPARACIÓN	LIQUIDACIÓN DEL PERJUICIO INMATERIAL
		000-2001-	DE JESUS	CONTENCIOSO	DIRECTA	EN LA MODALIDAD DE DAÑO A LA SALUD
		00278-	RAMIREZ	ADMINISTRATIVO		DE CARÁCTER TEMPORAL, CON BASE EN
		01(28804)	SUAREZ			UNA VALORACIÓN CUALITATIVA DEL
				SECCION TERCERA		MISMO. IGUALMENTE, RESPECTO DE LA
			Demandado:			PROCEDENCIA OFICIOSA DE LA
			HOSPITAL SAN	SALA PLENA		DECLARACIÓN DE MEDIDAS DE
			VICENTE DE			REPARACIÓN INTEGRAL EN LOS CASOS
				Consejera ponente:		QUE EVIDENCIAN LA INVISIBILIDAD DEL

			PAUL DE LORICA Y OTRO	STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO		TRATO REQUERIDO POR LA MUJER EN MATERIA MÉDICO ASISTENCIAL- FALLA MEDICA, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO- FALLA DEL SERVICIO MEDICO, por muerte de feto, indebida prestación del servicio médico obstetricia de centro hospitalario, negligencia y deficiente prestación del servicio médico en trabajo de parto.
29	28/08/2014	68001-23-31- 000-2002- 02548- 01(36149)	Actor: JOSE DELGADO SANGUINO Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA Demandado: DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACI ON JUDICIAL	REPARACIÓN DIRECTA	PARÁMETROS QUE SE DEBEN TENER EN CUENTA PARA LA TASACIÓN DE LOS PERJUICIOS MORALES EN CASOS DE PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD Y EL CRITERIO PARA RECONOCER INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE A LA PERSONA QUE FUE PRIVADA INJUSTAMENTE DE SU LIBERTAD, caso de persona acusada del delito de peculado por apropiación en provecho propio.
30	28/08/2014	50001-23-15- 000-1999-	Actor: GONZALO CUELLAR	SALA DE LO CONTENCIOSO Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)	REPARACIÓN DIRECTA	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS INMATERIALES, CONCRETAMENTE SOBRE

		00326-01(31172)	PENAGOS Y OTROS	ADMINISTRATIVO		EL PERJUICIO MORAL EN CASO DE LESIONES PERSONALES, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO, Uso de arma de dotación oficial, granada de mortero causó lesiones personales a soldado voluntario, amputación de piernas de soldado voluntario al explotar granada de mortero que portaba en su chaleco e 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.
			Demandado:	SECCION TERCERA		
			MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL	SALA PLENA	Consejera ponente:	
				OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ		
31	28/08/2014	66001-23-31-000-2001-00731-01(26251)	Actor: ANA RITA ALARCON VDA. DE GUTIERREZ Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	REPARACIÓN DIRECTA	REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS INMATERIALES, CONCRETAMENTE SOBRE I) EL PERJUICIO MORAL - EL PERJUICIO MORAL EN CASO DE MUERTE Y II) EL PERJUICIO POR AFECTACIÓN DE BIENES O DERECHOS CONVENCIONAL Y CONSTITUCIONALMENTE AMPARADOS, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO,
			Demandado:	SECCION TERCERA		
			MUNICIPIO DE PEREIRA	SALA PLENA	Consejero ponente:	
				JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA		

						Perjuicio de carácter extra patrimonial. Menor que muere ahogado en río Otún, tras haberse escapado del centro de reeducación y resocialización para menores.			
32	28/08/2014	05001-23-25-000-1999-01063-01(32988)	Actor: FELIX ANTONIO ZAPATA GONZALEZ Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA	REPARACIÓN DIRECTA	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 HUMANOS E INFRACCIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, caso de RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO por desaparición forzada y ejecución extrajudicial de ciudadanos campesinos.			
33	11/11/2014	11001-03-28-000-2013-00015-00(IJ)	Actor: PAULA ALEJANDRA RANGEL GARZÓN Y	SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	NULIDAD ELECTORAL	ACTOS ELECTORALES PROFERIDOS POR LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS - No es absoluto. Debe acompañarse			

			OTRO	Consejera ponente:		con el resto de previsiones constitucionales, según lo
				STELLA CONTO		dispone el artículo 4º C.P.
			Demandado:	DÍAZ DEL		
			PEDRO	CASTILLO		
			OCTAVIO			
			MUNAR			
			CADENA			
34	24/11/2014	07001-23-31-	Actor: BERNABE	SALA DE LO	REPARACIÓN	I) INEXISTENCIA DE PORCENTAJES
		000-2008-	CUADROS	CONTENCIOSO	DIRECTA	VINCULANTES EN LOS ACUERDOS
		00090-	CONTRERAS Y	ADMINISTRATIVO		CONCILIATORIOS Y PREVALENCIA DE LA
		01(37747)	OTROS			AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DENTRO DE
				SECCION TERCERA		LOS LÍMITES A QUE SE REFIERE LA PARTE
			Demandado:			MOTIVA II) LA CAPACIDAD DE LAS PARTES
			NACION –	SALA PLENA		PARA CONCILIAR, Y III) EL EJERCICIO DE LA
			FISCALIA			PATRIA POTESTAD EN EL TRÁMITE DE LA
			GENERAL DE	Consejero ponente:		CONCILIACIÓN Y; IV) LA POSIBILIDAD DE
			LA NACION	ENRIQUE GIL		APROBAR PARCIALMENTE LOS ACUERDOS
				BOTERO		CONCILIATORIOS.
35	22/04/2015	15001-23-31-	Actor: MARIA	SALA DE LO	REPARACIÓN	INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS POR
		000-2000-	ANTONIA	CONTENCIOSO	DIRECTA	LUCRO CESANTE CON ACRECIMIENTO -
			GOMEZ DE	ADMINISTRATIVO		Unifica en el sentido de que en los procesos de

		03838-01(19146)	CARRILLO Y OTROS	SECCION TERCERA		reparación directa ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los que se demanda la responsabilidad patrimonial del Estado por la pérdida de la vida de seres queridos, los perjuicios por lucro cesante ocasionados a las personas que percibían ayuda económica del fallecido, se reconocerán y liquidarán teniendo en cuenta la unidad familiar, esto es con acrecimiento, en los términos de esta decisión, caso de RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO - Daño antijurídico por accidente de tránsito con vehículo oficial / Volcamiento por estallido de llanta delantera - Muerte y pérdida de capacidad laboral por lesiones personales de servidores públicos que eran movilizados en vehículo oficial en virtud de comisión de trabajo .
			Demandado: DEPARTAMENT O DE SANTANDER	SALA PLENA	Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO	
36	28/05/2015	11001-03-15-000-2015-00001-01(AC)	Actor: EDUAR CHICA ZEA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	INMEDIATEZ - Criterios de análisis cuando se trata de tutela contra providencia judicial que versa sobre prestaciones periódicas / SENTENCIA DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL - Tener la calidad de pensionado o ser la persona que goza de
			Demandado: TRIBUNAL	SECCION PRIMERA		

			ADMINISTRATI			la asignación de retiro no es una circunstancia que
			VO DE	Consejera ponente:		per se permita omitir el cumplimiento del requisito
			CUNDINAMARC	MARIA ELIZABETH		de inmediatez en tutela contra providencia judicial,
			A SECCION	GARCIA		dado que es necesario que confluayan elementos
			SEGUNDA -	GONZALEZ		adicionales que permitan concluir que el actor se
			SUBSECCION D			encuentra en la especial situación /
			Y OTRO			ENCONTRARSE EN ESPECIAL SITUACION -
						El juez de tutela debe ponderar las situaciones
						especiales de cada caso para su determinación
37	4/02/2016	25000-23-27-	Actor: BANCO	SALA DE LO	NULIDAD Y	REGIMEN DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA -
		000-2009-	COLPATRIA	CONTENCIOSO	RESTABLECIMIENT	Estaba dirigido a las personas jurídicas y se requería
		00235-	RED	ADMINISTRATIVO	O DEL DERECHO.	de un contrato o de la ocurrencia del silencio
		01(18551	MULTIBANCA			administrativo positivo / TARIFA ESPECIAL DEL
			COLPATRIA S.A.			IMPUESTO DE RENTA - La debían pagar los
				SECCION CUARTA		contribuyentes del régimen de estabilidad tributaria
						y era equivalente a dos puntos porcentuales
			Demandado:			adicionales / BENEFICIO DEL REGIMEN DE
			DIRECCION DE	Consejero ponente:		ESTABILIDAD TRIBUTARIA - Exoneraba de
			IMPUESTOS Y	HUGO FERNANDO		pagar los tributos nacionales que se establecieran
			ADUANAS	BASTIDAS		después de suscribir el contrato
				BARCENAS		

NACIONALES –						
DIAN						
38	18/05/2016	25000-23-25- 000-2010- 00246- 02(0845-15)	Actor: JORGE LUIS QUIROZ ALEMAN Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS DE MAGISTRADOS DE ALTAS CORTES - Se debe determinar sobre la totalidad de los ingresos anuales.
RAMA JUDICIAL						
			- DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL - DEAJ	Consejero ponente: JORGE IVAN ACUÑA ARRIETA - CONJUEZ		
39	4/08/2016	05001-23-33- 000-2013- 00701-01	Actor: GRUPO MCM S.A. DE C.V	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA	NULIDAD Y REESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	APLICACIÓN DE LAS REGLAS DEL DEBIDO PROCESO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA ADMINISTRATIVA-principio de favorabilidad es aplicable en las actuaciones administrativas dirigidas a sancionar las infracciones al régimen cambiario.
			Demandado: SUPERINTENDE	Consejero ponente:		

			NCIA DE	GUILLERMO		
			SOCIEDADES	VARGAS AYALA		
40	7/06/2016	11001-03-28- 000-2015- 00051-00	Actor: EMILIANO ARRIETA MONTERROZA Demandado: GOBERNADORA DEL DEPARTAMENT O DE LA GUAJIRA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO	NULIDAD ELECTORAL	(I) LA DEFINICIÓN DEL EXTREMO TEMPORAL INICIAL DE LA INCOMPATIBILIDAD PREVISTA, PARA ALCALDES Y GOBERNADORES, EN LOS ARTÍCULOS 31.7 Y 32 Y.7 Y 39 DE LA LEY 617 DE 2000, (II) EL ALCANCE DE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PRO HOMINE Y PRO ELECTORATEM EN MATERIA ELECTORAL Y (III) LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE NULIDADES ELECTORALES POR VICIOS SUBJETIVOS
41	9/08/2016	11001-03-25- 000-2011- 00316-00(SU)	Actor: PIEDAD ESNEDA CORDOBA RUIZ Nación - Procuraduría General de la Nación	SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ (E)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	CONTROL JUDICIAL INTEGRAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS / PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, se unifica el alcance del control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

1. La jurisdicción de lo contencioso administrativo ejerce el control judicial integral de los actos administrativos sancionatorios, proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la ley 734, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

2. El control que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, constituye el recurso judicial efectivo en los términos del ordinal 1.º del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

42	25/08/2016	23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15)CE-SUJ2-005-16	Actor: LUCINDA MARÍA CORDERO CAUSIL Demandado: MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	PRESCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS DERIVADOS DEL CONTRATO REALIDAD- Reglas / RECONOCIMIENTO PRESTACIONAL A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DE LAS PRESTACIONES, controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, en el sentido de que (i) quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral
----	------------	--	--	--	--	---

ORO	CARMELO
(CÓRDOBA)	PERDOMO CUÉTER

con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual, (ii) sin embargo, el fenómeno prescriptivo no aplica frente a los aportes para pensión, (iii) lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal; (iv) las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control; (v) tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de

control de nulidad y restablecimiento del derecho; (vi) el estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral; y (vii) el juez contencioso administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral, sin que ello implique la adopción de una decisión extra petita, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva.

2.º Unifíquese la jurisprudencia en lo referente a que en las controversias relacionadas con el contrato realidad, (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden

a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados, por las razones indicadas en la motivación.

43	25/08/2016	85001-33-33-002-2013-00060-01(3420-15)CE-SUJ2-003-16	Actor: BENICIO ANTONIO CRUZ Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA - FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA - EJERCITO NACIONAL	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.	SENTENCIA DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL CE-SUJ2 No. 003/16 PROFERIDA EN APLICACION DEL ARTICULO 271 DE LA LEY 1437 DE 2011. Tema: CON FUNDAMENTO EN EL INCISO 2, DEL ARTICULO 1, DEL DECRETO REGLAMENTARIO 1794 DE 2000, LOS SOLDADOS VOLUNTARIOS POSTERIORMENTE INCORPORADOS COMO PROFESIONALES, TIENE DERECHO A SER REMUNERADOS MENSUALMENTE EN EL MONTO DE UN SALARIO BASICO INCREMENTADO EN UN 60%.
44	25/08/2016	08001-23-31-000-2011-00628-	Actor: YESENIA ESTHER HEREIRA	SALA DE LO CONTENCIOSO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.	CESANTIAS – Regulación legal / REGIMEN ANUALIZADO DE CESANTIAS – Aplicación - PRESCRIPCION DEL DERECHO DE

		01(0528-14)CE-SUJ2-004-16	CASTILLO Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD	ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO		CESANTIAS ANUALIZADAS - No opera / PRESCRIPCION DEL DERECHO DE CESANTIAS DEFINITIVAS - Opera frente a la mora del empleado
45	7/09/2016	11001-03-28-000-2013-00011-00(SU)	Actor: RODRIGO UPRIMNY YEPES Y OTROS	SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera Ponente: ROCIO ARAÚJO OÑATE	NULIDAD ELECTORAL	PROHIBICION INHABILITANTE DEL ARTÍCULO 126 CONSTITUCIONAL – Alcance / SERVIDORES PUBLICOS – Les está prohibido designar, postular, nombrar o elegir a quien con anterioridad o posterioridad haya designado, postulado, nombrado o elegido a sus parientes / SERVIDORES PUBLICOS – Prohibición constitucional / ARTICULO 126 CONSTITUCIONAL – Prohibición inhabilitante
46	07/012/2016	25000-23-42-000-2013-04676-	Actor: STELLA CONTRERAS GÓMEZ	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA - Ingreso base de liquidación-

01(2686-			BONIFICACIÓN ESPECIAL O QUINQUENIO
14)CE-SUJ2-	Demandado:	SECCIÓN	DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
006-16	UNIDAD DE	SEGUNDA	REPÚBLICA EN EL INGRESO BASE DE
	GESTIÓN		LIQUIDACIÓN PENSIONAL - Debe incluirse el
	PENSIONAL Y	Consejera ponente:	valor equivalente a un mes de remuneración
	CONTRIBUCION	SANDRA LISSET	fraccionado en una doceava parte /
	ES	IBARRA VÉLEZ	INTERPRETACIÓN NORMATIVA
	PARAFISCALES		ATENDIENDO EL SENTIDO NATURAL Y
	DE LA		OBVIO DE LAS PALABRAS / SENTENCIA DE
	PROTECCIÓN		UNIFICACIÓN respecto de la manera como se
	SOCIAL - UGPP		calcula el IBL pensional de los beneficiarios del
			Decreto Ley 929 de 1976, en el sentido de definir
			que el quinquenio deberá tomarse como un mes de
			remuneración, sin importar que haya devengado una
			suma mayor por este concepto, conforme lo
			establecido en el artículo 23 del mismo. Así como la
			manera como se tendrá en cuenta el mes de
			remuneración-quinquenio a efectos de integrar el
			IBL pensional de los beneficiarios del Decreto Ley
			929 de 1976, en el sentido de

						Definir que el quinquenio- mes de remuneración deberá tomarse en una doceava parte.
47	27/06/2017	50001-23-31- 000-2000- 30072- 01(33945)B	Actor: YAMID WEIMAR REY VELASQUEZ Y OTRO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA	REPARACIÓN DIRECTA	PERJUICIOS INDEMNIZABLES TRATÁNDOSE DE DAÑOS POR MUERTE O LESIONES PSICOFÍSICAS SUPERIORES AL 50%, SUFRIDAS, RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO, configuración de una falla en el servicio / instalación de redes de gas natural / acumulación de desechos de construcción, vía en mal estado / omisión en la señalización / deficiente alumbrado en vías públicas / deber de seguridad de la circulación en vías públicas, CAUSAL DE EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD / CULPA DE LA VÍCTIMA / ACCIDENTE DE TRÁNSITO / CONDUCCIÓN DE MOTOCICLETA SIN CASCO DE PROTECCIÓN / CONCURRENCIA DE CULPAS / VÍCTIMA ASUMIÓ EL RIESGO DEL ACCIDENTE / OMISIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS LEGALES DE CONDUCCIÓN DE MOTOCICLETA / INFRACCIÓN DE DEBER
			Demandado: MUNICIPIO DE ACACIAS Y OTRO	SALA PLENA Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN		

						LEGAL / CONCURRENCIA DE CULPAS EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO / REDUCCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN EN UN 50% POR EL ACTUAR IMPRUDENTE DE LA VÍCTIMA.
48	1/03/2018	68001-23-33-000-2015-00965-01(3760-16)CE-SUJ2-009-18	Actor: ARACELI DEL CARMEN LLANOS GARCIA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA	REPARACIÓN DIRECTA	PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE LOS OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES MUERTOS EN SIMPLE ACTIVIDAD ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL DECRETO 4433 DE 2004 - Reglas / DESCUENTO DE LO RECIBIDO POR COMPENSACIÓN POR MUERTE SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD - Procedencia PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD / DESCUENTO DE LO RECIBIDO POR COMPENSACIÓN POR MUERTE SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD - Parámetros / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN / PRESCRIPCIÓN TIRENAL - Aplicación / PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES EN LAS FUERZAS MILITARES - Regulación legal
			Demandado:			
			MINISTERIO DE DEFENSA - ARMADA NACIONAL	Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ		

49	6/04/2018	05001-23-31-000-2001-03068-01(46005)	Actor: DARÍO DE JESÚS SANTAMARÍA LORA Y OTROS	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA	REPARACIÓN DIRECTA	RECONOCIMIENTO DE LUCRO CESANTE A FAVOR DE LOS PADRES DE HIJO QUE FALLECE – Condiciones DAÑOS SUFRIDOS O CAUSADOS POR SERVIDORES ESTATALES / DAÑO CAUSADO POR INTEGRANTES DE LA FUERZA PÚBLICA / DAÑO CAUSADO POR USO EXCESIVO DE LA FUERZA / DAÑO CAUSADO A CIVIL CON ARMA DE DOTACIÓN OFICIAL O ARTEFACTOS EXPLOSIVOS
50	12/04/2018	81001-23-33-000-2014-00012-01(1321-15)CE-SUJ2-010-18	Actor: PASTORA OCHOA OSORIO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	REPARACIÓN DIRECTA	PENSION DE SOBREVIVIENTES DE SOLDADO CONSCRIPTO O REGULAR MUERTO EN SIMPLEMENTE ACTIVIDAD - Reconocimiento / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD / RÉGIMEN GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL - Aplicación / PRINCIPIO DE INESCINDIBILIDAD - Aplicación integral de la norma / MONTO / INGRESO BASE DE LIQUIDACION / ORDEN DE

				HERNANDEZ		BENEFICIARIOS / COMPENSACIÓN	POR
				GOMEZ		MUERTE EN SIMPLEMENTE EN ACTIVIDAD -	
						Descuento / PRESCRIPCIÓN TRIENAL DE LAS	
						MESADAS PENSIONALES / SENTENCIA DE	
						UNIFICACIÓN	
51	18/07/2018	73001-23-33-	Actor: JORGE	SALA DE LO	NULIDAD Y	SANCIÓN MORATORIA DE CESANTÍAS	
		000-2014-	LUIS OSPINA	CONTENCIOSO	RESTABLECIMIENT	PARCIALES O DEFINITIVAS - Regulación legal /	
		00580-	CARDONA	ADMINISTRATIVO	O DEL DERECHO.	EMPLEO DOCENTE OFICIAL - Naturaleza /	
		01(4961-15)				RECONOCIMIENTO DE SANCIÓN	
		CE-SUJ2-012-	Demandado:	SECCIÓN		MORATORIA DE CESANTIAS PARCIALES O	
		18	MINISTERIO DE	SEGUNDA		DEFINITIVAS A DOCENTES OFICIALES -	
			EDUCACIÓN			Procedencia	
			NACIONAL,	SUBSECCIÓN B			
			FONDO				
			NACIONAL DE	Consejera ponente:			
			PRESTACIONES	SANDRA LISSET			
			SOCIALES DEL	IBARRA VÉLEZ			
			MAGISTERIO Y				
			DEPARTAMENT				
			O DEL TOLIMA				

52	14/08/2018	05001-33-31- 003-2009- 00157- 01(AP)REV- SU	Actor: FREDY MORALES SUAZA Y OTROS	SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ	ACCIÓN POPULAR	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS RELACIONADOS CON EL GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO, defensa de los bienes de uso público, defensa del patrimonio público y libertad de locomoción / TRATAMIENTO DE BIENES DE USO PÚBLICO - Competencia de autoridades municipales No es procedente que las autoridades administrativas entreguen bienes de uso público utilizando para ello la fórmula contractual del arrendamiento
53	4/09/2018	05001-33-31- 004-2007- 00191- 01(AP)SU	Actor: BERNARDO ABEL HOYOS MARTÍNEZ	SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO	ACCIÓN POPULAR	EXIGENCIAS PARA QUE SE ENTIENDA VULNERADO EL DERECHO COLECTIVO AL MEDIO AMBIENTE SANO LIBRE DE CONTAMINACIÓN VISUAL, en el sentido de que el desconocimiento de los estándares técnicos consignados en las normas legales y reglamentarias que autorizan el uso de la publicidad exterior visual comporta, per se, el quebrantamiento de dicho derecho. - CONFIGURACIÓN DE LA CARENCIA

			RAFAEL URIBE			ACTUAL DE OBJETO POR HECHO
			URIBE DE LA			SUPERADO, dentro de una acción popular.
			CIUDAD DE			
			MEDELLÍN			
54	25/04/2019	85001-33-33-002-2013-00237-01(1701-16)CE-SUJ2-015-19	Actor: JULIO CESAR BENAVIDES BORJA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	PARTIDAS DE LIQUIDACIÓN DE LA ASIGNACION DE RETIRO DE LOS SOLDADOS PROFESIONALES - Reglas de unificación / SUBSIDIO FAMILIAR reconocimiento del subsidio familiar como partida computable.
			Demandado:	Consejero ponente:		
			CAJA DE	WILLIAM		
			RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES	HERNANDEZ GOMEZ		
55	30/05/2019	25000-23-42-000-2013-02235-01(2602-16)CE-SUJ-016-19	Actor: FLOR MYRIAM ACOSTA CASTAÑEDA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA	REPARACIÓN DIRECTA	PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE BENEFICIARIOS DE LOS OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL FALLECIDOS EN SIMPLE ACTIVIDAD CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL DECRETO 4433 DE 2004 -

			MINISTERIO DE			Reglas de unificación / COMPENSACIÓN POR
			DEFENSA –	SUBSECCIÓN “A”		MUERTE EN SIMPLE ACTIVIDAD Y PENSIÓN
			POLICIA			DE SOBREVIVIENTES DE OFICIALES Y
			NACIONAL	Consejero ponente:		SUBOFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL
				WILLIAM		FALLECIDOS EN SIMPLE ACTIVIDAD CON
				HERNANDEZ		ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN
				GÓMEZ		VIGENCIA DEL DECRETO 4433 DE 2004 -
						Imcompatibilidad / DESCUENTOS PERCIBIDOS
						POR COMPENSACIÓN POR MUERTE EN
						SIMPLE ACTIVIDAD - Procedencia
						/ PRESCRIPCIÓN DE LOS DESCUENTOS
						PERCIBIDOS POR COMPENSACIÓN POR
						MUERTE EN SIMPLE ACTIVIDAD -
						Improcedencia / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN
56	18/07/2019	73001-23-31-	Actor: ORLANDO	SALA DE LO	REPARACIÓN	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD,
		000-2009-	CORREA	CONTENCIOSO	DIRECTA	INDEMNIZACIÓN DEL PERJUICIO MATERIAL
		00133-	SALAZAR Y	ADMINISTRATIVO		SOLICITADO POR QUIEN FUE PRIVADO
		01(44572)	OTROS			INJUSTAMENTE DE LA LIBERTAD Y SU
				SECCIÓN TERCERA		FAMILIA, CRITERIOS QUE SERÁN
			Demandado:			APLICABLES TAMBIÉN A LOS EVENTOS EN
			NACIÓN –RAMA	Consejero ponente:		LOS CUALES LE CORRESPONDA AL

			JUDICIAL Y OTROS	CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA		JUZGADOR DETERMINAR LA EXISTENCIA Y EL MONTO DE PERJUICIOS MATERIALES DE LA MISMA CLASE, caso de RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO CONFIGURACIÓN DE UNA FALLA EN EL SERVICIO POR PARTE DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN / ACREDITACIÓN DEL DAÑO
57	14/08/2019	76001-23-33- 000-2014- 00008- 01(21793)CE- SUJ-4-006	Actor: FOGEL ANDINA SAS Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO	NULIDAD Y RESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	EXTENSIÓN DEL BENEFICIO DE AUDITORÍA EN RENTA A LAS DECLARACIONES DE IVA Y RETENCIÓN EN LA FUENTE - Alcance. Reiteración de jurisprudencia / FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS - Término / EXTENSIÓN DEL BENEFICIO DE AUDITORÍA EN RENTA A LAS DECLARACIONES DE IVA Y RETENCIÓN EN LA FUENTE - Desarrollo normativo. Reiteración de jurisprudencia / EXTENSIÓN DEL BENEFICIO DE AUDITORÍA EN RENTA A LAS DECLARACIONES DE IVA Y RETENCIÓN EN LA FUENTE - Vigencia. Derogatoria por la Ley 863 de 2003. Reiteración de

jurisprudencia / BENEFICIO DE AUDITORÍA EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA - Vigencia / NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO ESPECIAL AL DECLARANTE DE IVA - Oportunidad. Reglas especiales para determinar el plazo en el que se debe efectuar. Reiteración de jurisprudencia / TÉRMINO DE FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS - Inicio / UNIFICACIÓN DEL TÉRMINO DE FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES DE RENTA, IVA Y RETENCIÓN EN LA FUENTE - Finalidad / NOTIFICACIÓN DEL REQUERIMIENTO ESPECIAL RESPECTO DE DECLARACIÓN DE IVA CON SALDO A FAVOR SOLICITADO EN DEVOLUCIÓN - Oportunidad

58	14/11/2019	25000-23-37-000-2013-00452-01(23018) CE-SUJ-4-011	Actor: SEGUROS COLPATRIA S.A. Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.	INTERVENCIÓN DE LOS DEUDORES SOLIDARIOS, GARANTES Y ASEGURADORAS, EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN DE TRIBUTOS, IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR DEVOLUCIÓN IMPROCEDENTE Y COBRO
----	------------	---	---	---	---	---

			ADUANAS NACIONALES - DIAN	Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ		COACTIVO, ASÍ COMO SOBRE SU LEGITIMACIÓN PARA CONTROVERTIR LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ANTE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
59	11/06/2020	15001-23-33- 000-2016- 00630- 01(4083- 17)CE-SUJ- S2-021-20	Actor: CÁNDIDA ROSA ARAQUE DE NAVAS Demandado: ADMINISTRADO RA COLOMBIANA DE PENSIONES – (COLPENSIONES)	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS	NULIDAD Y REESTABLECIMIENT O DEL DERECHO.	RECONOCIMIENTO DE LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN DE LOS SERVIDORES DE LA RAMA JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN DE TRANSICIÓN- Reglas / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – Efecto

Anexo B. Análisis providencias en virtud de las cuales el Consejo de estado atiende solicitudes de Extensión de la jurisprudencia, cargadas en el link sentencias de extensión de la página web del C.E. – octubre 2020

SENTENCIAS EXPEDIDAS POR EL CONSEJO DE ESTADO EN VIRTUD DEL MECANISMO DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA					
FECHA	No. DE RADICADO	ACTOR/AUTORIDAD Y DECISIÓN EN SEDE ADMINISTRATIVA	SECCIÓN	TEMA Y SENTENCIA DE UNIFICACIÓN INVOCADA	DECISIÓN Y RAZONES
6/11/2019	11001-03-26- 000-2019- 00086-00 (64076) A	Actor: PAULA ANDREA MUÑOZ OSPINA Y OTROS Referencia: E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE FUSAGASUGÁ Guardo Silencio.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RIC	DAÑO RESPONSABILIDAD MEDICA OBSTETRICA Sentencia del 28 de agosto de 2014, en el proceso con número de radicación 23001- 23-31-000-2001-00278-01 (28.804).	NIEGA, bajo el argumento de que se hace necesario que de manera previa se adelante el proceso judicial en aras de determinar la posible responsabilidad de la entidad demandada, además por cuanto se invocaron sentencias que no son de unificación de jurisprudencial.
2/08/2018	11001-03-26- 000-2017- 00085- 00(59509)	Actor: PEDRO GABRIEL MÁRQUEZ Y OTROS Demandado: LA NACIÓN - FISCALÍA GENERAL	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD, Sentencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de 17 de octubre de 2013, expediente	NIEGA, bajo el entendido que, dentro de la actuación, la Corporación no contó con la información suficiente, a través de la cual se pueda concluir, de manera diáfana, que los peticionarios deben ser indemnizados por el

		DE LA NACIÓN	SUBSECCIÓN A	52001-23-31-000-1996-	Estado, a título de una privación injusta de la
			consejera ponente:	07459-01(23354)	libertad y en los términos del artículo 90 CN.
		Guardo Silencio.	MARTA NUBIA		Así las cosas, se consideró que la parte
			VELÁSQUEZ RICO		accionante debe acudir al proceso judicial
					respectivo, en el que el juez competente, con
					fundamento en el acervo probatorio logre
					obtener y con pleno convencimiento de que los
					hechos expuestos le resultan imputables al
					Estado, es decir, sin la configuración de una
					causal eximente de responsabilidad, adopte la
					decisión que en derecho corresponda.
30/07/201	11001-03-26-	Actor: CARLOS	SALA DE LO	DAÑOS CAUSADOS POR	NIEGA, la Sala encontró que debe ser
8	000-2014-	ALBERTO HINCAPIÉ	CONTENCIOSO	CONTADORES	despachado desfavorablemente el asunto
	00098-00	OCHOA	ADMINISTRATIVO	DESPROVISTOS DE TAPA	puesto a su consideración en razón a que el
	(51698)		SECCIÓN	-sentencia de la Subsección	demandante no invocó una de las sentencias de
		Demandado: MUNICIPIO	TERCERA	A de la Sección Tercera de la	unificación de jurisprudencia reconocidas en el
		DE PALMIRA Y	SUBSECCIÓN C	Sala de lo Contencioso	artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, pues la
		ACUAVIVA (Hoy	Consejero ponente:	Administrativo del Consejo	arrimada en esta actuación corresponde a una
		AQUAOCCIDENTE S.A	JAIME ORLANDO	de Estado dictada el 25 de	dictada por una de las Salas de Subsección,
		ESP)	SANTOFIMIO	agosto de 2011 dentro de	siendo estas las únicas que habilitan para dar
		Negó la Solicitud.	GAMBOA		curso al mecanismo.

				radicado 66001-23-31-000-1997-03870-01 (17613).	
21/06/201	11001-03-26-8 000-2015-00040-00(53292)	Actor: HÉCTOR FABIO LEÓN MEDINA Y OTROS Demandado: NACIÓN - RAMA JUDICIAL - FISCALÍA GENERAL Guardo Silencio.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO	PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD Sentencia proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera de 17 de octubre de 2013, expediente 52001-23-31-000-1996-07459-01(23354)	NIEGA, por cuanto no existe un pronunciamiento en sentencia de unificación que permita determinar quién sería el obligado a extender los efectos de la decisión de unificación invocada por la parte peticionaria.
7/12/2017	11001-03-25-000-2014-00403-00(1287-14), 11001-03-25-000-2014-00652-00(2040-14), 11001-03-25-000-2014-00690-00(2137-14), 11001-03-	Actor: HENRY RODRÍGUEZ LÓPEZ y otros. Convocado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS	PRIMA DE RIESGO – Empleados públicos del Departamento Administrativo de Seguridad / PRIMA DE RIESGO Sentencia del 1.º de agosto de 2013, identificada con el número de radicado 0070-2013. La sentencia de unificación no se encuentra	NIEGA contra algunos de los peticionarios por romperse la identidad fáctica y jurídica que les permitiría ser beneficiarios de la decisión unificadora, y ACCEDE contra otros ya que se encuentran en la misma situación fáctica y jurídica que el demandante en la sentencia de unificación aludida.

	25-000-2014-00695-00(2142-14),11001-03-25-000-2014-00705-00(2182-14),	PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP. Negó la Solicitud.		cargada en la página del consejo de estado. http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/Temp/reporte-20201006-7364.html	
1/12/2017	11001-03-24-000-2015-00372-00	Acto: ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE SOACHA – APROTRANSPUBLIS Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Negó la Solicitud.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ	Disposiciones en materia de transporte en la ruta Bogotá- Soacha. sentencia de 30 de mayo de 2013, proferida por la Sección Primera de esta Corporación Judicial con ponencia del Consejero MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, dentro del proceso de nulidad radicado bajo el nro. 2008-00356	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de jurisprudencia bajo los argumentos de que la sentencia invocada debe ser de unificación jurisprudencial y, que las manifestaciones fácticas y jurídicas no son las mismas o similares a que las que motivaron el fallo 2008-00356.
27/11/2017	11001-03-24-000-2015-00042-00	Acto: PROMOTORA INMOBILIARIA SANITAS LTDA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	SANCIÓN IMPUESTA POR LA SECRETARÍA DE HÁBITAT A LA ACTORA	RECHAZA POR IMPROCEDENTE como quiera esta jurisdicción no se encuentra facultada para conocer asuntos de policía como

			SECCIÓN PRIMERA CON OCASIÓN DE UNA	el aquí cuestionado, y, por ende, tampoco
	Demandado:	Consejera ponente:	INFRACCIÓN AL	resulta viable extender los efectos
	SUBSECRETARIA DE	MARÍA	RÉGIMEN DE	jurisprudenciales de los fallos proferidos por
	INSPECCION,	ELIZABETH	ENAJENACIÓN DE	esta Corporación Judicial debido a que el
	VIGILANCIA Y	GARCÍA	INMUEBLES	CPACA exime su aplicación en forma taxativa
	CONTROL DE	GONZÁLEZ	DESTINADOS A	para estos casos; por consiguiente, el
	VIVIENDA DE LA		VIVIENDA sentencia	interesado deberá acudir ante la autoridad
	SECRETARIA		proferida por la Sala Plena	competente para hacer valer las
	DISTRITAL DEL		del Consejo de Estado con	inconformidades aquí alegadas. (art. 105
	HABITAT		ponencia de la Consejera de	CPACA)
			Estado SUSANA	
	Negó la Solicitud.		BUITRAGO VALENCIA,	
			dentro del proceso de nulidad	
			y restablecimiento del	
			derecho radicado bajo el nro.	
			2003-00442-00	
4/04/2014	11001-03-24-	Actor: DIANA LUCIA	SALA DE LO	CADUCIDAD EN
	000-2015-	MORA DE LA HOZ	CONTENCIOSO	MATERIA
	00254-00		ADMINISTRATIVO	DISCIPLINARIA-sentencia
		Demandado: JUNTA	SECCION PRIMERA	de 29 de septiembre de 2011,
		CENTRAL DE	Consejero ponente:	radicada bajo el núm. 2007-
				previsiones establecidas por la normativa que

		CONTADORES	MARÍA	00028-00, proferida por la	regula la materia- sentencia de unificación
			ELIZABETH	Sección Primera del Consejo	jurisprudencial.
		Guardo Silencio.	GARCÍA	de Estado	
			GONZÁLEZ		
9/12/2016	11001-03-27-	Actor: IVAN RESTREPO		Sentencia del 11 de	RECHAZA POR IMPROCEDENTE por
	000-2014-	LINCE	SALA DE LO	noviembre de 2009, proferida	cuanto el actor no acreditó haber elevado
	00054-		CONTENCIOSO	por la Sección Cuarta del	solicitud ante la DIAN para que esta extendiera
	00(21233)	Demandado: DIRECCION	ADMINISTRATIVO	Consejo de Estado, mediante	los efectos de alguna sentencia de unificación
		DE IMPUESTOS Y	SECCION CUARTA	la cual se pronunció sobre “la	proferida por el Consejo de Estado. En el
		ADUANAS	Consejero ponente:	notificación por aviso y la	escrito, el actor tampoco expone los
		NACIONALES – DIAN	STELLA	corrección de notificaciones	argumentos en que sustenta la procedibilidad
		NO SE PRESENTÓ	JEANNETTE	dentro del plazo”.	de la aplicación extensiva de la jurisprudencia
		SOLICITUD	CARVAJAL BASTO		en su caso y no identifica de manera clara la
					sentencia cuyos efectos solicita le sean
					extendidos.
9/12/2016	11001-03-27-	Actor: LUIS EDUARDO	SALA DE LO	IMPUESTO DE RENTA Y	RECHAZA POR IMPROCEDENTE, se
0	000-2015-	HERRERA OLAYA	CONTENCIOSO	COMPLEMENTARIOS-	advierde que la sentencia cuyos efectos solicita
	00034-		ADMINISTRATIVO	Sentencia del 4 de marzo de	sean extendidos a su caso particular, no fue
	00(21759)	Demandado: DIRECCION	SECCION CUARTA	2008, proferida por la	proferida por la Sala para unificar su
		DE IMPUESTOS Y	Consejero ponente:	Sección Cuarta del Consejo	jurisprudencia, presupuesto indispensable para
		ADUANAS		de Estado en el expediente	la procedibilidad de la solicitud formulada.

		NACIONALES – DIAN	STELLA JEANNETT N.º		
		NO SE PRESENTÓ	CARVAJAL	25000232700020010204701	
		SOLICITUD			
1	9/12/2016 11001-03-25-000-2013-00929-00(20893)	Actor: LUIS ANGEL CASTRO CARVAJAL	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL INDUSTRIAL Y PORTURARIO DE BARRANQUILLA – DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	Sentencia del 4 de septiembre de 2008, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante la cual se anuló el Acuerdo 032 de diciembre 29 de 2004, expedido por el Concejo Municipal de Calima El Darién (Valle del Cauca), en una situación fáctica y jurídica que, a su juicio, es análoga a la de los artículos 10 al 13 del Acuerdo 0015 de 2009 expedido por el Concejo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.	RECHAZA POR IMPROCEDENTE, se advierte que la sentencia cuyos efectos solicita sean extendidos a su caso particular, no fue proferida por la Sala para unificar su jurisprudencia, presupuesto indispensable para la procedibilidad de la solicitud formulada.

31/10/201	11001-03-24-	Actor: JAIME	SALA DE LO	Sentencia C-600/15 proferida	RECHAZA POR IMPROCEDENTE, se
2	6 000-2016-	ALEJANDRO PINEDA	CONTENCIOSO	por la Corte Constitucional	advierte que la sentencia cuyos efectos solicita
	00483-00	CELY	ADMINISTRATIVO		sean extendidos a su caso particular, no fue
			SECCIÓN PRIMERA		proferida por la Sala para unificar su
		Demandado: MINISTERIO	Consejero ponente:		jurisprudencia, presupuesto indispensable para
		DE DEFENSA	GUILLERMO		la procedibilidad de la solicitud formulada.
		NACIONAL – EJÉRCITO	VARGAS AYALA		
		NACIONAL – DISTRITO			
		MILITAR N° 01 -			
		DECIMA QUINTA ZONA			
		DE RECLUTAMIENTO			
		Sin Información al respecto			
28/10/201	11001-03-25-	Actor: QUERUBÍN DE	SALA DE LO	PENSIÓN DE JUBILACIÓN	NIEGA dado que, entre el caso bajo estudio y
3	6 000-2012-	JESÚS LOPERA	CONTENCIOSO	- sentencia de unificación del	el análisis de la sentencia invocada, no existe
	00628-00(2248-	AGUDELO	ADMINISTRATIVO	4 de agosto de 2010,	una identidad fáctica y jurídica que permita la
	12)		SECCION	expediente 2006-07509	aplicación de la extensión de jurisprudencia.
		Demandado: SERVICIO	SEGUNDA	(0112-2009), proferida por la	
		NACIONAL DE	SUBSECCIÓN B	Sección Segunda del Consejo	
		APRENDIZAJE –SENA-	Consejero ponente:	de Estado con ponencia del	
		Negó la Solicitud.	CÉSAR PALOMIN	doctor VÍCTOR	

HERNANDO ALVARADO					
ARDILA.					
28/10/201	11001-03-25-	Actor: JOSÉ RAMIRO	SALA DE LO	PENSIÓN DE JUBILACIÓN	NIEGA dado que, entre el caso bajo estudio y
4	6 000-2012-	HENAO SANDOVAL	CONTENCIOSO	- sentencia de unificación del	el análisis de la sentencia invocada, no existe
	00727-00(2449-		ADMINISTRATIVO	4 de agosto de 2010,	una identidad fáctica y jurídica que permita la
	12)	Demandado: SERVICIO	SECCION	expediente 2006-07509	aplicación de la extensión de jurisprudencia.
		NACIONAL DE	SEGUNDA	(0112-2009), proferida por la	
		APRENDIZAJE –SENA-	SUBSECCIÓN B	Sección Segunda del Consejo	
		Negó la Solicitud.	Consejero ponente:	de Estado con ponencia del	
			CÉSAR PALOMINO	doctor VÍCTOR	
			CORTÉS	HERNANDO ALVARADO	
				ARDILA.	
12/10/201	11001-03-25-	Actor: LUCÍA ORJUELA	SALA DE LO	PENSIÓN DE JUBILACIÓN	NIEGA dado que, entre el caso bajo estudio y
5	6 000-2013-	SANABRIA	CONTENCIOSO	- sentencia de unificación del	el análisis de la sentencia invocada, no existe
	01443-00(3638-		ADMINISTRATIVO	4 de agosto de 2010,	una identidad fáctica y jurídica que permita la
	13)	Demandado: SERVICIO	SECCION	expediente 2006-07509	aplicación de la extensión de jurisprudencia.
		NACIONAL DE	SEGUNDA	(0112-2009), proferida por la	
		APRENDIZAJE –SENA	SUBSECCIÓN B	Sección Segunda del Consejo	
		Negó la Solicitud.	Consejero ponente	de Estado con ponencia del	
			CESAR PALOMIN	doctor VÍCTOR	
			CORTES		

HERNANDO ALVARADO

ARDILA.

30/09/201	11001-03-24-	Actor: MAURICIO	SALA DE LO	Derecho subjetivo de toda	RECHAZA POR IMPROCEDENTE, se
6	6 000-2016-	ANDRÉS OCHOA	CONTENCIOSO	persona a escoger libremente	advierte que la sentencia cuyos efectos solicita
	00313-00	LONDOÑO	ADMINISTRATIVO	profesión u oficio,	sean extendidos a su caso particular, no fue
			SECCION PRIMERA	providencia de 23 de octubre	proferida por la Sala para unificar su
		Demandado:	Consejera ponente:	de 2014, proferida por la	jurisprudencia, presupuesto indispensable para
		AUTORIDADES	MARÍA CLAUDIA	Sección Primera del Consejo	la procedibilidad de la solicitud formulada,
		MUNICIPALES -	ROJAS LASSO	de Estado, en el proceso con	además no presentó escrito razonado.
		TRIBUNAL DE ETICA		número de radicado 11001-	
		MEDICA DE		03-24-000-2005-00340-01	
		ANTIOQUIA			
		Negó la Solicitud.			
31/08/201	11001-03-24-	Actor: ORGANIZACIÓN		Sin información al respecto	RECHAZA POR IMPROCEDENTE ya que, si
7	6 000-2014-	DE ABOGADOS	SALA DE LO		bien es cierto la parte solicitante,
	00431-00	VERDES	CONTENCIOSO		oportunamente subsanó la solicitud de
			ADMINISTRATIVO		extensión de jurisprudencia elevada, también
		Demandado:	SECCION PRIMERA		lo es que no la realizó en debida forma, por
		SUPERINTENDENCIA	Consejera ponente:		cuanto no allegó los documentos que se
		DE NOTARIADO Y	MARÍA CLAUDIA		solicitaron en forma completa. solo presento 1
		REGISTRO	ROJAS LASSO		

			Sin información al respecto.		hoja en su solicitud por ende no se sabe que sentencia pretendía invocar.
8	8/08/2016 11001-03-27-000-2015-00054-00(21961)	Actor: JAVIER GIOVANNY ZABALA OJEDA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA	Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dictada el 19 de noviembre de 2012, expediente 24987, en cuanto habría identificado los presupuestos para la procedencia del acto in rem verso, que, a juicio del solicitante, es aplicable para decidir la petición de devolución de la contribución por valorización	NIEGA dado que, entre el caso bajo estudio y el análisis de la sentencia invocada, no existe una identidad fáctica y jurídica que permita la aplicación de la extensión de jurisprudencia.
9	30/06/2016 11001-03-24-000-2013-00311-00	Actor: LUZ AMPARO GIRALDO y SERGIO ANDRÉS GIRALDO	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA	Sentencias T-722 de 2003 y T-722 de 2006, por las cuales la Corte Constitucional, reiteró el trámite administrativo que se debe adelantar para la	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de jurisprudencia, toda vez que la solicitante no citó una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se
		Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Negó la Solicitud.	Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS		
		Demandado: MUNICIPIO	Consejera ponente:		

		DE PEREIRA	MARÍA CLAUDIA	recuperación del espacio	reconozca un derecho o una situación jurídica
		Guardo Silencio.	ROJAS LASSO	público a los vendedores	que se pretenda aplicar en este caso.
				ambulantes y estacionarios.	
13/06/201	11001-03-24-	Actor: PROMOTORA	SALA DE LO	Facultad sancionatoria de la	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la
0	6 000-2015-	INMOBILIARIA	CONTENCIOSO	administración- Sentencia de	solicitud de extensión de jurisprudencia,
	00044-00	SANITAS LTDA	ADMINISTRATIVO	Unificación proferida el 29	puesto que la mencionada sentencia de
			SECCION PRIMERA	de septiembre de 2009 por la	unificación, no reconoció derecho alguno en
		Demandado:	Consejero ponente:	Sala Plena de lo Contencioso	favor del demandante, en tanto confirmó el
		SUBSECRETARÍA DE	ROBERTO	Administrativa del Consejo	fallo de primera instancia, proferido el 20 de
		INSPECCIÓN,	AUGUSTO	de Estado.	junio de 1997 por el Tribunal Administrativo
		VIGILANCIA Y	SERRATO VALDÉS		del Valle del Cauca, el cual negó las
		CONTROL DE LA			pretensiones de la demanda
		SUBSECRETARÍA			
		DISTRITAL DEL			
		HÁBITAT			
		Negó la Solicitud.			

1	13/06/2016	11001-03-24-000-2015-00252-00	Actor: DIANA LUCÍA MORA DE LA HOZ Demandado: JUNTA CENTRAL DE CONTADORES Guardo Silencio.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS	Septiembre 29 de 2011- Expediente No. 11001032400020070002800 Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 29 de septiembre de 2011. actor: Alfonso Pernia Esteban Demandado: Ministerio de Educación Nacional – Junta Central de Contadores M.P. María Elizabeth García González.	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de jurisprudencia, toda vez que la solicitante no citó una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se reconozca un derecho o una situación jurídica que se pretenda aplicar en este caso.
22	3/05/2016	11001-03-26-000-2015-00139-00(55224)	Actor: IVAN DARIO CARDONA MONTAÑO Y OTROS Demandado: NACION - MINISTERIO DE DEFENSA Y MUNICIPIO DE PRADERA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION A Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON	No se invocó	El Despacho rechazó la solicitud de “unificación y extensión jurisprudencial”, presentada por los ciudadanos antes mencionados, en razón a que no fue subsanada como se indicó en el auto de fecha 15 de octubre de 2015 y, en todo caso, la petición es manifiestamente improcedente por no ajustarse a los presupuestos del recurso extraordinario

			NO SE PRESENTO SOLICITUD.		de unificación de jurisprudencia, ni a los requisitos de la extensión de jurisprudencia.	
23	14/04/2011	11001-03-25-6 000-2012-00658-00(2324-12) Auto Interlocutorio O-142-2016	Actor: CLARA MARGARITA ROJAS ALVAREZ Demandado: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ	PENSIÓN DE JUBILACIÓN - sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.	Se rechazó por improcedente el recurso de súplica y se dispondrá conforme al parágrafo del artículo 318 del estatuto procesal civil que se dé trámite al recurso de reposición contra la decisión proferida en audiencia de alegaciones y decisión celebrada el 25 de septiembre de 2013 y, en consecuencia, se ordenará remitir el expediente de la referencia al despacho de origen para que se presente la ponencia sobre el recurso de reposición.
4	28/01/2011	11001-03-26-6 000-2014-00112-00(51861)	Actor: WILDER YESID BELTRÁN PERDOMO Demandado: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN NO SE PRESENTÓ LA SOLICITUD.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: HERNÁN ANDRADE RINCÓN	Sentencia de unificación proferida el 28 de agosto de 2013, en el expediente No. 05001233100019960065901 (25.022), Consejero Ponente, Doctor Enrique Gil Botero	RECHAZA POR IMPROCEDENTE por no cumplir con los requisitos de procedencia, entre ellos el de postulación, dicho fallo establece que se requiere.

28/01/201	11001-03-26-	Actor: RUBIELA RIVERA	SALA DE LO	COMPETENCIA DESLEAL	RECHAZA POR EXTEMPORANEA LA
5	6 000-2014-		CONTENCIOSO	Providencias del 3 de abril de	SOLICITUD-PARO CAMPESINO NO
	00074-	Demandado: NACION -	ADMINISTRATIVO	2013 radicado	CONSTITUYE CASO DE FUERZA
	00(51302)	MINISTERIO DE MINAS	SECCION	02652001233100019990095	MAYOR.
		Y ENERGIAS - OTROS	TERCERA	9 01 (26437) M.P. Mauricio	
			SUBSECCION A	Fajardo Gómez, del 16 de	
			Consejero ponente:	marzo de 2012 radicado	
		Guardo silencio	HERNAN	050012331000200407113 01	
			ANDRADE RINCON	M.P. María Claudia Rojas	
				Lasso, del 22 de agosto de	
				2013 radicado	
				110010306000201300373 00	
				(AP) M.P. William	
				Zambrano Cetina y del 5 de	
				febrero de 2004 con radicado	
				700012331000200200874 01	
				M.P. Rafael E. Ostau de	
				Lafont; y la petición para que	
				el Consejo de Estado asuma	
				el conocimiento de una	
				acción popular que	

				actualmente se tramita en el	
				Juzgado Segundo	
				Administrativo de Florencia.	
15/10/201	11001-03-26-	Actor: IVAN DARIO	SALA DE LO	NO SE CITA LA ST DE	RECHAZA POR IMPROCEDENTE, POR
6	5 000-2015-	CARDONA MONTAÑO	CONTENCIOSO	UNIFICACIÓN derechos y	FALTA DE REQUISITOS, no se allegó la
	00139-	Y OTROS	ADMINISTRATIVO	reparación integral de	solicitud previa presentada ante la Fiscalía
	00(55224)		SECCION	víctimas DE	General de la Nación, para que ésta le
		Demandado: NACION -	TERCERA	DESPLAZAMIENTOS	reconociera un derecho amparado en una
		ALCALDIA MUNICIPAL	SUBSECCION A	INTERNOS Y MUERTOS	sentencia de unificación proferida por el
		DE PRADERA -	Consejero ponente:	DE CIVILES POR GRUPOS	Consejo de Estado y no hay presentación
		MINISTERIO DE	HERNAN	AL MARGEN DE LA LEY	personal al poder de los abogados para
		DEFENSA Y OTROS	ANDRADE RINCON	(GUERRILLEROS O	presentar la solicitud
		NO SE PRESENTO		PARAMILITARES) O POR	
		SOLICITUD.		EXCESO DE LAS	
				AUTORIDADES	
				MILITARES.	

7	29/04/2011	11001-03-24- 5 000-2012- 00368-00A	Actor: ENRIQUE CASTILLO MUÑOZ Demandado: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA Negó la Solicitud.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA	Jurisprudencia SU-881 de 2005 proferida por la Corte Constitucional.	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de jurisprudencia de la referencia al encontrar que esta no cumplía con los requisitos formales exigidos por el artículo 102 del CPACA.
28	22/04/2011	11001-03-25- 5 000-2014- 00679-00(2125- 14)	Actor: FREDY MUÑOZ ROSERO Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION “A”Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUITNERO	Decisión dictada el 1º de agosto de 2013 en sentencia proferida por el Consejero Dr. Gerardo Arenas Monsalve, específicamente el tema de inclusión de la prima de riesgo en la reliquidación de la pensión jubilación del actor.	DENEGAR el recurso de súplica presentado por el apoderado del señor Fredy Muñoz Rosero en contra de la providencia de 29 de septiembre de 2014 proferida por el Consejero Ponente Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, por medio de la cual se dispuso el rechazo de la solicitud de extensión de jurisprudencia

	26/03/201	11001-03-26-	Actor: CARLOS	SALA DE LO	sentencia de 25 de agosto de	Avoca conocimiento para sentar jurisprudencia
9	5	000-2014-	ALBERTO HINCAPIE	CONTENCIOSO	2011 exp. 17613 dictada por	sobre Caso lesiones sufridas por persona civil
		00098-	OCHOA	ADMINISTRATIVO	la Subsección A de la Sección	en contador de agua
		00(51698)	Demandado: MUNICIPIO	SECCIÓN	Tercera del Consejo de	
			DE PALMIRA Y	TERCERA	Estado.	
			EMPRESA	SALA PLENA		
			PRESTADORA DE	Consejero ponente:		
			SERVICIOS ACUAVIVA	JAIME ORLANDO		
			S.A HOY AQUA DE	SANTOFIMIO		
			OCCIDENTE	GAMBOA		
	2/03/2015	11001-03-27-	Actor: IVAN RESTREPO		sentencia del 11 de	RECHAZA POR IMPROCEDENTE el actor
0		000-2014-	LINCE	SALA DE LO	noviembre de 2007 dentro	no identifica la providencia judicial que
		00026-		CONTENCIOSO	del proceso radicado No.	pretende extender y, en consecuencia, no
		00(21073)	Demandado: DIRECCION	ADMINISTRATIVO	2003-1855-01 con ponencia	puede realizarse el estudio de tal providencia
			DE IMPUESTOS Y	SECCION CUARTA	del Dr. Héctor J. Romero	bajo el concepto de sentencia de unificación
			ADUANAS	Consejero ponente:	Díaz, referente a la	reseñando en el acápite anterior, para
			NACIONALES – DIAN	JORGE OCTAVIO	notificación de decisiones	determinar la procedencia de la petición.
				RAMIREZ	administrativas en avisos de	
			NO SE PRESENTO		prensa	
			SOLICITUD.			

	28/08/201	11001-03-24-	Actor: ENRIQUE	SALA DE LO	Sentencia SU-881 de 2005	RECHAZA POR IMPROCEDENTE habida
1	4	000-2012-00368-00	CASTILLO MUÑOZ	CONTENCIOSO	proferida por la Corte	cuenta de que no se cumple con uno de los
			Demandado:	ADMINISTRATIVO	Constitucional, en la que se	requisitos exigidos por la Ley, cual es que la
			CONTRALORIA	SECCION PRIMERA	reconoció el derecho a la	pretensión judicial no haya caducado.
			GENERAL DE LA	Consejero ponente:	ultractividad de las normas.	
			REPÚBLICA	GUILLERMO		
			Negó la Solicitud.	VARGAS AYALA		
	26/02/201	11001-03-26-	Actor: SISTEMAS Y	SALA DE LO	Providencia proferida el 18	RECHAZA POR IMPROCEDENTE habida
2	4	000-2013-00096-00(47833)	COMPUTADORES S.A.Y	CONTENCIOSO	de abril de 2013 por la Sala	cuenta que la petición que en ese mismo
			OTROS	ADMINISTRATIVO	Plena de la Sección Tercera	sentido se presentó ante esta Corporación no se
				SECCION	de la Corporación.	refirió a la providencia señalada en el trámite
			Demandado: MUNICIPIO	TERCERA		administrativo, sino a una diferente, esto es, a
			DE SANTIAGO DE CALI	SUBSECCION A		la proferida por la Sala Plena de la Sección
			Guardo Silencio.	Consejero ponente:		Tercera del “Consejo de Estado el día 18 de
				HERNAN		abril de 2013 bajo la radicación 17.859”.
				ANDRADE RINCON		

	29/01/201	11001-03-25-	Actor: JUSTINO	SALA DE LO	PENSIÓN DE JUBILACIÓN	RECHAZÓ POR IMPROCEDENTE por no
3	4	000-2013-01673-00(4305-13)	RODRIGUEZ BENAVIDES Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP Negó la Solicitud.	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION “A” Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN	- sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010, expediente 2006-07509 (0112-2009), proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del doctor VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.	cumplir con los requisitos, entre esos contar con apoderado judicial
4	15/01/201	11001-03-27-	Actor: ALBERTO PINEDA SUESCUN Y OTROS Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS – INVIAS Negó la Solicitud.	SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ	sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo y el pago de lo no debido.	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la solicitud de extensión de jurisprudencia, toda vez que la solicitante no citó una sentencia de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se reconozca un derecho o una situación jurídica que se pretenda aplicar en este caso.

1/02/2013	11001-03-27-	Actor: CASA DE		seis sentencias proferidas por	RECHAZA POR IMPROCEDENTE la
5	000-2012-	CAMBIOS UNIDAS S.A.	SALA DE LO	la Sección Cuarta del	solicitud de extensión de jurisprudencia, toda
	00045-		CONTENCIOSO	Consejo de Estado en las que	vez que la solicitante no citó una sentencia de
	00(19718)	Demandado: DIRECCION	ADMINISTRATIVO	se anularon actos	unificación de jurisprudencia del Consejo de
		DE IMPUESTOS Y	SECCION CUARTA	administrativos particulares	Estado (artículo 270 CPACA) en la cual se
		ADUANAS	Consejero ponente:	que liquidaban IVA en las	reconozca un derecho o una situación jurídica
		NACIONALES	MARTHA TERESA	operaciones de pago de	que se pretenda aplicar en este caso.
			BRICEÑO DE	divisas.	
		Negó la Solicitud.	VALENCIA		

Referencias Bibliográficas

Sentencia C-034 de 2014. (2014). Corte Constitucional. MP María Victoria Calle Correa.

Sentencia C-104 de 1993. (1993). Corte Constitucional.

Álvarez, J. M. (2016). *Manual de Procedimiento ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO*. Bogotá : Legis.

Arboleda, (2011). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia: Legis.

Arias (2014). *Estudios de Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez, Universidad santo Tomás.

Balaguer, C. F. (2004). *Derecho Constitucional*. Madrid: Volumen II Reimpresión de la 2ª edición, Tecnos.

Bedoya, C. A. (2013). *Defensoría del Pueblo*. Obtenido de <http://campusvirtual.defensoria.gov.co/wp-content/uploads/2016/10/Que-es-estado-social-de-derecho.pdf>

Berberoff, D. T. (2019). *Ley Reguladora de la Jurisdicción*. Madrid: Lebevre El Derecho S.A.

Böckenförde, E. W. (2000). *Estudios sobre Estado de Derecho y democracia*. Madrid: Trotta.

Borda, L. V. (20 de Diciembre de 2007). [https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/Revista derecho del Estado No. 20](https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/download/Revista%20derecho%20del%20Estado%20No.%2020/2378-1-10-20100929). Obtenido de file:///C:/Users/TATIS/Documents/Downloads/705-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2378-1-10-20100929.pdf

Burdeau, G. (1981). *Derecho Constitucional e instituciones Políticas*. Madrid: Nacional Cultura y Sociedad Torregalindo.

Car. (2011). *Guía del Proceso Sancionatorio Ambiental*. Bogotá: Oficina de Comunicaciones CAR.

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Ley 1564 de 2012*. Obtenido de [secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co): http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Congreso de la República. (2009). *Gaceta del Congreso* 1210 de 2009.

Congreso de la República. (2009). *Proyecto de Ley Nuevo 198 de 2009*. doi:0123-9066

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 99 de 1993* . Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

- Congreso de la República de Colombia. (1999). *Ley 1527 de 1999*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co:](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4276)
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4276>
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 794 de 2003*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co:](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6922)
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6922>
- Congreso de la República de Colombia. (2005). *Ley 962 de 2005*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co:](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html)
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0962_2005.html
- Congreso de la República de Colombia. (2006). *Ley 1111 de 2006*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co:](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html)
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1333 de 2009*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co:](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html)
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1333_2009.html
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009*. Obtenido de [mintic.gov.co:](https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf)
https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co:](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249)
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (2015). *Ley 1753 de 2015*. Obtenido de [secretariasenado.gov.co:](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Corte Constitucional Colombiana. (1994). *Sentencia C-214 de 1994*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co:](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T- 103 del 16 de febrero de 2006; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T - 214 del 23 de marzo de 2006; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005; M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C- 616 del 6 de agosto de 2002; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-012 del 23 de enero de 2013; M.P. Mauricio González Cuervo..

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T 954 del 17 de noviembre de 2006; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-214 del 23 de marzo de 2006; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional Colombiana. (1995). *Sentencia C-069/95, MP. Hernando Herrera Vergara*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co):
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-069-95.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia C-126 de 1998*. Obtenido de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-126-98.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia C-194 de 1998*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-194-98.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia SU-747 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co):
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU747-98.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2000). *Sentencia C- 662 de 2000*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-662-00.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2001). *Sentencia C-1064 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co):
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1064-01.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2002). *Sentencia C 640 de 2002*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-640-02.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2002). *Sentencia C-914 de 2001. MP. Alvaro Tafur Galvis*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co):
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-914_2001.html

Corte Constitucional Colombiana. (2016). *Sentencia C-259 de 2016*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-259-16.htm>

Corte Constitucional Colombiana. (2017). *Sentencia C-219 de 2017*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/c-219-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1994). *Sentencia C-214 de 1994*. Obtenido de [corteconstitucional.gov.co](http://www.corteconstitucional.gov.co): <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-214-94.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-506 de 2002*. Obtenido de corteconstitucional.gov.co: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-506-02.htm>
- Corte Constitucional colombiana, Sentencia C- 194 del 7 de mayo de 1998; M.P. Hernado Herrera Vergara.
- Corte Constitucionalidad Colombiana. (2012). *Sentencia C-588/12. M.P. Mauricio González Cuervo*. Obtenido de corteconstitucional.gov.co/: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-588-12.htm>
- Delgado, d. R. (2002). *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2017). *BOLETÍN N. 9*. Bogotá: DNP.
- Díaz, G. A. (21 de noviembre de 2017). *Las notificaciones electrónicas judiciales en Colombia. Los fedatarios judiciales*. Obtenido de Corporación Excelencia en la justicia.: <http://www.cej.org.co>
- Echeverry, U. Á. (2002). *Teoría Constitucional y Ciencia Política*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, sexta edición.
- Enterria, E. G., & Fernández, T. R. (2015). *Curso de derecho administrativo t. II*. Pamplona: Thomson Reuters.
- Galvis, Á. T. (1984). *Las Entidades Descentralizadas*. Bogotá: Montoya y Araujo Ltda .
- Gámez, F. (s.f.). *Que es el Common Law*. Obtenido de Eurojuripis, España: <https://www.asociacion-eurojuris.es/definicion-common-law/>
- García, d. E., & Fernández, T. R. (1981). *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Madrid.
- García, F. A. (2015). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Ibáñez.
- García, P. M., & Amaya, N. O. (2010). *Nuevo régimen sancionatorio ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Garro, P. Á. (2013). Procedimiento administrativo sancionatorio ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 43. N. 118 (2013)., 443-470.
- Gobernación de Boyacá. (22 de 12 de 2015). <http://www.boyaca.gov.co/prensa-publicaciones/noticias/6058-departamento-de-boyac%C3%A1-recibe-formalmente-244-kioscos-vive-digital>. Obtenido de <http://www.boyaca.gov.co/prensa-publicaciones/noticias/6058-departamento-de-boyac%C3%A1-recibe-formalmente-244-kioscos-vive-digital>: <http://www.boyaca.gov.co/prensa-publicaciones/noticias/6058-departamento-de-boyac%C3%A1-recibe-formalmente-244-kioscos-vive-digital>
- Gómez, R. L. (2016). *El acto administrativo*. Bogotá: Ibáñez.

- González, V. J. (2006). *Derecho Ambiental Colombiano, Parte Especial Tomo II*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Guerra, Y. M. (s.f.). *Métodos de Investigación ¿Todos los caminos conducen a Roma?* Printed in Colombia.
- Huérfano, H. A. (2014). *Gobierno electrónico y sociedad de la información, el procedimiento electrónico en sede administrativa y judicial contencioso administrativo*. Obtenido de bdigital.unal.edu.co: <http://bdigital.unal.edu.co/39901/1/6702172.2014.pdf>
- Jefatura del Estado. (1956). *Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción*. Obtenido de noticias.juridicas.com/: http://noticias.juridicas.com/base_datos/derogadas/r0-lrjca.t1.html
- Kaufman, E. (2010). *Panorama latinoamericano de gobiernos electrónicos, modelos existentes*. Obtenido de esterkaufman.com.ar: <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/panorama-latinoamericano-de-gobierno-electronico.pdf>
- Ley 1437 DE 2011*. (2011). Tunja: Ibañez.
- López, M. D. (2012). *El Derecho de los Jueces*. Colombia: Legis Editores S.A.
- Marquardt, B. (2009). *El Bicentenario del Constitucionalismo moderno en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Marquardt, B. (2011). *Los Dos Siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez, C. B. (2011). Nueva Perspectiva del sistema de derecho. *Revista Ius et Praxis*, pp. 25 - 52, disponible en file:///D:/Datos/Desktop/leidy%20arias/97-192-1-SM.pdf.
- Ministerio de Justicia. (2013). *Las Sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>
- Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones Colombia. (2015). *Puntos Vive Digital*. Obtenido de mintic.gov.co: <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-669.html>
- Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones Colombia. (22 de 05 de 2016). *Código de Buenas Prácticas para el despliegue de infraestructura de redes de comunicaciones*. Obtenido de crcom.gov.co: https://www.crcm.gov.co/Circulares/Circular_121_2016.pdf
- Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones Colombia. (22 de 05 de 2018). *www.mintic.gov.co*. Obtenido de <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61413.html>: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61413.html>

- MinTic. (30 de Julio de 2009). https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf. Recuperado el 30 de abril de 2017, de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3707_documento.pdf
- MinTic. (23/06/2018 de 12 de 2015). www.mintic.gov.co. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia: <http://www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-propertyvalue-669.html>
- Moreno, D. Y. (2016). *Estructura del estado y Entidades Descentralizadas*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Munar, C. L. (2018). *Universidad SANTO TOMAS. (Tesis Doctorado)*. Universidad Santo Tomás, Bogotá.
- Muñoz, C. E. (2016). *La Reparación Directa Aspectos Procesales y Probatorios*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Plata, H. R. (1963). *La Antigua Provincia del Socorro y la Independencia*. Bogotá: Publicaciones Editoriales.
- Presidencia de la República. (1984). *Decreto 01 de 1984*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>
- Presidencia de la República de Colombia. (2010). *Decreto 3678 de 2010*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40513>
- Presidencia de la República de Colombia. (s.f.). *Decreto 1594 de 1984*. Obtenido de [alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18617>
- Rabat, C. J. (2014). Civil Law y Common Law. *Revista del Abogado*, pp 22- 24. Obtenido de *Revista del Abogado*.
- Raffino, M. E. (29 de agosto de 2019). *Concepto de Jurisprudencia*. Obtenido de <https://concepto.de/jurisprudencia/>
- Ramírez, P. I., & Gutiérrez, S. A. (2008). *Brecha digital en Colombia*. Bogotá: Centro de investigación de las telecomunicaciones, Cintel.
- Rodríguez, L. (2012). *Estructura del Poder Público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Rodríguez R, L. (2015). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A. Decimonovena edición.
- Rodríguez, J. T. (2016). *Extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros*. Bogotá: Ibáñez.
- Rodríguez, R. L. (1994). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá: Temis.

- Rodríguez, R. L. (2015). *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A. Decimonovena edición.
- Rodríguez, T. J., & Dorado, F. E. (2018). *Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros y la fuerza vinculante de la jurisprudencia de órganos judiciales de cierre garantizan el principio de igualdad. (proyecto de grado)* . Universidad Santiago de Cali. Cali: Ibáñez.
- Royo, J. P. (2008). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Salazar, D. y. (2018). *El precedente judicial como fuente formal de derecho en las actuaciones administrativas*. Obtenido de file:///D:/Datos/Downloads/273-902-1-PB.pdf
- Sánchez, T. C. (2004). *El Acto Administrativo*. Bogotá, Colombia: Legis.
- Sánchez, T. C., & Ibáñez, P. O. (s.f.). *La teoría del Acto Administrativo en Colombia y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones*. Obtenido de repository.usergioarboleda.edu.co:
<http://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/257/CienciasSocialesyHumanas471.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sarzosa, K. E. (2002). Jurisprudencia Constitucional Colombiana en el Sistema de Fuentes de Derecho . *Rev. Derecho del Estado*, 13, 85.
- Sentencia C-713 de 2008. (2008). Corte Constitucional.
- Sentencia C-816 de 2011. (2011). Corte Constitucional.
- Sentencia T-445 de 1994. (1994). Corte Constitucional. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- Silva, C. d. (2004). *El acto jurisdiccional*. Obtenido de scielo.org.mx:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n21/n21a6.pdf>
- Solano, S. J. (2011). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo - Ley 1437 de 2011-comentado-concordado-Doctrina- Jurisprudencia*. Bogotá: Doctrina y Ley Ltda.
- Torres, J. C. (2015). El precedente judicial como fuente formal y material. *Pensamiento Jurídico*, 2.
- Traducción jurídica. (s.f.). *El secreto mejor guardado del Common Law: la Constitución británica*. Obtenido de traduccionjuridica.es: <https://traduccionjuridica.es/secreto-mejor-guardado-del-common-law-la-constitucion-britanica/>
- U. E. (2004). *Evaluación y perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Unidos, O. A. (2000). <https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/02/fedjudsistema.pdf>. Obtenido de

<https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/02/fedjudsistema.pdf>:
<https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/2016/02/fedjudsistema.pdf>

Vanegas, I. (2012). *El Constitucionalismo Fundacional*. Bogotá: Plural.

Velásquez, G. J. (2004). *La constitucionalización del juez administrativo en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Vilches Abogados. (2015). *Sistema judicial español*. Obtenido de blog.hernandez-vilches.com:
<https://blog.hernandez-vilches.com/sistema-judicial-espanol/>

Younes, M. D. (2016). *Curso de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.