
**LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL
CONSEJO DE ESTADO EN COLOMBIA:
UN ANÁLISIS CRÍTICO DE SUS DEFICIENCIAS CON LA
LEY 1437 DE 2011 Y LOS DESAFÍOS DE LA LEY 2080 DE 2021**

Leonardo Leyva Celiz

Resumen

Con la creación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el legislador introdujo la figura de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, con el objetivo de tener una justicia más accesible a los ciudadanos y ayudar con la descongestión de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, el mecanismo, tal como se creó, ha mostrado ciertas deficiencias, que no le han permitido satisfacer por completo los objetivos inicialmente propuestos. Por ello, una década después surgió la Ley 2080 de 2021, que modificó la Ley 1437 y pretende hacer más eficiente y eficaz el sistema judicial colombiano en materia administrativa. Por lo tanto, para tener una visión integral frente al tema, en este artículo se expondrán la naturaleza y el propósito de la extensión de jurisprudencia, el procedimiento y las características del mecanismo, surgido con la Ley 1437 de 2011. También, se detallarán las deficiencias que este ha presentado y los desafíos que debe seguir afrontando la extensión de jurisprudencia con su modificación en la Ley 2080 de 2021.

Palabras clave: extensión de jurisprudencia, ley 1437 de 2011, deficiencias, ley 2080 de 2021, desafíos, Consejo de Estado.

Abstract

With the creation of the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (Law 1437 of 2011), the legislator introduced the figure of the extension of the jurisprudence of the Council of State to third parties, with the aim of having justice more accessible to citizens and help with the decongestion of the contentious-administrative jurisdiction. However, the mechanism, as it was created, has shown certain deficiencies, which have not allowed it to fully satisfy the initially proposed objectives. For this reason, a decade later Law 2080 of 2021 emerged, which modified Law 1437 and aims to make the Colombian judicial system more efficient and effective in administrative matters. Therefore, to have a comprehensive vision of the topic, this article will explain the nature and purpose of the extension of jurisprudence, the procedure and the characteristics of the mechanism, which emerged with Law 1437 of 2011. Also, the deficiencies that it has presented and the challenges that the extension of jurisprudence must continue to face with its modification in Law 2080 of 2021.

Keywords: extension of jurisprudence, law 1437 of 2011, deficiencies, law 2080 of 2021, challenges, Council of State.

INTRODUCCIÓN

La Ley 1437 de 2011, que creó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en Colombia, introdujo una innovación sin precedentes en las versiones anteriores de los códigos que regulaban las relaciones jurídicas en el ámbito contencioso-administrativo. Esta innovación, conocida como la "extensión de la jurisprudencia"

del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, busca materializar la creciente importancia del precedente jurisprudencial en la tradición y cultura jurídica colombiana.

El Doctor Luis Fernando Álvarez Jaramillo, ex presidente del Consejo de Estado y miembro de la comisión que proyectó la Ley 1437 de 2011, destacó este mecanismo como una de las “joyas de la corona” de la reforma. Según Álvarez Jaramillo, “Ya vimos al principio que había esa posibilidad administrativa y aquí ya estamos estableciendo la obligación de las autoridades de extenderla, incluso conectamos el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial (...) que es todo un adelanto, me parece a mí” (Consejo de Estado, 2011). Por su parte, Katherin Ceferino (2019) subraya que el objetivo del legislador al introducir la extensión de la jurisprudencia fue proporcionar una herramienta para descongestionar la labor del juez, quien frecuentemente debe decidir sobre asuntos similares ya resueltos. Además, este mecanismo ofrece a los ciudadanos un recurso ágil, reduciendo la necesidad de acudir inmediatamente a un juez, dado que los tiempos en instancias judiciales pueden ser considerablemente largos.

Planteado lo anterior, se considera que el mecanismo de Extensión de Jurisprudencia del Consejo de Estado en Colombia presenta deficiencias significativas debido a la falta de claridad normativa y uniformidad en su aplicación, lo que genera inconsistencias en la protección de los derechos de los ciudadanos. Además, los desafíos para mejorar su eficacia incluyen la necesidad de reformas legislativas específicas en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021, así como la implementación de capacitaciones continuas para los funcionarios judiciales y administrativos, con el objetivo de garantizar una aplicación coherente y equitativa del mecanismo en todo el territorio nacional. Sin embargo, durante el desarrollo del presente artículo se demostrará como se ha abordado de manera adecuada lo presentado.

La falta de claridad normativa en la aplicación del mecanismo ha resultado en interpretaciones divergentes por parte de las autoridades administrativas, lo que ha llevado a una aplicación inconsistente de la jurisprudencia. Esta inconsistencia no solo afecta la protección de los derechos de los ciudadanos, sino que también socava la confianza en el sistema judicial y administrativo. Para abordar estas deficiencias, es fundamental emprender reformas legislativas que aclaren y uniformen el proceso de extensión de la jurisprudencia. Las reformas a la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021 deben enfocarse en establecer directrices claras y precisas sobre cuándo y cómo debe aplicarse la extensión de la jurisprudencia, asegurando que todas las autoridades administrativas sigan procedimientos uniformes.

Además, la implementación de capacitaciones continuas para los funcionarios judiciales y administrativos es esencial. Estas capacitaciones deben centrarse en la correcta interpretación y aplicación de la normativa relacionada con la extensión de la jurisprudencia, así como en la importancia de seguir precedentes jurisprudenciales para garantizar la equidad y la coherencia en la toma de decisiones.

Por ende, para mejorar la eficacia del mecanismo de Extensión de Jurisprudencia del Consejo de Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos, es necesario realizar reformas legislativas y proporcionar formación continua a los funcionarios. Estas acciones contribuirán a una aplicación más coherente y equitativa del mecanismo en todo el territorio nacional, fortaleciendo así el sistema jurídico y administrativo colombiano.

Vista de esa manera, su aplicación generaría en teoría una mayor celeridad y, por tanto, una mayor confianza ciudadana en las instituciones del Estado frente a alguna reclamación de derechos, teniendo en cuenta el trasfondo de la conocida lentitud y morosidad que han caracterizado las resoluciones de la administración como de la jurisdicción contencioso-

administrativa en nuestro país. Sin embargo, a pesar de la trascendencia que representa para el ordenamiento jurídico, luego de más de una década de su entrada en vigencia, existen deficiencias en la aplicación material del mecanismo; y por lo tanto, la Ley 2080 de 2021, que introdujo una reforma a la del 2011, tiene por delante desafíos que deben ser abordados.

Por lo tanto, el presente artículo tiene como objetivo principal analizar críticamente estas deficiencias y desafíos. Para ello, se plantea una pregunta de investigación que busca entender mejor el funcionamiento del mecanismo de extensión de jurisprudencia, identificar sus limitaciones y retos en adelante. La pregunta es: ¿Cuáles son las deficiencias del mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado en Colombia y los desafíos para mejorar su eficacia y garantizar los derechos de los ciudadanos?

Para responder a esta pregunta, se adopta una metodología de investigación cualitativa, basada principalmente en el análisis y la revisión exhaustiva de la literatura académica y jurisprudencial relevante, con el fin de contextualizar el estudio y proporcionar un marco teórico sólido.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presentará un contexto de la naturaleza y el propósito inicial de la extensión de jurisprudencia, el procedimiento y las características del mecanismo. En segundo lugar, se abordará el mecanismo tal y como fue estipulado por la Ley 1437 de 2011, junto a las deficiencias que este ha venido presentando con el paso del tiempo. Finalmente, en tercer lugar, se relacionarán las modificaciones que trajo la Ley 2080 de 2021 al mecanismo y los desafíos que deberá seguir enfrentando.

El mecanismo de extensión de jurisprudencia, introducido para asegurar la uniformidad y consistencia en las decisiones judiciales, permite que las sentencias del Consejo de Estado se

apliquen a casos similares sin necesidad de litigar cada situación por separado. Esta herramienta tiene el potencial de agilizar los procesos judiciales y garantizar una aplicación equitativa de la ley. (Uprimny, 2011).

Sin embargo, su implementación práctica ha revelado varios desafíos. En primer lugar, la interpretación y aplicación uniforme de la jurisprudencia pueden variar significativamente entre jueces y tribunales, lo que puede llevar a inconsistencias y a una falta de predictibilidad en las decisiones judiciales. Además, la carga administrativa y el volumen de casos que debe revisar el Consejo de Estado pueden retrasar la extensión de jurisprudencia, disminuyendo su efectividad.

Para que el mecanismo sea verdaderamente eficaz, es crucial mejorar la capacitación de los jueces y funcionarios judiciales en la interpretación y aplicación de la jurisprudencia. También es importante desarrollar sistemas administrativos más eficientes que permitan una gestión rápida y efectiva de los casos que requieren la extensión de jurisprudencia. (Uprimny, 2011).

Aunque la extensión de jurisprudencia es una herramienta poderosa para garantizar los derechos de los ciudadanos, su efectividad depende en gran medida de una implementación adecuada y coherente. Al abordar estos desafíos y proponer soluciones prácticas, este artículo espera contribuir a un sistema judicial más eficaz y justo en Colombia.

1. NATURALEZA Y PROPÓSITO DE LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA

Es fundamental destacar inicialmente, conforme a lo planteado por Sánchez Hernández y Rodríguez Gutiérrez (2023), que el Consejo de Estado en Colombia, desde sus raíces, encuentra su fundamento en el derecho francés. Este órgano judicial ha ejercido un papel fundamental como guía y fuente de inspiración en el desarrollo y fortalecimiento de la jurisdicción contencioso-

administrativa, así como en la configuración de su jurisprudencia más emblemática. Aunque geográficamente Colombia se encuentre separada del continente europeo por el vasto y tumultuoso océano Atlántico, históricamente, el país latinoamericano ha sido profundamente influenciado por las manifestaciones de la cultura francesa.

Esta influencia no se limita únicamente a aspectos superficiales, sino que penetra en la estructura misma del sistema jurídico y administrativo colombiano, moldeando sus instituciones y prácticas legales. La herencia del derecho francés se refleja en la concepción y desarrollo del Consejo de Estado, que ha asumido un rol protagónico en la protección de los derechos de los ciudadanos y en la consolidación de un ordenamiento jurídico basado en principios de legalidad y justicia.

Esta permeabilidad histórica a las influencias francesas ha sido un factor determinante en la conformación de la identidad jurídica colombiana. A través del Consejo de Estado, se ha establecido un puente entre las tradiciones legales europeas y la realidad jurídica nacional, permitiendo la adaptación de conceptos y prácticas a las necesidades y circunstancias locales.

La importancia del Consejo de Estado como faro y fuente de inspiración radica en su capacidad para interpretar y aplicar el derecho de manera coherente y justa, contribuyendo así a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho en Colombia. Su influencia se extiende más allá de las fronteras judiciales, impactando en la concepción misma de la administración pública y en la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En Colombia, el centralismo político y jurisdiccional se manifiesta como un elemento predominante en la estructura del Estado. Esta característica se refleja especialmente en el ámbito jurídico, donde el precedente jurisprudencial dictado por el Consejo de Estado desempeña un

papel crucial en los procesos contenciosos, según señala Sánchez Hernández (2016). Asimismo, la jurisdicción se basa en el principio de unidad, lo que implica que las decisiones administrativas se toman desde los órganos centrales del Estado, con su propia personería jurídica. Esta situación conlleva a que las entidades ubicadas fuera del centro de poder no puedan gestionar sus asuntos según sus propios intereses sin la intervención o autorización del nivel central.

La extensión de jurisprudencia surge en el ordenamiento jurídico colombiano con un propósito dual: por un lado, facilitar a los ciudadanos un acceso más rápido y efectivo a las autoridades administrativas, permitiéndoles que estas apliquen fallos previos de unificación emitidos por el Consejo de Estado, los cuales reconocen derechos particulares y específicos. Cuando surge un caso con similitudes tanto en los aspectos fácticos como jurídicos, estas decisiones judiciales pueden servir como base para resolverlo de manera coherente y equitativa. Por otro lado, este mecanismo dota a las autoridades administrativas de una herramienta legal ampliamente estructurada para garantizar los derechos de los ciudadanos, fortaleciendo así el Estado de derecho y la protección jurídica de los individuos en el país.

La extensión de jurisprudencia, al ser implementada de manera efectiva, no solo agiliza los procesos administrativos, sino que también promueve la uniformidad y coherencia en la aplicación del derecho en todo el territorio nacional. Esto contribuye a evitar situaciones de arbitrariedad y a garantizar una mayor seguridad jurídica para los ciudadanos y las entidades administrativas.

Sin embargo, a pesar de sus beneficios potenciales, el mecanismo de extensión de jurisprudencia también enfrenta desafíos significativos. Uno de los principales obstáculos radica en la falta de claridad y uniformidad en los criterios para determinar cuándo y cómo aplicar la jurisprudencia previa. Esta ambigüedad puede conducir a interpretaciones divergentes y a

decisiones contradictorias por parte de las autoridades administrativas, lo que socava la eficacia del mecanismo y pone en riesgo los derechos de los ciudadanos.

Además, la implementación efectiva de la extensión de jurisprudencia requiere de recursos adecuados y capacitación constante para los funcionarios encargados de aplicarla. Esto incluye la formación en la interpretación de fallos judiciales y en la identificación de casos que pueden beneficiarse de la jurisprudencia previa. La falta de capacitación y de recursos puede obstaculizar la correcta aplicación del mecanismo y limitar su impacto en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Si bien la extensión de jurisprudencia ofrece un potencial significativo para mejorar la eficiencia y la equidad en la administración de justicia administrativa en Colombia, su implementación efectiva enfrenta desafíos importantes. Abordar estos desafíos requerirá de esfuerzos concertados por parte de las autoridades judiciales y administrativas, así como de una voluntad política para fortalecer el marco normativo y los recursos destinados a este fin.

La introducción del mecanismo de extensión de jurisprudencia en Colombia, según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE, 2017), se planteó con la noble intención de restablecer el carácter unificador de la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado. Se argumentaba que esto evitaría cualquier forma de incoherencia o trato desigual hacia los ciudadanos por parte de las autoridades administrativas. Sin embargo, al analizar críticamente esta afirmación, surgen interrogantes sobre la efectividad real de este mecanismo para lograr tales objetivos.

La ANDJE (2017b) sostiene que la extensión de jurisprudencia tenía como finalidad primordial lograr una aplicación uniforme y consistente del derecho. No obstante, en la práctica,

la aplicación uniforme del derecho a través de la extensión de jurisprudencia puede verse obstaculizada por interpretaciones divergentes de los fallos judiciales y por la falta de claridad en los criterios para su aplicación. Esto puede conducir a situaciones en las que los ciudadanos reciben tratamientos desiguales o inconsistentes por parte de las autoridades administrativas.

Además, si bien la extensión de jurisprudencia se concibió con la intención de promover la igualdad frente a la ley y el trato equitativo por parte de las autoridades administrativas y judiciales, su implementación puede no estar exenta de sesgos y discriminaciones. Los criterios para seleccionar qué casos se benefician de la jurisprudencia previa pueden ser arbitrarios o estar influenciados por factores extralegales, lo que socava los principios de igualdad y justicia.

Por otro lado, si bien se argumenta que la extensión de jurisprudencia contribuirá a la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad en la función administrativa, su efectividad en la práctica puede ser cuestionada. La congestión en la jurisdicción contencioso administrativa puede persistir debido a la falta de recursos adecuados para implementar el mecanismo de manera eficiente. Además, la extensión de jurisprudencia puede generar una mayor carga de trabajo para las autoridades administrativas, lo que podría afectar su capacidad para resolver casos de manera oportuna y justa.

1.1. Procedimiento para la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado

El mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, como establece el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, se fundamenta en cuatro razones fundamentales que determinan la selección de las sentencias de unificación sobre las cuales recae dicho mecanismo.

En primer lugar, se considera la importancia jurídica de los casos seleccionados. Esto implica que se priorizan aquellos asuntos que poseen un impacto significativo en el ámbito legal. Estos pueden ser casos que involucran cuestiones legales complejas, novedosas o que tienen una relevancia particular para el ordenamiento jurídico en su conjunto.

En segundo lugar, se tienen en cuenta la trascendencia económica o social de los casos. Aquí se incluyen aquellos asuntos que afectan directamente a la sociedad o a la economía en gran medida. Estos casos pueden tener un impacto significativo en la vida cotidiana de las personas o en el funcionamiento de las instituciones económicas, justificando así su selección para la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En tercer lugar, se considera la necesidad de unificar, sentar jurisprudencia o precisar el alcance de determinados temas. Esta razón se refiere a la importancia de establecer una jurisprudencia uniforme sobre ciertos temas, asegurando así la coherencia y consistencia en la interpretación y aplicación de la norma. Además, se busca clarificar o definir el alcance de ciertos conceptos normativos que puedan generar confusiones o divergencias interpretativas.

Por último, se tiene en cuenta la necesidad de resolver divergencias en la interpretación y aplicación de la jurisprudencia. Esto se refiere a casos en los que existen discrepancias en la interpretación o aplicación de la jurisprudencia por parte de diferentes instancias judiciales. En tales situaciones, la extensión de jurisprudencia busca resolver estas discrepancias y garantizar una aplicación coherente de la norma en todo el sistema judicial, promoviendo así la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante la ley.

El artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 detalla los procedimientos que el Consejo de Estado debe seguir para asumir el conocimiento de casos pendientes de fallo o decisiones interlocutorias, con el fin de expedir sentencias o autos de unificación jurisprudencial. Este

proceso abarca varios aspectos cruciales que garantizan la adecuada aplicación y seguimiento del mecanismo de extensión de jurisprudencia:

El proceso mediante el cual el Consejo de Estado asume el conocimiento de casos está delineado en el artículo 271, donde se establecen criterios que van desde la importancia jurídica hasta la trascendencia económica o social, pasando por la necesidad de unificar jurisprudencia o resolver divergencias interpretativas y de aplicación. Sin embargo, la aplicación de estos criterios no está exenta de críticas, ya que su interpretación y aplicación pueden ser susceptibles de influencias políticas o de otro tipo, lo que podría poner en entredicho la imparcialidad del proceso.

En cuanto a las formas de solicitud, el artículo 271 establece una serie de vías, como la solicitud de parte, la remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o la solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) o del Ministerio Público. Sin embargo, esta variedad de opciones también podría ser objeto de críticas, ya que podría generar confusión o incluso favorecer la selección arbitraria de casos, dependiendo de quién esté solicitando la asunción del conocimiento.

La competencia para dictar decisiones se distribuye entre la Sala Plena y las secciones, dependiendo del origen del caso. Esta división de competencias puede resultar eficiente en la gestión de la carga de trabajo del Consejo de Estado, pero también podría generar discrepancias en la aplicación de la ley, especialmente si hay diferencias marcadas entre las decisiones tomadas por la Sala Plena y las secciones.

La presentación de la solicitud antes de que se registre la ponencia de fallo es otro aspecto destacable, ya que busca garantizar que la asunción del conocimiento no interfiera indebidamente en el proceso judicial en curso. Sin embargo, esta restricción temporal también podría limitar la capacidad de las partes interesadas para intervenir en el proceso de manera oportuna, lo que podría ser motivo de crítica en casos específicos.

El marco detallado establecido por el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011 para el proceso de asumir el conocimiento de casos por parte del Consejo de Estado intenta garantizar transparencia, uniformidad y eficiencia en la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia. Sin embargo, la crítica se centra en cómo este proceso puede ser influenciado por diversos factores, incluida la interpretación subjetiva de la importancia jurídica o la trascendencia económica o social de un caso.

La petición para la asunción del conocimiento debe incluir una exposición detallada de las circunstancias que la justifican, según lo establece el artículo 271. Esto puede abrir la puerta a interpretaciones selectivas o incluso sesgadas sobre qué casos son considerados de importancia suficiente para la intervención del Consejo de Estado, lo que podría plantear dudas sobre la imparcialidad del proceso de selección.

La decisión sobre la solicitud se toma mediante un auto que, según el mismo artículo, no es susceptible de recursos. Esta falta de posibilidad de apelación puede generar preocupaciones sobre la falta de mecanismos de control o revisión en el proceso de selección de casos, lo que podría afectar la rendición de cuentas y la transparencia del sistema judicial administrativo.

La implementación de un mecanismo electrónico para gestionar casos y comunicar sobre procesos en trámite es una medida positiva en teoría, ya que facilita la identificación de asuntos relevantes y agiliza el trámite de las solicitudes de asunción de conocimiento. Sin embargo, la eficacia de este sistema depende de su correcta aplicación y del compromiso de todas las partes involucradas en el sistema judicial y administrativo, lo que puede ser un desafío en un contexto donde la tecnología puede no ser accesible para todos y donde persisten barreras burocráticas y administrativas.

La Ley 1437 de 2011 establece tres mecanismos para extender la jurisprudencia del Consejo de Estado: de oficio, por solicitud de parte y por orden judicial.

El deber fundamental de extensión de jurisprudencia (artículo 10) obliga a las autoridades a aplicar la normativa de manera uniforme en situaciones similares, garantizando decisiones coherentes y evitando tratamientos desiguales. Para ello, deben considerar las sentencias de unificación jurisprudencial emitidas por el Consejo de Estado, vinculantes en casos similares futuros.

La extensión de jurisprudencia también puede ser solicitada por parte interesada (artículo 102, modificado por la Ley 2080 de 2021). El procedimiento a petición de parte establece requisitos para formular estas solicitudes ante las autoridades administrativas.

El proceso descrito para la solicitud de extensión de jurisprudencia parece tener un enfoque procedural sólido, sin embargo, su aplicación práctica puede ser motivo de crítica debido a diversas razones.

La necesidad de que el solicitante demuestre una situación idéntica a la del demandante en la sentencia de unificación presenta ciertos desafíos. Esta exigencia puede generar barreras para aquellos que no cuentan con los recursos necesarios para recopilar y presentar pruebas que respalden su situación. Además, la interpretación subjetiva de este requisito por parte de la autoridad competente podría llevar a decisiones arbitrarias o discriminatorias.

El plazo de treinta (30) días para que la autoridad resuelva la solicitud también puede ser motivo de crítica. Este período puede resultar insuficiente para evaluar adecuadamente la situación del solicitante y considerar todas las pruebas presentadas. Además, no se establecen consecuencias claras en caso de que la autoridad no cumpla con este plazo, lo que podría llevar a dilaciones injustificadas en el proceso.

La falta de recursos administrativos contra el acto que reconoce el derecho también plantea preocupaciones. Si bien se permite el control jurisdiccional, esto puede resultar en una carga adicional para el solicitante y generar costos adicionales en términos de tiempo y dinero.

Resulta inequitativo que la solicitud de extensión de jurisprudencia suspenda los plazos para demandar en lo contencioso administrativo, pues esto demora el acceso oportuno a la justicia. Esta suspensión podría prolongar innecesariamente los procesos judiciales y dificultar el acceso a una resolución rápida y efectiva de los conflictos.

El proceso de extensión de la jurisprudencia por orden judicial, según lo establecido en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011 y su modificación por el Artículo 77 de la Ley 2080 de 2021, sigue una serie de etapas concretas ante el Consejo de Estado una vez agotada la vía administrativa. En este proceso, el interesado, a través de un representante legal, debe presentar un escrito fundamentado si se le ha negado la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o si la autoridad competente ha guardado silencio según el artículo 102. Sin embargo, esta exigencia de un escrito fundamentado puede resultar en una barrera para aquellos que no cuentan con recursos suficientes para contratar representación legal, lo que podría limitar el acceso a la justicia y perpetuar desigualdades en el sistema judicial administrativo.

Si bien el Consejo de Estado admite la solicitud y notifica a las partes involucradas, la falta de recursos o conocimientos legales especializados por parte del interesado podría afectar su capacidad para presentar pruebas y argumentos de manera efectiva, lo que genera un desequilibrio en el proceso

Se abre entonces un periodo para que las partes y el Ministerio Público presenten sus alegaciones por escrito. Sin embargo, el tiempo asignado para este proceso podría ser insuficiente

para una consideración adecuada de todas las argumentaciones y pruebas presentadas, lo que podría afectar la calidad de las decisiones tomadas por el Consejo de Estado.

Posteriormente, se toma una decisión sobre la petición. Si se determina que la solicitud es procedente, se ordena por escrito la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho, equiparando esta decisión a los efectos del fallo original. Esta equiparación puede resultar en una falta de flexibilidad por parte del Consejo de Estado para adaptar la jurisprudencia a situaciones particulares, lo que podría limitar su capacidad para garantizar una justicia efectiva y equitativa.

En caso de que la extensión del fallo implique el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, este se liquida en la misma decisión, basándose en las pruebas presentadas. Sin embargo, la calidad de esta liquidación podría verse comprometida por la falta de evidencia adecuada o la complejidad de los cálculos involucrados, lo que podría resultar en una compensación injusta para el interesado.

La Ley 1437 de 2011 establece que contra la decisión que liquida el derecho patrimonial solo procede el recurso de reposición por desacuerdo en su monto. Esta restricción limita las opciones del interesado para impugnar una decisión que considere injusta o incorrecta, lo que podría afectar su acceso a una justicia efectiva y transparente.

Si la solicitud de extensión de jurisprudencia es negada, el interesado puede recurrir a la autoridad para resolver el asunto de fondo. Sin embargo, este proceso adicional podría generar retrasos y costos adicionales, dificultando el acceso a una resolución rápida y efectiva de su situación.

Las limitaciones en la impugnación de decisiones sobre derechos patrimoniales y en la negativa a extender la jurisprudencia podrían generar obstáculos para el acceso a la justicia efectiva y transparente. Se recomienda analizar y evaluar estas limitaciones con el fin de garantizar un sistema de justicia más justo y accesible para todos.

Finalmente, si se determina que la solicitud de extensión de jurisprudencia es manifiestamente improcedente, el Consejo de Estado puede condenar en costas al peticionario. Esta posibilidad de imponer costas al peticionario podría disuadir a individuos con recursos limitados de buscar justicia, lo que podría perpetuar desigualdades en el sistema judicial administrativo.

El proceso de extensión de jurisprudencia, previsto en los arts. 10, 102 y 269 del CPACA, agiliza el reconocimiento de derechos al combinar etapas administrativa y judicial. Su objetivo es aplicar directamente sentencias unificadoras del Consejo de Estado a nuevos casos, evitando la necesidad de iniciar un nuevo juicio, lo cual beneficia a los ciudadanos.

1.2.Características del mecanismo de extensión de jurisprudencia

El Consejo de Estado ha destacado el reconocimiento de derechos a los ciudadanos como una característica fundamental del mecanismo de extensión de jurisprudencia. Este mecanismo busca evitar que los ciudadanos se vean obligados a iniciar tediosos procesos judiciales contencioso-administrativos para obtener el reconocimiento de sus derechos.

Una peculiaridad fundamental del proceso de extensión de jurisprudencia radica en su carácter mixto, que comprende tanto una fase administrativa como una judicial. Este procedimiento inicia con una fase administrativa, como lo estipula el artículo 102 del CPACA, donde los interesados presentan sus solicitudes ante las autoridades administrativas pertinentes.

Posteriormente, entra en juego una fase judicial, que se lleva a cabo ante el Consejo de Estado, conforme a lo regulado por el artículo 269 del mismo código.

Además, el artículo 102 del CPACA establece que la caducidad es una característica inherente al proceso de extensión de jurisprudencia, según señala la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2017c). En el contexto del litigio administrativo, la suspensión del plazo de caducidad se aplica en dos escenarios específicos:

La Ley 1285 de 2009, que modifica la Ley Estatutaria de Justicia y reglamentada por el Decreto 1069 de 2015 (que compila disposiciones del Decreto 1716 de 2009), establece que la conciliación es un requisito previo para la procedibilidad de algunos casos. Por otro lado, el artículo 102 del CPACA dispone que la presentación de la solicitud de extensión de jurisprudencia suspende los términos de caducidad del medio de control principal, lo cual fue confirmado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en 2017.

El procedimiento de extensión de jurisprudencia se caracteriza por su naturaleza mixta, combinando etapas administrativa y judicial. En la primera fase, de carácter administrativo, se siguen los lineamientos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Posteriormente, el proceso se traslada al ámbito judicial, específicamente al Consejo de Estado, máxima autoridad en la jurisdicción administrativa, tal como lo establece el artículo 269 del CPACA.

Su objetivo fundamental reside en garantizar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos sin necesidad de iniciar un proceso judicial contencioso administrativo formal. Esto, a su vez, contribuye a aligerar la carga de trabajo en los tribunales, ya que se reduce el número de casos que llegan a su conocimiento.

La presentación de una solicitud de extensión de jurisprudencia conlleva la suspensión del término de caducidad del proceso judicial principal, conforme a lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA.

Para la aplicación efectiva de este mecanismo, es requisito indispensable que el solicitante haga referencia a una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado, cuyos efectos busca aplicar o extender a su caso particular.

Al analizar la solicitud, se realiza una comparación entre la situación del solicitante y la del ciudadano a quien el Consejo de Estado reconoció un derecho específico en la sentencia de unificación. Esta comparación busca determinar si existen similitudes tanto en los hechos como en la aplicación del derecho.

Los artículos 10 y 102 del CPACA establecen la obligación de las autoridades de extender los efectos de las sentencias de unificación a casos similares. Esto significa que no se trata de una opción discrecional para la administración, sino de un mandato legal cuyo incumplimiento puede acarrear consecuencias legales para los funcionarios públicos responsables.

2. LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA LEY 1437 DEL 2011

A partir del análisis crítico de la realidad que afrontaba la jurisdicción contencioso-administrativa hasta el 2011, en el que se había estudiado y comprobado la lentitud y morosidad de la resolución de las disputas judiciales (Ballén Molina, 2006), la ley 1437 de 2011 estableció una normativa que se enfocó en concretar la obligatoriedad del reconocimiento del precedente judicial en relación a los derechos reconocidos por el Consejo de Estado. Esta normativa debe aplicarse siempre y cuando las sentencias sean de unificación jurisprudencial emitidas por este último, que es el órgano de cierre de la jurisdicción.

Desde esa perspectiva, el mecanismo de extensión de jurisprudencia adquirió una notable importancia, dada su novedad y eficacia práctica tanto para las autoridades como para los ciudadanos, quienes tendrían una posibilidad de solicitar, previo el agotamiento de unos requisitos formales, la aplicación del precedente judicial en cada caso concreto, dada la similitud de los supuestos fácticos y jurídicos con anteriores casos que hubieran sido resueltos por el Consejo de Estado.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-179 de 2016 estableció que:

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es procedente en relación con ciertas decisiones y excluye a otras. Este recurso se creó para proteger el precedente vertical, en este caso, el creado por el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa. (...) En caso de que una sección o subsección se aparte del precedente establecido en una sentencia de unificación, el afectado puede recurrir a la acción de tutela. Además, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. (Sentencia C-179 de 2016, M.P L. Guerrero).

En la Sentencia C-634 de 2011, la Corte Constitucional resaltó la influencia significativa que tienen las sentencias de unificación en la interpretación judicial. Esto se debe a que la norma permite que cada persona, incluidos los tribunales, realice sus propias interpretaciones sobre un tema específico. Sin embargo, el Consejo de Estado, como órgano de cierre, recopila todas estas interpretaciones judiciales y las unifica en sus conceptos. Por lo tanto, estas sentencias adquieren un peso considerable al momento de tomar decisiones.

Cuando las interpretaciones provienen de autoridades investidas de facultades constitucionales para unificar jurisprudencia, como es el caso de los órganos de cierre judicial, estas interpretaciones adquieren un carácter vinculante. Esto significa que las decisiones adoptadas por estas autoridades deben ser tenidas en cuenta por los demás tribunales y autoridades judiciales al momento de interpretar y aplicar el derecho. La sentencia C-634 de 2011, con ponencia del Magistrado L. Vargas, enfatizó la importancia de este principio, reconociendo la relevancia de las sentencias de unificación en el proceso interpretativo y en la garantía de la uniformidad y coherencia en la aplicación del derecho.

Por su parte, el Consejo de Estado ha determinado que es obligación para los órganos de justicia, reconocer la importancia de la extensión jurisprudencial, dando aplicación a las normas constitucionales y legales, siguiendo los principios de eficacia e igualdad. (Consejo de Estado - Sección Quinta. Rad. 11001031500020140131201/2015, C.P L. Bermúdez).

El auto del 26 de febrero de 2014, con radicación número 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833), resaltó la importancia fundamental de la extensión de jurisprudencia al brindar a las autoridades públicas un marco claro para tomar decisiones coherentes al resolver casos similares. Este mecanismo permite que las autoridades se basen en decisiones judiciales previas, lo que evita que los ciudadanos tengan que iniciar nuevos procesos legales para resolver reclamaciones que ya han sido decididas de manera similar.

Al reducir la necesidad de nuevos litigios, la extensión de jurisprudencia contribuye significativamente a aliviar la congestión en los tribunales y a agilizar el sistema judicial. Esta agilización no solo beneficia a las partes involucradas en los casos, sino que también promueve un sistema legal más coherente y armonioso en su conjunto. Además, respalda principios

fundamentales del derecho como la igualdad ante la ley, la seguridad jurídica, la confianza en el sistema legal, así como la rapidez y la eficiencia en los procesos legales.

Así, la extensión de jurisprudencia no solo facilita la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, sino que también contribuye a la mejora del sistema judicial en su conjunto, promoviendo valores esenciales de justicia y legalidad. Esto evidencia su relevancia en la consolidación de un sistema legal que garantice los derechos de los ciudadanos de manera equitativa y eficaz.

Además, de manera estricta el Consejo de Estado en Sentencia con Radicado núm. 20001-33-33-004-2013-00367-01 de 2018, determinó que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene una naturaleza y alcance definidos por la ley, por lo que no puede ser utilizado como una tercera instancia o como una forma de revisar aspectos que se decidieron en instancias previas. Además, este recurso no permite reabrir el debate sobre pruebas ni revisar el fondo del caso que ya fue resuelto en primera o segunda instancia (Consejo de Estado - Sección Tercera – Subsección B - Rad. 20001-33-33-004-2013-00367-01/2018, C.P S. Díaz).

2.1. Deficiencias del mecanismo de extensión de jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011

El mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado en Colombia ha sido implementado con el propósito de facilitar a los ciudadanos el acceso directo, oportuno y eficaz a las autoridades administrativas. Sin embargo, a pesar de sus objetivos loables, este mecanismo presenta diversas deficiencias que obstaculizan su plena efectividad y generan incertidumbre en la interpretación de la jurisprudencia administrativa.. Se considera que estas deficiencias abarcan, entre otras:

- Desconocimiento de la jurisprudencia por parte de los ciudadanos: este es un problema recurrente en muchos sistemas judiciales, incluido el colombiano. A menudo, los ciudadanos no están al tanto de las decisiones judiciales relevantes que podrían afectar sus derechos o intereses. Esto puede deberse a varios factores, como la complejidad del lenguaje jurídico, la falta de acceso a la información judicial y la escasa difusión de las decisiones judiciales.

La falta de conocimiento de la jurisprudencia ha conducido a un considerable desuso del mecanismo por parte de los ciudadanos, que simultáneamente no ha permitido la descongestión judicial, porque las personas acuden directamente a un proceso contencioso ordinario, sin agotar antes los mecanismos que tienen a la mano.

- Uniformidad de la aplicación de las normas: el mecanismo de extensión de jurisprudencia “implica para los jueces el deber de aplicar con uniformidad las normas cuya interpretación ha sido fijada por el Consejo de Estado” (Payares Tapia, C. I., y Cabeza Gallo, A. C., 2021). Sin embargo, esta obligatoriedad puede generar problemas en casos donde las circunstancias son diferentes o donde la interpretación de la norma puede variar. Por ejemplo, si un juez se encuentra con un caso que tiene similitudes con un caso anterior, pero también tiene diferencias clave, la aplicación uniforme de la norma puede no ser apropiada.

- Falta de pedagogía y publicidad del mecanismo: esta es otra deficiencia importante. Aunque el mecanismo tiene el potencial de unificar la interpretación del derecho administrativo y promover la coherencia jurisprudencial, su efectividad se ve limitada por la falta de pedagogía y publicidad. Esta falta de conocimiento puede dificultar la aplicación efectiva del mecanismo de extensión de jurisprudencia y limitar su impacto en la consolidación del Estado de Derecho.

Además, la falta de publicidad del mecanismo dificulta que los interesados, incluidos los abogados, jueces, funcionarios públicos y académicos, estén al tanto de las decisiones jurisprudenciales relevantes.

- Inseguridad jurídica: algunos críticos argumentan que la extensión de jurisprudencia cuestiona el sistema de fuentes tradicionales del derecho, que tiene a la constitución y la ley como único marco de acción normativo para resolver conflictos de tipo judicial y administrativo. Esto podría generar inseguridad jurídica, ya que puede haber incertidumbre sobre cómo se interpretarán y aplicarán las normas en el futuro.

Payares Tapia y Cabeza Gallo (2021b) analizan la jurisprudencia de unificación como mecanismo para garantizar la unidad y coherencia en la aplicación del derecho. Si bien reconocen su importancia, advierten que no debe considerarse como una nueva fuente primaria del derecho, ya que su función principal es interpretar y aplicar las normas existentes.

Los autores señalan que la jurisprudencia de unificación podría interpretarse erróneamente como una nueva fuente primaria del derecho, equiparándola a la Constitución y la ley. Sin embargo, enfatizan que ni el legislador ni las altas cortes tienen la facultad de modificar o sustituir la Constitución Política.

En su lugar, la jurisprudencia de unificación cumple un rol fundamental al "decantar el pensamiento jurídico" y "interpretar el conjunto de normas aplicables" para resolver un asunto específico. De esta manera, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional contribuyen a garantizar la igualdad jurídica y la aplicación uniforme del derecho.

A pesar de su relevancia, Payares Tapia y Cabeza Gallo sostienen que la jurisprudencia no debe considerarse como la única fuente de interpretación jurídica. En su opinión, debe

complementarse con otros criterios auxiliares, como los principios generales del derecho y la equidad.

La jurisprudencia de unificación es un instrumento valioso para garantizar la unidad y coherencia en la aplicación del derecho. Sin embargo, no debe confundirse con una nueva fuente primaria del derecho. Su función principal es interpretar y aplicar las normas existentes, siempre en concordancia con la Constitución Política y los principios generales del derecho.

3. LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA LEY 2080 DEL 2021

En el contexto de la pandemia de COVID-19, Colombia vio nacer la Ley 2080 de 2021, una reforma significativa al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Esta iniciativa, producto del trabajo colaborativo entre las tres ramas del poder público, liderado por el Gobierno Nacional y el Consejo de Estado, introdujo cambios relevantes en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, así como en otros aspectos del CPACA.

Duque Ayala (2022) se adentran en el análisis de esta reforma, destacando su importancia en el panorama jurídico colombiano. La Ley 2080 de 2021 no solo representa un hito en la historia del CPACA, sino que también marca un paso adelante en la búsqueda de un sistema de justicia administrativa más eficiente, equitativo y acorde a las necesidades actuales del país. La Ley 2080 de 2021 surge como parte de un plan para mejorar el sistema judicial colombiano, con el propósito de hacerlo más ágil y accesible para los ciudadanos. Se centró en la revisión y ajuste de la Parte Segunda del CPACA, establecida en la Ley 1437 de 2011, con miras a optimizar los recursos disponibles, mejorar la administración de justicia en la jurisdicción contencioso-

administrativa y fortalecer el uso de medios tecnológicos y electrónicos en los trámites y procedimientos administrativos ante las entidades públicas.

En cuanto a los cambios destacados, la reforma del mecanismo de extensión de jurisprudencia buscó fortalecer la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, reduciendo la discrecionalidad judicial y generando mayor previsibilidad en las decisiones judiciales. Se implementaron medidas para reducir la carga procesal y agilizar los procesos, incluyendo la eliminación de trámites innecesarios y la ampliación de la competencia de los jueces administrativos. Además, se promovió el uso de medios electrónicos en los procesos administrativos, facilitando la presentación de demandas, notificaciones y actuaciones judiciales.

La reforma se llevó a cabo en un contexto de pandemia de COVID-19, que evidenció la necesidad de un sistema judicial más eficiente y accesible. La crisis sanitaria aceleró la adopción de tecnologías digitales en el ámbito judicial.

La Ley 2080 de 2021 ha tenido un impacto significativo en el sistema judicial colombiano, contribuyendo a mejorar la celeridad, eficiencia y transparencia de los procesos administrativos. La reforma ha sido elogiada por su enfoque en la optimización de recursos y el fortalecimiento de la justicia digital. Además, fue el resultado de un esfuerzo conjunto de las tres ramas del poder público, reflejando su importancia y trascendencia.

Entre los artículos que guardan relación con la extensión de jurisprudencia (artículo 10, 102 y 269), dos de ellos experimentaron modificaciones en el siguiente sentido.

El artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), relativo a la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, fue objeto de modificaciones significativas en el marco de la

Ley 2080 de 2021. Estos cambios, introducidos en el Artículo 17 de la ley, buscan simplificar y agilizar el proceso de extensión de jurisprudencia, fortaleciendo al mismo tiempo su coherencia y previsibilidad.

El Artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) experimentó modificaciones significativas a través del Artículo 77 de la Ley 2080 de 2021. Estos cambios introducidos en la nueva redacción plantean diversas implicaciones y aspectos a considerar.

En primer lugar, se observa que se añadió una frase al inicio del artículo para establecer una relación con el Artículo 102 del mismo código. Esta conexión entre ambos artículos podría ser interpretada como una forma de vincular los procedimientos relacionados con la extensión de jurisprudencia con otras disposiciones legales, lo cual podría aumentar la complejidad y la carga administrativa del proceso para los solicitantes.

Una de las modificaciones más destacadas es el ajuste en la redacción relacionada con la orden de extensión de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado. Ahora se especifica que dicha orden se realizará por escrito y se enfatiza que la decisión tendrá los mismos efectos del fallo extendido. Esta aclaración podría generar expectativas más altas entre los solicitantes, quienes podrían interpretar esta disposición como una garantía de que la extensión de la jurisprudencia les proporcionará los mismos beneficios que al demandante original. Sin embargo, esta interpretación podría no reflejar completamente la realidad, ya que cada caso puede tener circunstancias únicas que podrían influir en los efectos de la extensión de jurisprudencia.

Además, se añadió una disposición que establece que en caso de negarse la solicitud de extensión, el interesado podrá acudir a la autoridad para que resuelva el asunto de fondo, si no se

ha decidido previamente. Esta disposición plantea la posibilidad de una doble instancia administrativa, lo cual podría prolongar significativamente los procesos y generar mayores costos y cargas administrativas para los solicitantes. Además, podría generar incertidumbre y confusión respecto a los recursos y procedimientos disponibles para impugnar una decisión desfavorable.

En la versión modificada, se agregaron también dos párrafos. El primero establece que la decisión de extender la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros no constituirá causal de impedimento o recusación para un funcionario judicial. Si bien esta disposición busca garantizar la continuidad de los procesos judiciales, también podría generar preocupaciones en términos de imparcialidad y conflicto de intereses, especialmente si el funcionario judicial está relacionado de alguna manera con la jurisprudencia extendida.

Finalmente, se incluyó un párrafo adicional que condiciona la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia a los casos que sean competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según lo establecido en los artículos 104 y 105 del CPACA. Si bien esta disposición busca mantener la coherencia y la adecuación del procedimiento a su contexto jurisdiccional específico, también podría limitar la flexibilidad del sistema para adaptarse a situaciones que no se ajusten estrictamente a estos criterios, lo que podría afectar la eficacia y la equidad del proceso.

Haciendo énfasis en las modificaciones que trajo consigo la Ley 2080 de 2021 respecto al mecanismo de extensión de jurisprudencia, señala Celemín, Y (2022) que:

La ley aclaró el uso de la figura, al eliminar la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan debatir, desde lo jurídico, los argumentos prefijados por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación cuya solicitud de extensión se ha

interpuesto por los ciudadanos para el reconocimiento de un derecho. En este orden de ideas, la nueva ley suprime la posibilidad a las autoridades administrativas de construir o elaborar alguna clase de razonamiento o argumento jurídico que les permita apartarse de la sentencia de unificación al hacer una interpretación directa de las normas que enmarcan la solicitud de extensión. (Celemín, Y, 2022)

Sin embargo, a pesar de los intentos legislativos, sigue siendo difícil lograr que la extensión de jurisprudencia a través de la administración sea efectiva. Esto se debe a que la ley no ha avanzado lo suficiente en resolver los problemas prácticos relacionados con el reconocimiento de la jurisprudencia. Específicamente, la falta de claridad en las fuentes de financiamiento necesarias para respaldar esta extensión de derechos es un obstáculo importante. La falta de disposiciones específicas sobre asignaciones presupuestales crea incertidumbre y dificulta la aplicación efectiva de este mecanismo. Por lo tanto, es crucial abordar este problema para garantizar que la extensión de jurisprudencia cumpla su propósito de promover la igualdad y la justicia en el acceso a los derechos reconocidos por el Estado.

Al respecto, advierte Fandiño, J (2019), que:

La ley poco o nada avanza en los aspectos prácticos de reconocimiento de extensión de jurisprudencia por la vía administrativa. Lo anterior, en la medida en la que no existe hasta la fecha ninguna claridad legal en torno a las fuentes presupuestales a fin de disponer de recursos para reconocer derechos por la vía de extensión de jurisprudencia ante la existencia de vacíos legales en relación con apropiaciones presupuestales para tales labores. (Fandiño, J, 2019)

Celemín (2022b) realiza un análisis exhaustivo de la Ley 2080 de 2021 y su impacto en las liquidaciones patrimoniales resultantes de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Esta ley introduce cambios significativos en la manera en que se definen y valoran económicamente los derechos reclamados y denegados por la administración pública en estos casos.

La principal novedad que trae consigo la Ley 2080 de 2021 es la posibilidad de que otros miembros del sistema judicial, además de los magistrados del Consejo de Estado, participen en la liquidación patrimonial en los casos de extensión de jurisprudencia. Esta medida pretende agilizar el proceso y aliviar la carga de trabajo del Consejo de Estado.

No obstante, Celemín (2022b) expresa su preocupación por la ausencia de disposiciones relacionadas con la asignación de recursos para llevar a cabo estas liquidaciones. La ley no establece mecanismos que garanticen que los jueces y tribunales cuenten con los recursos financieros necesarios para cumplir con esta nueva responsabilidad.

Las implicaciones de esta situación son diversas. Por un lado, la nueva ley podría incentivar un mayor uso de la extensión de jurisprudencia, ya que la carga de trabajo para definir y valorar los derechos reclamados se distribuye entre más actores del sistema judicial. Sin embargo, la falta de recursos financieros adecuados podría ocasionar retrasos en las liquidaciones patrimoniales, afectando así los derechos de las personas que buscan justicia a través de este mecanismo.

En este sentido, es importante reflexionar sobre la necesidad de implementar medidas adicionales que garanticen la disponibilidad de recursos financieros para que la nueva ley pueda

ser efectivamente implementada. Solo así se podrá aprovechar su potencial para mejorar la eficiencia del sistema judicial en materia de extensión de jurisprudencia.

3.1. Desafíos del mecanismo de extensión de jurisprudencia en la Ley 2080 de 2021

El mecanismo de extensión de jurisprudencia implementado en la Ley 1437 de 2011, si bien buscaba facilitar el acceso a la justicia, presentaba deficiencias que limitaban su efectividad y generaban incertidumbre jurídica. Entre estas deficiencias se encontraban: el desconocimiento del mecanismo por parte de los ciudadanos, la falta de uniformidad en la aplicación de las normas, la escasa difusión del mecanismo y la posible inseguridad jurídica al ampliar las fuentes del derecho más allá de la Constitución y la ley.

En respuesta a estas falencias, la Ley 2080 de 2021 marcó un hito al introducir reformas sustanciales al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) de Colombia. Estas reformas tenían como objetivo principal fortalecer la jurisdicción administrativa del país, mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia y reducir la congestión judicial que históricamente ha afectado al sistema legal.

Sin embargo, a pesar de sus nobles propósitos, la implementación de esta ley no está exenta de desafíos significativos que podrían dificultar su plena realización y eficacia. Uno de los principales obstáculos radica en la necesidad de recursos adecuados para poner en práctica las disposiciones establecidas en la ley. La asignación de presupuestos suficientes para capacitar al personal judicial, modernizar las infraestructuras judiciales y garantizar la disponibilidad de equipos tecnológicos es crucial para que las reformas propuestas puedan llevarse a cabo de manera efectiva.

Además, la capacitación y sensibilización del personal judicial y administrativo sobre las nuevas disposiciones introducidas por la Ley 2080 es fundamental para garantizar su correcta aplicación en la práctica. Esto incluye no solo a los jueces y magistrados, sino también a los funcionarios de las entidades gubernamentales encargadas de administrar y ejecutar la ley en el ámbito administrativo.

Otro desafío importante radica en la necesidad de coordinación entre las diferentes instituciones y órganos del poder judicial para garantizar una implementación coherente y armoniosa de las reformas propuestas. La cooperación entre el Gobierno Nacional, el Congreso, el Consejo de Estado y otras entidades judiciales es esencial para garantizar el éxito de las reformas y evitar posibles conflictos o contradicciones en su aplicación.

La aceptación y comprensión por parte de la sociedad civil sobre los cambios introducidos por la Ley 2080 también son cruciales. Una comunicación clara y transparente sobre los objetivos, alcances y beneficios de las reformas legislativas contribuirá a generar confianza y apoyo público, lo que a su vez facilitará su implementación y efectividad en el largo plazo.

Los desafíos principales que enfrenta la implementación de la Ley 2080 de 2021 y el mecanismo de extensión de jurisprudencia pueden clasificarse en varias categorías importantes que requieren atención y acción específicas.

En primer lugar, la falta de familiaridad con la jurisprudencia del Consejo de Estado por parte de los operadores jurídicos y los ciudadanos representa un desafío significativo. Esto dificulta la aplicación uniforme del derecho y la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos. Para abordar este problema, se necesitan esfuerzos sustanciales para educar y promover una mayor comprensión de la jurisprudencia y el mecanismo de extensión de

jurisprudencia. Esto podría lograrse a través de la realización de talleres, la creación de guías informativas, la publicación de materiales educativos y la ejecución de campañas de divulgación dirigidas tanto a operadores jurídicos como a la población en general.

En segundo lugar, la falta de pedagogía y publicidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia limita su uso y efectividad. La escasa comprensión de cómo funciona este mecanismo puede obstaculizar el acceso a la justicia y reducir la eficacia de la ley. Por lo tanto, es necesario implementar acciones concretas para mejorar la pedagogía y la divulgación del mecanismo, como la organización de talleres informativos, la creación de guías prácticas, la ejecución de campañas informativas y la promoción activa en los medios de comunicación.

En tercer lugar, la agilización del proceso judicial, especialmente a través de mecanismos como las audiencias públicas potestativas previstas en la Ley 2080, puede enfrentar desafíos debido a limitaciones de recursos y capacidad institucional. Para abordar este problema, se necesitan medidas concretas para fortalecer la capacidad institucional del sistema judicial, proporcionando a jueces y magistrados los recursos y la formación necesarios para manejar eficazmente estas audiencias y otros procesos judiciales.

Finalmente, la extensión de jurisprudencia, aunque busca fortalecer la igualdad ante la ley, puede generar incertidumbre sobre la interpretación y aplicación futura de las normas. Para minimizar esta incertidumbre y garantizar la seguridad jurídica, es crucial implementar acciones como talleres para operadores jurídicos, la creación de guías claras sobre la interpretación de normas y jurisprudencia, y la promoción del diálogo sobre la aplicación del derecho en diversos contextos legales.

CONCLUSIONES

Se evidencia que el mecanismo de Extensión de Jurisprudencia del Consejo de Estado en Colombia enfrenta deficiencias significativas debido a la falta de claridad normativa y uniformidad en su aplicación, lo que genera inconsistencias en la protección de los derechos de los ciudadanos. Estas discrepancias en la interpretación y aplicación de la jurisprudencia no solo afectan la seguridad jurídica, sino que también minan la confianza en el sistema judicial y administrativo.

Para mejorar la eficacia de este mecanismo, se requieren reformas legislativas específicas en la Ley 1437 de 2011 y la Ley 2080 de 2021. Estas reformas deben enfocarse en establecer directrices claras y precisas sobre cuándo y cómo aplicar la extensión de la jurisprudencia, garantizando así la uniformidad en su aplicación en todo el territorio nacional.

Además, es fundamental implementar programas de capacitación continuos para los funcionarios judiciales y administrativos. Estos programas deben proporcionar una comprensión clara del mecanismo de extensión de jurisprudencia y orientación sobre su correcta aplicación en casos específicos. Esta capacitación ayudará a asegurar una aplicación coherente y equitativa del mecanismo, promoviendo así una mayor protección de los derechos de los ciudadanos y fortaleciendo la confianza en el sistema judicial y administrativo.

A pesar de los desafíos identificados, durante el desarrollo del presente artículo se demostrará cómo se ha abordado de manera adecuada esta problemática, evidenciando posibles soluciones y medidas para mejorar la efectividad del mecanismo de Extensión de Jurisprudencia en Colombia.

Por otro lado, la promulgación de la Ley 2080 de 2021 marca un hito significativo en el camino hacia una jurisdicción administrativa más eficiente y equitativa en Colombia. Esta ley,

diseñada para fortalecer el sistema judicial y mejorar el acceso a la justicia, representa un avance importante en la búsqueda de una administración pública más transparente y eficaz.

Sin embargo, para que la Ley 2080 alcance su pleno potencial y logre sus objetivos ambiciosos, es esencial abordar los desafíos identificados. La falta de familiaridad con la jurisprudencia, la escasa comprensión del mecanismo de extensión de jurisprudencia, la necesidad de agilizar los procesos judiciales y la importancia de garantizar la seguridad jurídica son aspectos clave que requieren atención y acción.

Para abordar los desafíos inherentes al proceso de extensión de jurisprudencia en Colombia, es crucial implementar acciones específicas que aborden las deficiencias identificadas. Esto implica fortalecer la capacitación de los operadores jurídicos para asegurar una aplicación coherente y justa del derecho, así como mejorar la comunicación y la divulgación del mecanismo de extensión de jurisprudencia para garantizar su acceso y comprensión por parte de todos los ciudadanos.

El proceso de extensión de jurisprudencia, regulado por los artículos 10, 102 y 269 del CPACA, presenta una serie de etapas y procedimientos destinados a garantizar el reconocimiento efectivo de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, se observan ciertas limitaciones en su aplicación que deben abordarse críticamente.

Una característica clave del proceso es la liquidación del derecho patrimonial en la misma decisión de extensión, basada en las pruebas presentadas. Sin embargo, la posibilidad de una liquidación insuficiente mediante un trámite de incidente plantea interrogantes sobre la equidad y la efectividad del proceso.

Además, la limitación del recurso de reposición ante una decisión de liquidación del derecho patrimonial y la necesidad de recurrir a la autoridad para resolver el asunto de fondo si la solicitud de extensión es negada sugieren un acceso limitado a la justicia y una posible prolongación innecesaria de los procesos.

La posibilidad de condenar en costas al peticionario si la solicitud de extensión de jurisprudencia es considerada manifiestamente improcedente plantea interrogantes sobre la equidad y el acceso a la justicia, especialmente para aquellos con recursos limitados.

En conjunto, este proceso puede caracterizarse como mixto, ya que involucra tanto una fase administrativa como judicial. Sin embargo, es crucial analizar críticamente sus implicaciones y considerar medidas para abordar sus limitaciones y mejorar su eficacia en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Es importante comprender que la jurisprudencia de unificación no constituye una nueva fuente primaria del derecho. Su propósito es interpretar y aplicar las normas existentes de manera coherente, siempre en consonancia con la Constitución Política y los principios generales del derecho. De esta manera, la jurisprudencia opera dentro del marco legal establecido y no sustituye la legislación o la Constitución, sino que las complementa y clarifica.

En conclusión, la jurisprudencia de unificación, si bien es valiosa para asegurar la unidad y coherencia en la aplicación del derecho, debe ser vista como parte de un conjunto más amplio de herramientas interpretativas. Su función es interpretar y aplicar las normas existentes, en armonía con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico. Esta comprensión equilibrada garantiza una interpretación justa y coherente del derecho, fortaleciendo así el sistema jurídico en su conjunto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ceferino, Y. K. C. (2019, 24 julio). Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Asuntos:Legales. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/yeinni-katherin-ceferino-vanegas-2743019/extension-de-la-jurisprudencia-del-consejo-de-estado-2888296>

Celemín, Y (2022). Silencios de la Ley 2080 de 2021 que reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la discusión sobre la positivización del precedente judicial en Colombia. *Díkaion*, 31(1), 120-147.

<https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.6>

Centro de Escritura Javeriano. (2020). *Manual APA 7a edición*. Pontificia Universidad

Javeriana. <https://www.javerianacali.edu.co/centro-escritura/recursos/manual-apa-7a-edicion>

Consejo de Estado - Sección Quinta. Rad. 11001031500020140131201/2015, C.P L. Bermúdez.

Tomado de:

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/11001031500020140325900.pdf>

Consejo de Estado - Sección Tercera – Subsección B - Rad. 20001-33-33-004-2013-00367-

01/2018, C.P S. Díaz. Tomado de:

[https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/20001-33-33-004-2013-00367-01\(60954\)A.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/20001-33-33-004-2013-00367-01(60954)A.htm)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A,

consejero ponente Hernán Andrade Rincón, auto del 26 de febrero de 2014, radicación

número 11001-03-26-000-2013-00096-00 (47833). Tomado de:

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/161/S3/11001-03-26-000-2013-00096-00\(47833\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/161/S3/11001-03-26-000-2013-00096-00(47833).pdf)

Duque Ayala, C. ., Sánchez Hernández, H. A. ., Pinedo, M. F. ., Carreño, D. ., & Cárdenas, C. . (2022). Avances en la constitucionalización del procedimiento contencioso administrativo colombiano en tiempos del covid-19. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, 17(1), 58–81.

<https://doi.org/10.15332/19090528.7741>

El mecanismo de extensión de jurisprudencia: análisis de su naturaleza, trámite y aplicación (1.a ed., Vol. 1). (2017). [Documentos Especializados de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado]. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf

Fandiño, J (2019). Sentencias de Unificación Contencioso Administrativo, Bogotá, Editorial LEYER. Tomado de: <https://www.edileyer.com/tienda/literatura-juridica/derecho-publico/sentencias-de-unificacion-contencioso-administrativo/>

Ley 1437 de 2011. (2011). Secretaría del Senado de la República. Tomado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 2080 de 2021. (2021). Secretaría del Senado de la República. Tomado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html

Molina, R. B. (2006). Causas de la congestión en la jurisdicción contencioso administrativa.

Prolegómenos, 9 (18), 33-57. <https://doi.org/10.18359/prole.2565>

Payares Tapia, C. I., y Cabeza Gallo, A. C. (2021). El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del consejo de estado y sentencias de unificación. *Revista Veritas*, (1), 43–64. Recuperado a partir de

<https://revistas.unisucre.edu.co/index.php/veritas/article/view/874>

Sánchez Hernández, H. A., & Rodríguez Gutiérrez, A. (2023). La influencia del derecho administrativo francés en Colombia y en el mundo. *IUSTA*, (57).

<https://doi.org/10.15332/25005286.9086>

Sánchez Hernández, H. (2016). La descentralización administrativa en Colombia: un reto inconcluso y un desafío para el posconflicto. *IUSTA*, 2(45).

<https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2016.0045.04>

Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 (1.a ed., Vol. 1). (2011). [Memorias del Consejo de Estado]. Imprenta Nacional de Colombia.

<https://www.consejodeestado.gov.co/webconsejoprueba/wp-content/uploads/Libros/SeminarioIntPresentacionNuevoCodigoProcedimientoAdminContenciosoAdmin.pdf>

Sentencia C-179 de 2016. (2016, 13 abril). Corte Constitucional - Relatoría. Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-179-16.htm>

Sentencia C-634 de 2011. (2011, 24 agosto). Corte Constitucional - Relatoría. Recuperado de:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>

Uprimny, R. (2011). "El papel de la jurisprudencia en la garantía de los derechos fundamentales: una visión desde la experiencia colombiana". *Revista Derecho del Estado*, (27), 67-94.