

La extensión de jurisprudencia ante la administración: ¿De mecanismo de  
descongestión a trámite sin aplicación?

Nelson Enrique Pinedo Celis

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, Colombia

2023

La extensión de jurisprudencia ante la administración: ¿De mecanismo de  
descongestión a trámite sin aplicación?

Nelson Enrique Pinedo Celis

Trabajo de investigación como requisito para obtener el título de:  
Maestría en Derecho Administrativo

Director de la investigación: Manuel Alberto Restrepo Medina, Director de la Escuela  
Doctoral y de la Especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá, Colombia

2023

## Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>6</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Extensión de la jurisprudencia .....</b>	<b>14</b>
1.1 Concepto.....	14
1.2 Principios que orientan el mecanismo de extensión de jurisprudencia. ...	21
1.2.1. Principio de igualdad.....	22
1.2.2. Principio de legalidad.....	23
1.2.3. Principio de la seguridad jurídica.....	26
1.2.4. Principio de economía procesal.....	26
1.2.5. Principio de autotutela administrativa.....	27
1.2.6. Principio (derecho) del debido proceso.....	28
1.3 Trámite de aplicabilidad del mecanismo. ....	30
1.3.1 La extensión de la jurisprudencia por vía administrativa.....	31
1.3.2 La extensión de la jurisprudencia por vía judicial.....	35
<b>2 Ventajas, desventajas y novedades de la extensión de la jurisprudencia..</b>	<b>37</b>
2.1 Ventajas de la extensión de la jurisprudencia.....	43
2.2 Desventajas de la extensión de la jurisprudencia. ....	48
2.3 Novedades de la reforma .....	50
<b>3 Experiencias de la solicitud de extensión de jurisprudencia .....</b>	<b>56</b>
3.1 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares “Cremil” .....	58
3.2 Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”.....	60

3.3	Fondo de Previsión Social del Congreso de la República “Fonprecón Pensiones y Cesantías” .....	63
3.4	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado .....	65
<b>4</b>	<b>Conclusiones.....</b>	<b>71</b>
<b>5</b>	<b>Recomendaciones.....</b>	<b>76</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>77</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>82</b>

## Lista de tablas

<b>Tabla 1</b> <i>Discriminación de solicitudes</i> .....	64
<b>Tabla 2</b> <i>Peticiones de extensión jurisprudencia vía administrativa por año</i> .....	65
<b>Tabla 3</b> <i>Respuestas emitidas por las entidades</i> .....	66
<b>Tabla 4</b> <i>Providencias emisión concepto previo sentencia unificación</i> .....	67

## Resumen

Con el presente trabajo se pretende hacer un diagnóstico atinente al objetivo primigenio de la figura jurídica de la extensión de la jurisprudencia ante la vía administrativa; para tal fin, a manera de contexto, se expone lo relacionado con las fuentes del derecho y, en especial, la jurisprudencia, así como la génesis del concepto y los principios rectores con los cuales se expone la necesidad judicial de la incorporación de la figura en el ordenamiento jurídico colombiano a partir de la Ley 1437 de 2011 y su modificación por medio de la Ley 2080 de 2021.

Seguidamente, se presentan las ventajas y desventajas de la referida herramienta en lo referente a la relación de los ciudadanos y la administración, de forma sopesada, con el fin de identificar los beneficios ofrecidos a partir de su expedición. Igualmente, se estudian las distintas experiencias de entidades sometidas a la norma administrativa con capacidad para la configuración, creación o denegación de los derechos de los administrados sobre los cuales pudiere aplicar la figura de extensión de la jurisprudencia y, de esta forma, evidenciar si en la aplicabilidad de la figura se encuentran barreras en la implementación.

**Palabras Clave:** Extensión de la Jurisprudencia, Sentencia de Unificación, Consejo de Estado, Jurisprudencia, Precedente Judicial, Obediencia al Precedente Judicial, Función Administrativa.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to make a diagnosis of the original objective of the legal figure of the extension of case law in administrative proceedings; to this end, by way of context, it sets out the sources of law and, in particular, case law, as well as the genesis of the concept and the guiding principles with which the judicial need for the incorporation of the figure in the Colombian legal system from Law 1437 of 2011 and its amendment by Law 2080 of 2021 is set out.

Next, the advantages and disadvantages of the aforementioned tool are presented in relation to the relationship between citizens and the administration, in a balanced way, in order to identify the benefits offered from its issuance. Likewise, the different experiences of entities subject to the administrative norm with the capacity for the configuration, creation or denial of the rights of the administered on which the figure of extension of the jurisprudence could be applied are studied and, in this way, demonstrate if in the applicability of the figure there are barriers in the implementation.

**Keywords:** Extension of Jurisprudence, Unification Judgment, Council of State, Jurisprudence, Judicial Precedent, Obedience to Judicial Precedent, Administrative Function.

## Introducción

El 2 de julio de 2012 entró en vigor el “nuevo” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), estatuto procesal que regula como su nombre lo indica, el trámite de las actuaciones a cargo de la administración (procedimiento administrativo) y de la jurisdicción (proceso judicial).

Entre los diversos mecanismos e institutos recogidos por dicho compendio jurídico, se estableció aquel denominado “extensión de jurisprudencia”, el cual puede considerarse un reflejo o consecuencia de la constitucionalización del derecho administrativo, producto de la necesidad del Estado social de derecho de garantizar a sus “administrados” una tutela judicial efectiva en condiciones de igualdad y confianza legítima (Aguilera & Aponte, 2017).

Sobre este asunto, hay que decir que la jurisprudencia tiene una connotación tal que fue objeto de discusión por parte de los redactores del CPACA, quienes le otorgaron tanta importancia que lo idearon como un “vaso comunicante” entre la primera y segunda parte, esto es, entre lo atañadero al procedimiento administrativo y al proceso judicial.

Sobre el particular, el artículo 102 del CPACA prevé la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades (sujeto pasivo) deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial (condición 1) dictada por el Consejo de Estado (condición 2), en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten (sujeto activo) y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos (condición 3) (Congreso de Colombia, 2011).

Conforme a lo anterior, es claro que la intención del legislador con esta nueva figura fue la de promover (y, bajo cierta perspectiva, obligar) a la administración a que resuelva ciertos asuntos puestos a su consideración de manera análoga a como lo hizo con anterioridad

el Consejo de Estado en casos similares o idénticos al suyo, siempre que hayan sido desatados a través de un fallo de unificación.

Para desarrollar esta nueva figura se implementaron para su ejecución cambios en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a las actuaciones que realizan las instituciones públicas, con la intención de aportar una herramienta que consiste en un proceso más ágil y efectivo, extendiendo a terceros los efectos de las sentencias de unificación proferidas por la mencionada Corporación judicial de cierre, iniciando la aplicación en la administración, donde se decidirán de igual manera los casos que presenten situaciones idénticas, para garantizar a los ciudadanos una resolución de conflictos en la sede administrativa y que no tengan que acudir al juez, brindando mayor agilidad, protección y garantía.

Al respecto, el artículo 10 del CPACA establece el 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 a su cargo, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas (Congreso de Colombia, 2011).

Ahora bien, el aludido instituto jurídico no deviene aislado o escueto, sino que es complementado en el articulado restante de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en el cual se desarrollan las reglas de aplicación de la jurisprudencia: verbigracia (i) “Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades (...) deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”; (ii) “Si se niega (por la administración) 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 (...)", y (iii) "(...) 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 (...)" entre otros (Congreso de Colombia, 2011).

La posibilidad de que un ciudadano pueda obtener a su favor el reconocimiento de una prerrogativa que se otorgó a un tercero cuyas condiciones de hecho y/o de derecho eran semejantes a las suyas, no queda sometido únicamente al arbitrio o discrecionalidad de la administración, sino que puede ser deprecada del Consejo de Estado para que disponga la extensión de los efectos de un fallo de unificación.

Visto lo anterior, se identifica que si bien este mecanismo está orientado a salvaguardar derechos y garantías constitucionales fundamentales como la igualdad, el debido proceso, la confianza legítima, la buena fe, seguridad jurídica, entre otros., en los que el "ciudadano se convierte en el centro y núcleo de la actuación administrativa" (Álvarez, 2011: 31), existen algunos tópicos que están pendientes de decantar y desarrollar con el firme propósito de que la extensión de jurisprudencia sea el mecanismo eficaz y oportuno para garantizar los fines atrás aludidos, evitar la congestión de la justicia (una de las justificaciones que dieron lugar a la implementación de ese instituto) y promover otros medios alternativos de solución de conflictos en atención a la colaboración armónica entre los poderes públicos.

En el presente trabajo se pretende investigar el origen, cambios y aplicabilidad del mecanismo de la extensión de jurisprudencia ante la administración, con el fin de definir si ha permitido una real descongestión del aparato jurisdiccional o, en su defecto, ha terminado

por constituirse en una figura de poca o nula aplicación. Así mismo, se indaga en los principales retos que ha afrontado al interior del ordenamiento jurídico colombiano y su interacción con los ciudadanos que hacen uso de ella.

Por tanto, en primer lugar se analizan tres (3) grandes marcos: en un inicio se aborda el concepto de la figura, partiendo de su origen, entendiendo cómo la normativa nacional ha importado este mecanismo de legislaciones con una trayectoria funcional de la extensión de la jurisprudencia como lo es la española (Aguilera & Aponte, 2007); de igual manera, se busca comprender a su alcance y función dentro del esquema jurídico colombiano como elemento oportuno para la descongestión judicial en sede administrativa, permitiendo la aplicación de fallos judiciales en el desarrollo de esta, en el entendido de que se trata de decisiones especiales que deben cumplir con requisitos de igualdad en los elementos materiales y susceptibles de “extender” los mismos resultados jurídicos sin la necesidad de acudir ante los jueces contencioso-administrativos.

Posterior a la presentación del concepto de este mecanismo y sus alcances, se expone en detalle cada una de las etapas del procedimiento administrativo de la extensión de la jurisprudencia, de tal manera que el lector pueda conocer su funcionamiento y establecer el correspondiente flujograma, requisitos y pormenores que se pueden presentar en su desarrollo, en el marco de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de aquí en adelante CPACA) (Congreso de Colombia, 2011).

Una vez presentada la figura y el espíritu que fundó la norma al momento de incorporar la posibilidad de la extensión de la jurisprudencia, se plantean los motivos que dieron lugar al retoque introducido en la Ley 2080 del 27 de enero de 2021, iniciando con un análisis constitucional y abordando la Ley 1437, como la legislación que en el título séptimo

previó la Extensión de los efectos de sentencias de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado, contemplada en el artículo 102; y con ello, realizar un estudio acerca de los motivos que llevaron a presentar el proyecto de Ley para la modificación del CPACA, enfocándose en los ajustes que se realizaron, con base en las observaciones que se recaudaron conforme a lo que se planteó en la citada disposición y no se logró cumplir con éxito, todo, en busca de un acceso a la justicia eficiente e igualitario.

Finalmente, se realiza el análisis de la información recaudada de diferentes entidades estatales frente a la figura de la extensión de la jurisprudencia, donde se indaga acerca de las solicitudes que reciben en tal sentido, el número de aquellas concedidas y negadas, si fueron enviadas al Consejo de Estado, y la manera en cómo están tramitándolas internamente frente a las reformas que trajo la Ley 2080 de 2021 (Congreso de Colombia, 2021) los organismos seleccionados para tal revisión; en el presente documento, fueron escogidos porque los temas laborales (que comprenden los pensionales) constituyen el grueso de los asuntos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa y porque al ser entes encargados del reconocimiento y pago de derechos pensionales, la mayoría de los casos que reciben, en promedio, versan sobre situaciones de hecho y derecho que guardan estrecha relación; a su vez se acude a la Agencia Nacional de Defensa del Estado por su papel, de conformidad con la ley, en la expedición de conceptos para dar aplicación a la figura de la extensión de la jurisprudencia.

Alrededor de las fases descritas en precedencia, la presente investigación aplica la metodología cuantitativa de la investigación con aplicación del método de recolección documental, puesto que se realiza una recopilación de los documentos doctrinales (como lo expuesto por el Dr. Enrique José Arboleda Perdomo, y el Dr. Javier Espinal Manzanares), legales y conceptos (como los expuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del

Estado) vinculantes que exponen y desarrollan la herramienta de la extensión de la jurisprudencia sobre su utilidad y eficacia. De esta manera, la revisión documental permite recaudar la información generada por investigaciones anteriores y los diferentes conceptos sobre los que se apoya el marco jurisprudencial de la herramienta, siendo estas fuentes fundamentales de la materia prima documental a revisar, desarrollando de esta forma una metodología de la revisión documental que permite consolidar la experiencia escrita de la extensión de la jurisprudencia y con ello lograr determinar los impactos y poder establecer si esa figura se puede entender como una herramienta de descongestión o si, por el contrario, en un trámite desecharse por su inoperatividad práctica.

## **1 Extensión de la jurisprudencia**

### **1.1 Concepto**

Para estudiar el concepto de la extensión de la jurisprudencia es necesario centrar la discusión en su génesis, entendida como el conocimiento mismo de las fuentes del derecho como estructura por medio de la cual se puede establecer la obligatoriedad del acatamiento, no solo de lo preceptuado en el artículo 102 del CPACA, sino también el deber de la jurisprudencia como fuente del derecho.

Antes de abordar el grado de exigibilidad y lo que implica el referido artículo 102 del CPACA, es menester entender que la jurisprudencia, por sí misma, es fuente de derecho desde la filosofía jurídica; al respecto se ha discutido mucho en cuanto a si se trata de una fuente principal o accesoria, pero este debate no ha dejado de lado la aceptación de su estructura vinculante para el desarrollo de la regulación nacional. Incluso, dentro de los filósofos positivistas como Kelsen, (1982) se encuentra que:

La fuente de derecho es una expresión metafórica con más de un significado. Cabe designar así no solo los métodos de producción de derecho arriba mencionados, sino toda norma superior, en su relación con la norma inferior cuya producción regula. De ahí que por fuente de derecho pueda entenderse también al fundamento de validez y, especialmente, al último fundamento de validez, la norma fundante básica de un orden jurídico (...) En un sentido jurídico-positivo, la fuente del derecho sólo puede ser el derecho como la filosofía del derecho establece como fuentes del derecho (Kelsen, 1982, p. 243).

En este punto, si se quiere defender la jurisprudencia como una fuente válida desde el positivismo más estricto, aún se puede entender desde un desarrollo o producto de la aplicación de la ley general por parte de los operadores jurídicos, por lo que estarían estructurando la forma individual de aplicar la norma general y esto a su vez genera una serie de obligaciones y derechos entre las partes en juicio, pero ante el desarrollo positivista de la norma se puede configurar la relación de un silogismo lógico que implicaría la aceptación de la consecuencia individual en forma general atendiendo a los hechos similares o iguales que dieron origen al primer fallo judicial (Kelsen, 1982).

De igual manera, es importante traer a colación lo expuesto por autores como Diego Eduardo López, quien en su texto “El Derecho de los jueces”, al hacer una revisión del papel de la jurisprudencia previo a la asamblea constitucional de 1991, advirtió de la necesidad de substraer de la oscuridad en la que se tenía a la jurisprudencia como fuente formal del derecho, pues, como establece en la obra, se le asignaba un papel secundario imposibilitando acceder a una igualdad material por medio de los tribunales, postura que, entre otras cosas, se puede ver apreciada en el debate asambleario en cuanto a la facultad dada a la Corte Constitucional como máxima interprete de la Carta y con ello generando una vinculación de sus postulados, dando paso a la idea, que hoy se tiene por común, de que la jurisprudencia genera derecho plenamente válido en el ordenamiento jurídico colombiano y que, por lo tanto, los jueces y las entidades administrativas con función jurisdiccional deben respetar las decisiones y aplicarlas cuando se está de cara a una situación común.

Por otra parte, la Carta Política colombiana ha entendido dentro de su artículo 230, que la jurisprudencia es una fuente de derecho al someter a los jueces a ella, entre otros criterios, para resolver, lo que conlleva el desarrollo del principio y derecho de igualdad (judicial y material) consagrado en el preámbulo y el artículo 13 *ibidem*, permitiendo la

aceptación de la jurisprudencia como fuente del derecho con carácter vinculante, no solo para las partes en litigio, sino para aquellas sometidas al ordenamiento jurídico donde se emanan las respectivas sentencias, dado que el precepto superior de equidad jurídica implica la necesidad de administrar justicia de manera uniforme, máxime cuando las situaciones fácticas sujetas a investigación que se plantean en un asunto determinado terminan por tener un alto grado de similitud con otros hechos sobre los cuales las corporaciones judiciales ya se han pronunciado en sede judicial (Presidencia de la República, 1992).

Una vez se comprende que desde el punto más positivista del derecho la jurisprudencia es fuente de aquel, se puede pasar a la remisión expresa que la norma sustantiva hace referencia directa a la necesidad de aplicación de la jurisprudencia, de esta manera la validez de su aplicación termina por ser reforzada en la redacción de artículos como el 102 del CPACA, que reza:

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 (Ley 1437, 2011) (Congreso de Colombia, 2011).

Pero esto implica la relevancia de un nuevo concepto, incluyendo el adjetivo especificativo “de unificación” que establece que no todas las sentencias del Consejo de Estado terminarán por tener el grado de obligatoriedad anteriormente soportado, adjetivo que el citado Código definió en su artículo 270 de la siguiente manera:

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 (Ley 1437, 2011) (Congreso de Colombia, 2011).

En este orden de ideas, los únicos fallos que serán objeto de acatamiento son aquellos que contengan alguno de estos tres elementos esenciales: i) que sean proferidos (antes y después de la entrada en vigor del CPACA) por el Consejo de Estado en relación con la importancia jurídica o trascendencia económica o social; ii) que decidan recursos extraordinarios, y iii) los relativos al mecanismo de revisión; las demás providencias no podrán ser objeto de aplicación de la figura de extensión y, por tanto, generar efectos de obligatoriedad, y “de acuerdo con la Circular 0002 de 2017 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en adelante ANDJE, tienen valor como precedente judicial del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero no cuentan con el poder vinculante de las primeras” (ANDJE, 2017a; Gómez, 2019, p. 12).

Hasta este punto de la investigación se han tratado de exponer los elementos esenciales de la herramienta de la extensión de la jurisprudencia, para lo cual se han tomado los elementos que componen el concepto legal, pero este no puede tenerse por definitivo, ya que para ello es necesario traer a colación lo expuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ANDJE, (2017a, 2017b), para la que la extensión de la jurisprudencia tiene como propósito fundamental promover el acceso pronto y directo a la justicia, en la que los ciudadanos no deban recorrer la vía administrativa y posteriormente someterse a la jurisdiccional, provocando retrasos en el deber de administrar justicia de forma eficaz y eficiente y generando dilaciones y congestión judicial.

Por el contrario, la posibilidad de que los asociados del Estado puedan recurrir a la solicitud de aplicación de lo ordenado por una sentencia judicial ante una autoridad administrativa, es a los ojos de la agencia y el derecho teórico, una gran opción de desatascar los despachos de los jueces administrativos, esto permite definir a la extensión de la jurisprudencia como aquel mecanismo ciudadano para el acceso directo al reconocimiento de un derecho que ha sido accedido en condiciones iguales o similares, por parte del Consejo de Estado, dentro de providencias de unificación así concebidas.

De esta manera, la extensión de la jurisprudencia se termina por convertir, en principio, en un mecanismo célere y expedito que evita el desgaste ciudadano, institucional y de todo el aparato jurisdiccional para poder cumplir con los criterios de igualdad material y jurídica en la aplicación de las normas, sin tener que esperar los fallos judiciales, sino que se pueda decidir, en sentido idéntico al de las precitadas sentencias de unificación, en sede gubernativa, y por tanto, solucionar el pleito de forma pronta, eficiente, eficaz y en concordancia con el derrotero jurisprudencial.

Pero, esta figura no se puede considerar como una creación revolucionaria en el mundo del derecho, dado que otros ordenamientos judiciales lo han implantado previamente y por su similitud, constituyen antecedentes próximos que permiten efectuar un análisis comparado de su estructura y aplicación, este es el caso de la legislación española, que con la expedición de la Ley 29 de 1998 zanjó un amplio debate que se había generado en la década del 80 frente a la posibilidad de extender los efectos de una sentencia más allá de las partes dentro del litigio<sup>1</sup> (Jefatura del Estado, 1998).

---

<sup>1</sup> Valga decir, un alejamiento a la teoría de las decisiones *inter partes*, o circunscritas a quienes tienen interés en el caso.

La norma española también tiene sus elementos específicos y es que limita la extensión de la jurisprudencia a tres escenarios, detallados por Espinal (2005), así:

- El primero hace referencia a las sentencias anulatorias de actos que afecten a un grupo plural de personas.

Este puede verse relacionado (aunque no directamente) con el elemento de revisión, atinente a la figura que se emplea para la extensión de jurisprudencia por el CPACA.

- El segundo establece la extensión en asuntos de carácter tributario.

Este aspecto guarda similitud con el elemento de la relevancia económica, *mutatis mutandi* con la codificación colombiana.

- El tercero se encamina a la “extensión de efectos de sentencias firmes a procesos en los que se hubiere acordado su suspensión al amparo de lo dispuesto en el artículo 37.2 de dicha Ley” (Espinal, 2005).

Por tanto, resulta necesario contextualizar lo expresado por (Espinal, 2005), partiendo de que el artículo 37.2 prevé:

2. Cuando ante un juez o Tribunal estuviera pendiente una pluralidad de recursos con idéntico objeto, el órgano jurisdiccional, si no se hubiesen acumulado, deberá tramitar uno o varios con carácter preferente, previa audiencia de las partes por plazo común de cinco días, suspendiendo el curso de los demás hasta que se dicte Sentencia en los primeros (Ley 29, 1998) (Jefatura del Estado, 1998).

Este aspecto es semejante al consignado en el CPACA frente a la extensión en materia de decisión de recursos extraordinarios.

Dicho esto, se evidencia que el centro de referencia más cercano para el entendimiento de la extensión de la jurisprudencia es el ordenamiento español, pero, como se dijo en líneas previas, la Ley 29 de 1998 buscaba cerrar la discusión generada previamente con ocasión de la decisión contenida en Auto del 29 de noviembre de 1985 del Tribunal Supremo, en el que se desarrolló la posibilidad de extender los efectos de una providencia y esboza el procedimiento para su aplicación (Jefatura del Estado, 1998).

En un principio, la Jefatura del Estado, (1998) lo planteó desde la oportunidad para promover un incidente de ejecución de sentencia y de esta manera reconocer los derechos de terceros en situaciones jurídicas individuales derivadas de la anulación de una disposición general, que se fundamentaba en hechos sujetos a decisión previa por parte del órgano judicial.

Igualmente, Espinal (2005) enfatiza en lo siguiente, el principio constitucional de tutela judicial efectiva debe conciliarse con el principio constitucional de seguridad jurídica. Sin menoscabo de la posibilidad de que el tribunal sentenciador tome todas las medidas necesarias para traducir en realidad las consecuencias de la sentencia, las autoridades administrativas deben prescribir las acciones administrativas de exoneración forzada y ejecución sustancial, de acuerdo con la orden judicial, porque de conformidad con el principio de legalidad, la unidad administrativa no se permite ninguna otra acción. No obstante, si la autoridad administrativa no reconoce los efectos del artículo 86.2 de la Ley Reguladora, no es necesario seguir el nuevo procedimiento administrativo de controversias, que dejaría sin efecto la norma, pero en caso de negativa, las personas afectadas serán con sujeción al artículo 103 de la citada Ley. Los artículos 1 y siguientes, que pueden insertarse en la fase de ejecución del procedimiento anterior, para que les alcance el efecto de la sentencia (párr. 9).

Esto permite observar que la génesis de la extensión de la jurisprudencia, tanto en las normas colombianas como españolas, contienen un espíritu análogo impulsado en la necesidad de lograr una tutela efectiva de los derechos y es por ello que, frente al concepto del mecanismo, se puede concluir que es una de las máximas formas en las que el ordenamiento jurídico ha buscado la colaboración armónica entre las ramas ejecutiva y judicial del poder público en la intención de una igualdad material y jurídica plena de los ciudadanos; entender dicho instituto solo como solo un elemento de descongestión judicial omite gran parte de su espíritu, el cual no se contrae a la eliminación de la vía judicial, sino que representa la aceptación y el respeto de las providencias proferidas por el máximo tribunal de lo contencioso-administrativo (Consejo de Estado), aplicadas de forma primaria por las entidades estatales bajo el entendimiento de los supuestos de hecho que determinaron las decisiones y, por consiguiente, reconociendo la configuración de derechos a los sujetos que se encuentran en condiciones similares.

## **1.2 Principios que orientan el mecanismo de extensión de jurisprudencia.**

Partiendo de la anterior explicación del concepto de la extensión de la jurisprudencia, resulta necesario hacer una revisión de los principios marco sobre los cuales descansa, porque al presentarse como un mecanismo de descongestión judicial y apoyo para la jurisdicción y la ciudadanía, debe soportarse bajo principios rectores del ordenamiento jurídico que permitan, ante la necesidad, poder dilucidar cualquier duda que se pueda presentar en su ejercicio, a fin de garantizar el debido cumplimiento de sus objetivos, razón por la que se procederá a analizar cada uno de los principios desarrollados, tanto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como por las exposiciones de motivos de las normas que han influido en la creación y modificación del mecanismo.

A riesgo de resultar repetitivo en el desarrollo del presente texto, resulta de vital importancia entender los principios a partir de los cuales se funda la figura de la extensión de la jurisprudencia, dado que, como se anotó en la misma exposición de motivos de la norma (Congreso de la República, 2009), nace desde la idea de mantener el respeto a la unidad de la jurisprudencia de las Cortes, lo cual significa respeto a las decisiones judiciales que constituyen una reiteración de la forma en la cual se debe aplicar y entender el derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, de tal suerte que resulte necesario conocer los principios que sustentaron la incorporación de la herramienta dentro de la estructura normativa con el objeto de conocer si los mismos pueden ser respetados y aplicados por la figura.

En este sentido, se debe tener en cuenta que los principios sobre los que se erige la figura son los de igualdad, legalidad, autotutela administrativa y debido proceso, desarrollados de la siguiente manera.

### **1.2.1. Principio de igualdad.**

El principio de igualdad de la figura nace de lo expuesto por el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que establece que:

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.  
(...) (Presidencia de la República, 1992).

Asimismo la Ley 1437 recoge como un principio del procedimiento administrativo y de lo contencioso-administrativo esta igualdad formal ante la ley como parte fundamental del desarrollo del estatuto procesal, de tal suerte que todas las herramientas de mejoramiento

procedimental que surjan deberán estar fundadas por este principio, y es que dentro del deber de dar igual trato por parte de las autoridades a las personas e instituciones que intervienen en las actuaciones de conocimiento de quienes se encuentran sometidos a las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aparece la necesidad de fallar y juzgar en una línea coherente y equitativa a todos aquellos casos que presenten una igualdad ideológica en sus postulados, tanto fácticos como jurídicos, en cuanto decidir de forma disímil o apartada a lo ya desarrollado rompería con la igualdad material.

En este sentido, al analizar el principio de igualdad a la luz de la extensión de la jurisprudencia, se puede evidenciar que desarrolla el derecho de las personas de exigir de las entidades y funcionarios que, en uso de sus funciones administrativas o judiciales, reconozcan los mismos derechos de quienes se hallen en una misma situación de hecho prevista en la Ley (Congreso de Colombia, 2011).

### **1.2.2. Principio de legalidad.**

De los artículos 29, 121 y 230 superiores se observa que una característica del Estado social de derecho es la sujeción a las normas vigentes, lo cual, en su concepto más clásico, quiere decir que el Estado y sus agentes se someten a la aplicación de la norma actual con el fin de resolver de fondo los conflictos presentados, pero es necesario ampliar esta figura tradicional de norma, por cuanto no solo hace referencia a la ley o a las ideas Kelsenianas de lo que se entiende por “norma”, y es por ello que la Corte Constitucional ha desarrollado una tesis, sostenida hasta la fecha, en la cual la legalidad y el sometimiento del Estado a esta, no solo se debe aplicar en el marco normativo positivo, sino que tiene que prestar total revisión de los precedentes judiciales y las sentencias de unificación.

Por consiguiente, lo expuesto hace referencia a la necesidad –y obligación– de las autoridades judiciales o administrativas de respetar la orientación de las altas Cortes, expresadas en sus precedentes o fallos de unificación, como criterio para garantizar el imperio de la ley en el desarrollo material de derecho a la justicia de los administrados; para expresar de mejor manera la relación de este principio, se hace necesario traer a colación lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C–539 del 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas, que discurrió así:

La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley y por tanto, están 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; (Corte Constitucional de Colombia, 2011a)

En suma, es necesario tener en cuenta que, en materia de extensión de la jurisprudencia, al hacer aplicación de decisiones dictadas en sentencias de unificación, la fuerza vinculante generada por el organismo de cierre es de vital importancia, entendiendo que el tránsito a cosa juzgada ya no solo le da el carácter intérprete, sino que dicta una forma de actuar ante una situación particular, que está llamado a dotar de garantías y seguridad jurídica al ordenamiento jurídico. En desarrollo de esta idea, la Corte Constitucional continúa de la siguiente manera:

(...) (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 (Corte Constitucional de Colombia, 2011a).

Lo anterior aplicado a la figura de la extensión de la jurisprudencia se traduce en el principio fundante por el cual las autoridades administrativas deben identificar que, si existe una interpretación vinculante proveniente de los máximos Tribunales de todas las jurisdicciones, aquellas deben aplicarla; así las cosas, la figura de la extensión de la jurisprudencia, al buscar obtener los beneficios de los derechos ya reconocidos por medio de sentencias de unificación, busca que todos los funcionarios públicos y, por tanto, las autoridades administrativas en general, acaten el precedente judicial.

Bajo la premisa expuesta, en palabras de la citada Corporación en la Sentencia C-539 del 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas, se traduce como:

Esta definición de la correcta interpretación y aplicación de una norma, frente a un caso concreto, tiene por efecto que todo funcionario, no sólo judicial, está en la obligación de aplicar e interpretar las normas, en el sentido dictado por el juez, de igual manera, en todo evento en el cual la situación fáctica concuerde, en lo esencial, con los hechos considerados al construirse la ratio decidendi (Corte Constitucional de Colombia, 2011a).

### **1.2.3. Principio de seguridad jurídica**

Es necesario indicar que, bajo los postulados de la ANDJE, la extensión de la jurisprudencia busca otorgar a los ciudadanos mayor seguridad jurídica en el marco de generar confianza en el ordenamiento jurídico, dado que la actividad de los jueces está sometida al imperio de la ley, lo que constituye no solo una garantía de autonomía e imparcialidad, sino también de igualdad, en tanto el punto de partida y llegada de toda la actuación judicial es la aplicación de la normativa.

Este principio se puede constatar en la herramienta de extensión de la jurisprudencia, en cuanto la aplicación unificada de las decisiones jurisprudenciales, aun en etapa administrativa, está llamada a generar confianza en el ordenamiento, entendido como una unidad general que regula la relación de todos los asociados y no solo como un vínculo de poder y subordinación entre estos y los jueces.

### **1.2.4. Principio de economía procesal**

El principio de economía procesal se encuentra inmerso en la precitada herramienta, toda vez que busca que los ciudadanos no se vean obligados a acudir a un escenario judicial cuando se puede llegar a la tutela efectiva de sus derechos desde las primeras reclamaciones ante las autoridades administrativas; acerca de este tema, el Consejo de Estado indicó:

La extensión de jurisprudencia permite 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 (Radicación número 11001-03-26-000-2013-00096-00 [47833]).

Dicho esto, cabe resaltar que las instituciones que integran el Estado deben trabajar en pro del cumplimiento de principios de eficacia, economía y celeridad orientados a la mejor manera de administración de la función pública, asegurando que las actuaciones se ajusten al imperio de la ley y el ordenamiento jurídico general.

#### **1.2.5. Principio de autotutela administrativa.**

Esta prerrogativa nacida del derecho español, consiste en la oportunidad que tienen las autoridades estatales de pronunciarse sobre los asuntos relacionados con las materias de su competencia, por medio de actos administrativos, los cuales gozan de presunción de legalidad, antes de que tenga lugar el control judicial de lo contencioso-administrativo (ANDJE, 2016).

Lo expuesto hace referencia a la oportunidad de la administración de reconocer derechos a los ciudadanos en relación con su giro ordinario, previniendo un desgaste innecesario del aparato jurisdiccional para cumplir el mismo fin.

En palabras de la Corte Constitucional de Colombia, (1994) por medio de Sentencia T-445 de 1994, el magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero, la autotutela administrativa puede ser vista de la siguiente manera:

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."4. 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 (Corte Constitucional de Colombia, 1994, l. 58).

Al momento de analizar este principio en el marco de la cimentación de la extensión de la jurisprudencia, no se puede obviar que el artículo 102 de la Ley 1437, al momento de definir su procedimiento en sede administrativa, realiza la manifestación pura del principio de autotutela, en virtud del cual las autoridades administrativas tienen la posibilidad de pronunciarse sobre la solicitud de la extensión sometida a conocimiento y dar una respuesta de fondo antes de que las controversias se trasladen a los estrados judiciales.

#### **1.2.6. Principio (derecho) del debido proceso.**

En palabras de la Corte Constitucional en providencia C-034 de 2014, la magistrada ponente María Victoria Calle Correa, este principio se define:

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 (...) (Corte Constitucional de Colombia, 2014a).

De acuerdo con lo anotado, el debido proceso se constituye en una estructura que debe ser analizada en distintas etapas, que busca la minimización de yerros autoritarios, por lo que continúa la Corte estableciendo:

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 (Corte Constitucional de Colombia, 2014a).

El mencionado principio se ha desarrollado y entendido como una máxima categórica del Estado, desde su conceptualización clásica hasta el actual Estado social de derecho, por

lo que toda figura o escenario de este no puede estar por fuera del precepto, ahora bien, si se quiere aterrizar al desarrollo de la extensión de la jurisprudencia, se debe tener en cuenta que este termina por ser la recolección sucinta de las garantías que la componen. En otras palabras, la consecución de los pasos, la posibilidad de contradicción y la capacidad de deprecar lo alegado en instancia administrativa y jurisdiccional es una forma plena de garantizar el debido proceso de los administrados en el desarrollo de la figura.

### **1.3 Trámite de aplicabilidad del mecanismo.**

En este subcapítulo se ilustra la manera de acceder al mecanismo, que se encuentra detallada en el CPACA y a su vez ha sido discutida, ejemplificada y expresada por distintas entidades oficiales, con el propósito de generar un acercamiento de la extensión de jurisprudencia a la población general y procurar que pueda cumplir sus objetivos de descongestión y colaboración armónica entre los poderes públicos, tanto en vía administrativa como judicial.

Para abordar el procedimiento aplicable es necesario destacar que la extensión de la jurisprudencia establecida en el artículo 102 del CPACA dista considerablemente de la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales y reglamentarias a situaciones de hecho y de derecho igual, de la que trata el artículo 10 de la misma codificación (ANDJE, 2014).

El artículo 10 de la Ley 1437/11 hace referencia directa a la manera en que se debe entender o interpretar la norma en armonía con las disposiciones de todo el marco legal; en este evento resulta de vital importancia el deber de atención preferente de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en razón a la interpretación normativa, así como la obligación de respetar las líneas del precedente judicial o administrativo, pero en ningún momento se relaciona con la aplicación directa de un fallo del Consejo de Estado a los casos

sometidos a estudio en sede administrativa; es en este punto donde se aparta del artículo 102, toda vez que este establece el deber de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial proferida solamente por el Consejo de Estado en la que se haya reconocido un derecho y acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

En el artículo 10 se desarrolla la necesidad de las autoridades de respetar el trato igualitario y el requisito de imparcialidad al momento de aplicar la norma de manera oficiosa por el curso mismo de sus funciones; por otra parte, el artículo 102 consagra la característica de un mecanismo de carácter rogatorio, por medio del cual el interesado solicita la aplicación de una sentencia de unificación a su favor sin necesidad de acudir a un litigio judicial (Ley 1437, 2011).

Entrando en materia de su procedimiento, la figura tiene dos grandes fases que se explican a continuación.

### **1.3.1 La extensión de la jurisprudencia por vía administrativa.**

Este primer escenario hace referencia directa a los postulados del artículo 102 del CPACA, en cuanto establece la oportunidad de obtener el reconocimiento de los derechos en sede gubernativa por parte de la Administración, con lo que se evita la eventual discusión del respectivo asunto dentro de un proceso judicial.

Como se dijo anteriormente, este procedimiento es totalmente rogado, por lo que se inicia con la presentación de una solicitud formal por parte del interesado, quien debe cumplir todos los requisitos mínimos de una petición como lo son **i)** la indicación de la autoridad ante la cual se dirige, **ii)** el objeto y **iii)** las razones en las que se funda; pero, además, debe satisfacer los siguientes elementos específicos:

**Justificación razonada:** debe exponer las razones por las cuales considera que su caso se encuentra en un estadio de hecho y de derecho igual o análogo al que se planteó en

determinada providencia de unificación del Consejo de Estado y por cuyo conducto se accedió al reclamo del allí demandante (Ley 1437, 2011).

**Pruebas:** se hace estrictamente necesario que la argumentación no repose solo sobre la gracia literaria del solicitante, sino que a su vez aporte los elementos probatorios que permitan determinar los supuestos materiales y jurídicos alegados en el respectivo escrito.

**Sentencia de unificación:** por último, el CPACA transfiere la carga de equiparar el hecho alegado con aquel analizado en el fallo presuntamente desconocido en cabeza del reclamante, quien deberá aportar copia del fallo de unificación que pretenda invocar para la extensión de la jurisprudencia (Ley 1437, 2011).

Una vez se formule la petición, la entidad tiene un término de treinta (30) días para adoptar una decisión de fondo, sin la posibilidad de alegar el silencio administrativo positivo.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables, y en consideración a la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación esgrimida, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo del reclamo y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente (Congreso de Colombia, 2011- Ley 1437).

Pero el CPACA también trae consigo una serie de causales que dan lugar a negar las solicitudes de extensión de la jurisprudencia, las cuales se expresan así.

**Caducidad:** la primera causal exige que la pretensión no se encuentre afectada por el fenómeno jurídico-procesal de caducidad.

**Necesidad de agotar el período probatorio:** en este caso la autoridad no podrá adoptar una decisión de fondo y, por consiguiente, deberá advertir al peticionario que primero se deberá agotar la etapa probatoria, al paso que decreta los medios de convicción que requiera practicar.

**Diferencia de situaciones:** haciendo referencia a que la autoridad podrá negar la solicitud cuando evidencie que los supuestos fácticos planteados en la sentencia de unificación son evidentemente distintos a los expuestos por el peticionario.

**La necesidad de interpretación distinta:** en este escenario la administración puede hacer uso de la “facultad de objeción” para determinar que, desde su punto de vista, el Consejo de Estado no aplicó la normatividad bajo la interpretación debida; en este caso particular, tal Corporación se pronuncia expresamente sobre esos argumentos y podrá mantener o modificar su posición en el evento de que el peticionario acuda ante ella, en los términos del artículo 269 del CPACA.

Es necesario entender que, como todo acto administrativo, la respuesta, tanto favorable como negativa bajo los postulados anteriormente descritos, debe estar debidamente fundamentada y soportada en la normativa aplicable al momento de la solicitud.

Si bien ese es el procedimiento presentado por el CPACA, con la expedición del Código General del Proceso, particularmente el artículo 614, se establece un requisito adicional atinente a la obligación de la administración de solicitar un concepto previo a la (ANDJE, 2014), que dentro de los 10 días siguientes deberá informar la intención de rendir concepto y, de emitirlo, tendrá 20 más, lo que impone que el trámite de respuesta esté supeditado a su recibo o, en su defecto, al vencimiento del término para responder.

## Ilustración 1

### Procedimiento Administrativo 1



Fuente: imagen tomada de la ANDJE, (2014, p. 11).

## Ilustración 2

### Procedimiento Administrativo 2



Fuente: imagen tomada de la ANDJE (2014, p. 12).

Ante esta figura de consulta, la ANDJE (2014) ha establecido que la extensión de jurisprudencia se convierte en un elemento de vital importancia para el diseño y elaboración

de políticas jurídicas que mitiguen la comisión de agravios a los particulares o, incluso, a las entidades por sanciones futuras, en el ejercicio de la función pública individual de cada uno de los entes estatales y el reconocimiento de los derechos de los administrados.

### **1.3.2 La extensión de la jurisprudencia por vía judicial**

Una vez surtido el trámite de la solicitud de la extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, si esta es negada o la autoridad guarda silencio, no proceden los recursos de reposición ni apelación y, de forma analógica, se podría entender como agotada dicha instancia, por lo que el artículo 269 del CPACA faculta al peticionario para presentar un escrito soportado ante el Consejo de Estado, donde examine las razones de la negativa de la autoridad y las refute de forma directa y lógica, esto acompañado del documento que despachó desfavorablemente su reclamo.

El trámite de este documento requiere que se corra traslado tanto a la autoridad acusada como a la ANDJE, (2014) por un lapso de 30 días, para que se aporten las pruebas necesarias o, en su defecto, proponga las excepciones planteadas en el artículo 102 en defensa de su posición.

Vencido el traslado y practicadas las pruebas, de ser el caso, el Consejo de Estado convocará a audiencia dentro de un plazo máximo de 15 días, previa notificación efectiva de las partes, para la presentación de los alegatos y la adopción de la decisión final que puede desarrollarse dentro de dos vías, **i)** que esa Colegiatura estime procedente el reconocimiento de la extensión de jurisprudencia y, por ende, conceda el derecho exigido; o **ii)** desestime la solicitud y niegue la extensión; en todo caso la decisión que adopte el Consejo de Estado en esta etapa constituye el fin del trámite.

### Ilustración 3

#### Procedimiento Judicial



Fuente imagen tomada de la ANDJE (2014, p. 16).

En tal virtud, la posibilidad de los entes estatales de pronunciarse frente a sus actos en forma afirmativa o negativa es la esencia del procedimiento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia desarrollado por el CPACA en su artículo 102, puesto que permite una celeridad en las instituciones administrativas ante la aplicación de los derechos que previamente fueron reconocidos por vía judicial, por hechos análogos a los que se pueden presentar en el día a día de la entidad.

## **2 Ventajas, desventajas y novedades de la extensión de la jurisprudencia.**

Una vez abordado el concepto, aplicación y principios de la extensión de la jurisprudencia, se aborda en este capítulo el análisis de sus ventajas y desventajas y las razones por las que se consideró realizar el estudio de su aplicación y de las que se inspiró para estudiar las novedades y reformas con la Ley 2080 de 2021; empezando por un breve recuento sobre las motivaciones que dieron lugar a dicho mecanismo con la Ley 1437 de 2011, pros y contras que en la aplicación se encontraron, finalizando con las novedades y reformas que trajo la Ley 2080 de 2021 (Congreso de Colombia, 2021).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se estimó imperativo ajustar el Código Contencioso Administrativo que fue adoptado mediante el Decreto extraordinario 1 de 1984, toda vez que respondía a una concepción de Estado diferente al que se estaba adoptando (“social y democrático del Derecho”), que trajo consigo un cambio en la estructura, regulación de derechos, la manera en cómo se garantizarían los mecanismos para la participación ciudadana y la administración de justicia, lo que generó esa necesidad de cambio.

Para la creación del “nuevo” Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se acogieron sugerencias del Consejo de Estado, en cuanto pretendió regular la actividad administrativa con el objeto de procurar que el Estado cumpla a cabalidad las obligaciones legales y resuelva los asuntos a su cargo reconociendo y respetando los derechos de los ciudadanos, además de la necesidad de implementar técnicas e instrumentos para garantizar el acceso a la justicia con el debido proceso y acatamiento de las decisiones judiciales (Benavides, 2016, p. 29).

Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 trajo, entre otras novedades, la inclusión en el marco legal del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, entendido

como un instrumento que tiene una doble connotación, debido a que, por un lado, reconoce un derecho, y por el otro, se convierte en obligación (Congreso de Colombia, 2011).

Esta figura consiste en la posibilidad que tienen los administrados de presentar solicitudes ante el máximo Tribunal de lo contencioso-administrativo, con el propósito de que se les reconozca judicialmente un fallo favorable de otro proceso en iguales condiciones, estimulando celeridad y terminación anticipada de la controversia.

A través de este estatuto se hizo un aporte significativo en lo concerniente a los precedentes en la aplicación de las sentencias de unificación, con los que se busca garantizar a los ciudadanos una herramienta para poder ejercer sus garantías, reduciendo los obstáculos que hacen que el acceso a la justicia sea lento, además de evitar congestión en el área judicial y así cumplir con el principio de legalidad e igualdad que son algunos de los más importantes del derecho administrativo, Santos, (2018) señala que:

Con base en el preámbulo y los artículos 13 y 209 de la Constitución Política, la jurisprudencia ha tratado a la igualdad como un valor, un derecho fundamental y un principio de las actuaciones administrativas (...) traduciéndose en su aplicación en garantía para los sujetos de una actuación administrativa: en primer lugar, brindando a los intervinientes la misma oportunidad para intervenir y controvertir sus decisiones; además, que la administración debe ser coherente en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en casos semejantes, de tal manera que se evite que la misma situación fáctica tengan soluciones diferentes (p, 59).

Para Jinesta, (2006), la implementación de un nuevo código contiene una protección de los derechos fundamentales, como lo es una tutela judicial efectiva y un proceso de

duración prudente, lo que asegura una administración justa, democrática, transparente y rápida, que queda ajustado a la justicia administrativa instaurando una adaptación y acatamiento a la Carta Política de 1991.

Hernández (2011b, 2011a) ratifica que la Ley 1437 de 2011 tiene como objetivo principal la protección de derechos de los ciudadanos y sus intereses individuales y colectivos, a partir de los principios y valores constitucionales y el amparo de las garantías, todo bajo la influencia de la Ley fundamental.

Por su parte, Zambrano (2011) deduce que el nuevo Código trae consigo herramientas para la protección de los derechos señalados por la Constitución y la Ley, buscando así un resultado de garantías en los procesos y transparencia en la toma de decisiones.

Ahora bien, Alvarado et al., (2017) señala que la Ley 1437 de 2011 no definió qué se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial, solo se limitó a enunciar cuáles poseen ese carácter, pero a pesar de ello, el mismo autor señala que la finalidad de dichas providencias es garantizar la aplicación de la Carta y la ley de la misma forma en los supuestos fácticos y jurídicos análogos.

A modo de crítica, Castro & Peña, (2013) en el escrito “Unificación y Extensión Jurisprudencial en el Procedimiento Administrativo”, concluyen que el procedimiento requerido para extender los efectos de una sentencia de unificación a un caso particular y que reúna los requisitos que prevé la Ley 1437, resulta ilógico o no eficaz el escenario de que un tercero tenga que solicitar la extensión de la jurisprudencia, debiendo el Consejo de Estado extenderla oficiosamente a los casos que cumplan con los requisitos del artículo 102, evitando con ello el desgaste y la descongestión de los despachos judiciales (p. 30).

Adicionalmente, proponen la creación de una base de datos actualizada donde se puedan consultar los fallos de unificación por las autoridades judiciales y la sociedad, solo

así se podrá cumplir con el objetivo de un acceso efectivo y eficiente a la administración de justicia, seguridad jurídica, descongestión judicial, celeridad procesal y protección de derechos fundamentales (Castro & Peña, 2013).

Por otro lado, Romero, (2008) manifiesta que no se puede exigir de un juez que considere las decisiones adoptadas por los órganos de cierre y pasar por alto la Constitución:

(...) El Consejo de Estado al ser el máximo tribunal de Colombia (artículo 237 Constitución Política), su jurisprudencia es la única con carácter nacional, pero no significa que en Colombia la jurisprudencia obligue a los juzgadores en su actividad, dado que por mandato del artículo 230 de la Constitución Política, “los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la Ley” (Romero, 2008, p. 99).

Es así como Romero, (2008) indica a manera de crítica que el artículo 230 superior se ha visto transgredido por la nueva figura que implementó el CPACA, al quedar en medio de este código, considera que se estaría cambiando el sistema de fuentes de derecho que dispone la Carta Política.

Entendiéndose que el artículo 230 establece que la jurisprudencia, la equidad, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares en la actividad jurídica, no son de forzosa aplicación, lo que las despoja de ser usadas como fuentes directas y principales de las providencias, recordando que la interpretación de los juzgadores puede ser diferente, dando la opción de que puedan apartarse de la jurisprudencia del Consejo de Estado, comoquiera que cuentan con autonomía y pueden resolver de manera interpretativa, con ello es que establece una brecha para la presentación de recursos frente a estas decisiones, brindando seguridad jurídica.

A raíz de las discusiones por el nuevo mecanismo que implementa el CPACA, se han realizado diferentes análisis jurisprudenciales, para lo que se trae a colación la Sentencia C-816 de 2011 de la Corte Constitucional de Colombia, (2011b), en la que se discutió la constitucionalidad de la figura de la extensión de jurisprudencia, bajo el argumento de que se estaban vulnerando los artículos 230, 241 y 243 de la Carta Magna, en los que se hace mención de los elementos y se llegó a la conclusión de que:

El mecanismo de extensión de jurisprudencia contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa, y no vulnera los artículos, es por ello que se declara la exequibilidad y ordena a las autoridades administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho a las personas solicitantes que se hallen en la misma situación jurídica (...) (Sentencia C816/11, 2011).

La razón de ser de incluir la figura en la Ley 1437 de 2011 y consagrarla en los artículos 10, 102, 269, 270 y 271, es que las autoridades administrativas apliquen los principios de igualdad, debido proceso, economía, entre otros, que ordena la Carta Política, se pensó en esta noción debido a la cantidad de procesos que se incoan a diario, por lo que no sería necesario acudir ante los tribunales administrativos debido a que, en ejercicio del derecho de petición y con el cumplimiento de los requisitos contemplados en la norma, encontrándose con los mismos supuestos jurídicos y de hecho, se puede desatar una situación en específico (Congreso de Colombia, 2011).

Se pensó en la implementación de la extensión de la jurisprudencia para reforzar el trámite administrativo y así obtener la efectividad de los derechos constitucionales, porque se estaba realizando una labor ineficiente por parte de la administración, debido a la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado en determinados asuntos, desconociendo el carácter vinculante del precedente, los lineamientos fijados por la Corte Constitucional y los derechos sustanciales concernidos en el procedimiento administrativo, dejando a cargo de los jueces el reconocimiento de tales garantías (Beltrán, 2018).

La finalidad del Estado es la protección de los derechos de los individuos, es por ello que se incluye la extensión de la jurisprudencia, que tiene como objetivo principal que las personas obtengan el reconocimiento efectivo de aquellos por las decisiones de los servidores públicos a través de la administración y así cumplir con la obligación de ser los garantes de los derechos constitucionales y cumplir con los parámetros establecidos por el Consejo de Estado (Beltrán, 2018).

El entonces consejero de Estado, Arboleda, (2021) recuerda que cuando se discutió esta figura en el Congreso de la República, se tuvieron en cuenta tres (3) argumentos, en primer lugar, con dicho mecanismo se garantizan los principios de igualdad y confianza legítima, por implicar un trato análogo para las personas que están en situaciones idénticas tanto de hecho como de derecho, además de brindar certidumbre a quienes acuden ante la administración de justicia con respaldo en fallos anteriores; como segundo aspecto, se avalan los principios de eficacia y celeridad, teniendo como resultado menores niveles de morosidad de la jurisdicción contencioso-administrativa, y, para finalizar, la seguridad jurídica de que la administración de justicia no produzca fallos contradictorios, además del beneficio económico que se le brinda al Estado de no tener una alta carga de procesos a cargo de los jueces (Arboleda, 2021).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reforzó la función del Consejo de Estado de la unificación jurisprudencial, para que las autoridades públicas acudan al precedente en asuntos que sean similares y decididos por esa Corporación en fallos de unificación y el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia como un trámite para la implementación de las reglas judiciales establecidas para el aparato administrativo, debido a que el ciudadano deberá solicitarlo conforme a las sentencias unificadas, donde el cuerpo colegiado decidirá y argumentará si hay lugar a otorgarlo o no (Arboleda, 2021; Beltrán, 2018).

De lo anterior es importante indicar que la extensión de la jurisprudencia y la sentencia de unificación buscan y realizan un trabajo en equipo entre el Consejo de Estado y la administración pública, para con ello lograr los fines del Estado, cumpliendo sus funciones de manera sistemática, interpretando la normatividad y ejerciendo lo que indica la Constitución Política, en cuanto a que Colombia es un Estado social de derecho (Beltrán, 2018).

## **2.1 Ventajás de la extensión de la jurisprudencia**

La extensión de la jurisprudencia ha sido un reto para la administración, por considerarse como uno de los mecanismos que ayuda a la descongestión de los despachos judiciales, además de la aplicación del principio de igualdad por reconocerse un derecho al administrado por el hecho de demostrar una situación análoga, además de otorgar seguridad jurídica por la aplicación de precedentes judiciales; de igual manera, se encuentra la independencia, porque se le da la facultad al juez de que se pueda apartar de la decisión, pero, desde luego, debidamente fundamentado; al igual que ofrece celeridad y economía procesal,

por resolverse en sede administrativa el conflicto y no ser necesario que se traslade ante un funcionario judicial para lograr el reconocimiento del derecho invocado.

La primera ventaja que se identifica en esta figura es la de morigerar la mora de la administración de justicia, y esto se da debido a la situación que para entonces atravesaba el país en cuanto a la dilación de los trámites en los despachos judiciales por el incremento de demandas; el Gobierno nacional, con la intención de solucionar ese creciente problema, creó un plan de descongestión que consistió en crear despachos de descongestión, empero, como esta medida era transitoria, se tenían que implementar otras que enfrentaran las dificultades que se suscitaban a corto plazo, por ello es que con la Ley 1437 de 2011 se crea la extensión de la jurisprudencia, que consiste en que se aplique el derecho en sede administrativa y no se tenga que acudir a las acciones y medios de control que la normativa consagra.

Así lo expuso la Corte Constitucional de Colombia, (2012) en la Sentencia C-588 de 2012, en la que se determina que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia busca disminuir la congestión judicial y la judicialización.

En segundo lugar, se encuentra que en el artículo 13 Constitucional se establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y por esa misma razón, se debe dar la misma protección y trato por parte de las autoridades, otorgando los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación por sexo, origen nacional, lengua, religión, pensamiento político y raza, entre otros.

Es por ello que con la extensión de la jurisprudencia se pretende ofrecer idénticas oportunidades a quienes reclaman la aplicación de los efectos de una providencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, siempre que cumplan y acrediten los supuestos fácticos (Alvarado et al., 2017).

Este principio de igualdad no solo se ratifica por ser un precepto del Estado social de derecho, sino que es uno de los pilares más importantes del mecanismo en estudio, puesto que no solo se garantiza en igual proporción el reconocimiento de los derechos a los ciudadanos, sino que también genera seguridad jurídica, buscando siempre el trato igual para todos los administrados.

Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia (2011b), en Sentencia C-816 de 2011, manifiesta que:

Si las autoridades deben sometimiento a la Constitución y la ley en el ejercicio de sus funciones, deben también sujeción al principio de igualdad que la propia Ley Superior prescribe. Es 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. (Sentencia C-816 de 2011).

La igualdad normativa se manifiesta propiamente en la manera en que las autoridades administrativas y judiciales le dan un trato similar a los casos que se presentan, entendiendo que, si ya se ha generado un fallo, aun mas cuando se habla de uno con fuerza de unificación en una situación de hecho y de derecho similar, la relación más evidente es que todos los casos similares se desaten en igual forma, en esto la Corte continúa de la siguiente manera:

Es por ello que, (i) la extensión administrativa de las sentencias de unificación -ordenada en la norma legal demandada como (ii) la fuerza de los precedentes judiciales, son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que unos y otros deben a las personas (Sentencia C-816 de 2011).

Por su parte, el Consejo de Estado discurrió que con la Ley 1437 de 2011 se contempló como faro iluminador de las autoridades el deber de aplicar las normas y la jurisprudencia, aplicando al momento de resolver los casos las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, por ello deben también adoptar decisiones teniendo en cuenta fallos de unificación jurisprudencial de la aludida Corporación susceptible de ser adaptados (Congreso de Colombia, 2011).

Es así como se concluye que este mecanismo tiene como ventaja no solo la descongestión judicial, sino la aplicación y seguridad de que a todas las personas se les tratará en igualdad de condiciones frente a sus derechos.

En tercer lugar, se expone la seguridad jurídica, que es conocida como un principio universal del derecho, porque con ella se busca que el Estado garantice la aplicación de las normas a todos los ciudadanos, lo que quiere decir es que a través de la Rama Judicial se deben aplicar los derechos de manera uniforme, y en el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia se aplica la seguridad jurídica al crear una línea de precedente en el que las sentencias de unificación no queden como un compendio de decisiones sujetas a ser precedentes otorgando confiabilidad y certeza a los ciudadanos (Alvarado et al., 2017).

Lo que se persigue es brindar estabilidad sin que desconozca la independencia de los jueces, fijando precedentes en temas de envergadura social, como lo son los regímenes de seguridad social y pensiones, que son debatidos a diario y de manera reiterada ante aquellos, disputas en las que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado actúan como órganos de cierre.

Como cuarta ventaja se tiene que, a pesar de que el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia busque la aplicación de un precedente judicial, la ley también brinda la

posibilidad de que el juez o la administración puedan apartarse del fallo de unificación, pero deben argumentarlo conforme lo establece la norma, reconociéndose con ello el principio de la autonomía (Alvarado et al., 2017).

El juez, al realizar el análisis de las pruebas allegadas, la situación del solicitante y el caso concreto, deberá hacerlo bajo la sana crítica, para que una vez valorados de manera específica pueda definir si se aplica o no su extensión; acerca de este tema, la (Corte Constitucional de Colombia, 2011a) discurrió que:

Las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional, y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del máximo interprete, especialmente el intérprete de la constitución (Sentencia C-539 de 2011).

En cuanto a la autonomía e independencia de la rama judicial, en el artículo 5° de la Ley 270 de 1996 se evidencia que es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia (Congreso de Colombia, 1996).

En esta figura también se aplican la celeridad y economía procesales, inherentes al actuar eficaz de la administración de justicia, que deben estar presentes en todas las actuaciones que desarrolla, cuya finalidad es la resolución pronta y oportuna en la resolución de conflictos o litigios, por lo que se debe disponer de procedimientos breves con los que se logre terminar el proceso judicial, impartiendo de manera ágil justicia y minimizando el desgaste del aparato estatal encargado de prestar ese servicio público.

Con la extensión de la jurisprudencia se da cumplimiento a los citados principios de celeridad y economía procesales, donde se habilita a las entidades públicas para que

reconozcan derechos sin tener en cuenta la naturaleza, sin necesidad de acudir a un proceso judicial que podría tardar aproximadamente tres (3) o cuatro (4) años; donde las agencias estatales podrían estudiar y decidir en un tiempo inferior, generando a los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos en un tiempo menor al de la jurisdicción, brindando con este mecanismo, se insiste, herramientas para solucionar disputas.

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

En el subcapítulo anterior se realizó un análisis breve acerca de los beneficios y expectativas de la extensión de la jurisprudencia, pero como todo en el derecho también tiene desventajas o puntos negativos; a continuación, se presenta información sobre estos.

A pesar de que la figura fue creada en el año 2011 con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aún es desconocida no solo para los ciudadanos sino para muchos profesionales del derecho, y esto se debe a las pocas solicitudes formuladas desde su creación, por lo que se puede evidenciar que no se activa el aparato judicial a través de una técnica eficaz como lo es la extensión de la jurisprudencia, sino con la interposición de una demanda, situación que se traduce en paralización del aparato judicial, pues, como lo ha informado la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2021), desde la creación y publicación del referido mecanismo, es decir, entre 2012 y 2021, se han recibido un total de 2426 peticiones, cifras por año que se indicarán en el siguiente capítulo (ver anexos).

Ahora bien, otro de los aspectos negativos en la aplicación que se rastrea en la extensión de la jurisprudencia es la congestión para el Consejo de Estado, a pesar de que el objetivo de esta figura es aliviar el aparato judicial, comoquiera que no se previó que cuando la entidad ante la cual se presenta la respectiva solicitud guarda silencio o niega la extensión

de la sentencia por no satisfacer los correspondientes requisitos, el proceso se envía a esa Colegiatura; el silencio por parte de las entidades se da porque al ser una figura poco conocida a nivel nacional, en muchas ocasiones optan por no responder.

Otra dificultad que se presenta al momento de aplicar la figura o activarla, es al momento de identificar las sentencias de unificación que han sido proferidas por el Consejo de Estado, pues si bien dichas providencias se encuentran enunciadas en el artículo 270 del CPACA, modificado por el 78 de la Ley 2080 de 2021, al momento de indagar el conocimiento y publicidad de ellas, por intermedio de la página web “*consejo de estado*”, el sistema en muchas ocasiones no reporta información alguna, o en las que se encuentra no se puede establecer claramente cuáles son los criterios de unificación, el alcance, la delimitación de sus efectos, cuál ha sido el tema más recurrente sobre el cual existen sentencias de unificación; por lo que se convierte en una dificultad dentro del proceso o su aplicación, por no ser posible determinar qué providencias activan el mecanismo, por tener un sistema de información poco óptimo y eficiente y desactualizado.

En tal virtud, se puede concluir que si bien la extensión de la jurisprudencia ofrece beneficios y dificultades, la figura tiene más beneficios debido a la aplicación de principios fundamentales como la igualdad frente al trato idéntico que se le da a los ciudadanos que cumplan las condiciones para su trámite, además de ello, la expectativa que tiene el solicitante sobre la resolución del conflicto judicial, por la existencia de fallos que atienden sobre la situación presentada ante el juez y que con la extensión de jurisprudencia existe la seguridad jurídica o, cuando menos, la amplia expectativa de trasladarla a su favor.

Pero, debido a que con el transcurso de los años la extensión de la jurisprudencia en cuanto a su aplicación desde el año 2011 se quedó corta en algunos aspectos, se efectuó un estudio más detallado a la figura con la finalidad de actualizar y solucionar los obstáculos

que se han evidenciado frente a su gestión, por lo que con la promulgación de la Ley 2080 de 2021 se actualiza, por ello, en el siguiente su capítulo se hace alusión a todos los aspectos que se tuvo en cuenta en la reforma que esta norma comporta.

### **2.3 Novedades de la reforma**

En este subcapítulo se realiza un recuento acerca de la figura de la extensión de la jurisprudencia, iniciando con la Ley 1437 de 2011, e indicando los motivos por el cual se introdujo la reforma a la Ley 2080 de 2021.

A partir de la Carta Política de 1991 y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se han venido emitiendo sentencias de unificación en las que se ha consolidado una doctrina sobre precedentes a partir de una significativa continuación de fallos, entre los que se encuentran:

La Sentencia T-175 de 1997, que trata acerca de revisiones que ha realizado la Corte Constitucional, en las que se interpreta el ordenamiento fundamental, dice que estas providencias constituyen doctrina constitucional y, por ende, deben ser acatadas por los jueces en los casos puestos a su consideración y que sean iguales (Corte Constitucional de Colombia, 1997).

La Sentencia T-321 de 1998 expone que, si bien se reconoce el derecho a la igualdad en las decisiones judiciales, cuando el juez dentro de su autonomía e independencia falle de manera diferente a otro caso en semejantes condiciones, debe justificarlo conforme a derecho (Corte Constitucional de Colombia, 1998a).

La Sentencia T-566 de 1998 trae como referencia que: “Esta Corporación ya ha precisado en distintas ocasiones que en el caso de las sentencias de tutela la Corte actúa como tribunal de unificación de jurisprudencia, y que los jueces que consideren pertinente apartarse de la doctrina fijada en esas providencias, en uso de su autonomía funcional, deben

argumentar y justificar debidamente su posición”, es decir, que en los casos en que ya se ha fallado sobre la misma situación, el juez al adoptar una decisión diferente debe explicarlo con argumentos armonizados con base en derecho (Corte Constitucional de Colombia, 1998b).

Y por último, es relevante mencionar la Sentencia SU-047 de 1999, en la que se colige que se deben respetar los precedentes, la cosa juzgada y los fallos de unificación de la Corte Constitucional, además de insistir en que, si hay algún voto o decisión diferente, este debe fundamentarse de acuerdo con lo establecido en la Ley (Corte Constitucional de Colombia, 1999).

De los anteriores pronunciamientos se desprende que la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene un carácter vinculante y sugiere que debe desarrollar el mecanismo de unificación, contribuyendo a la seguridad jurídica y garantizando con ello el principio de igualdad para los ciudadanos (Sentencia C-180/06, 2006) (Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Finalmente, con la entrada en vigor de la precitada Ley 1437 de 2011 se ha buscado reforzar los principios y derechos constitucionales que tienen los ciudadanos, en especial el debido proceso, el acceso a la justicia, la igualdad y la celeridad en los procesos, es por ello que se implementó la extensión de la jurisprudencia como herramienta o mecanismo para poder cumplir a cabalidad lo ordenado por la Carta Política.

En aras de mejorar la normativa que la precedía y luego de un estudio de varios años, el legislador evidenció que en los despachos del Consejo de Estado continuaba la congestión y la Ley daba lugar a diferentes interpretaciones, porque la norma no era clara, motivo por el cual expidió la Ley 2080 de 2021, que modifica el CPACA.

El artículo 102 del CPACA trataba la figura de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado que, como se dijo antes, consiste en extender los efectos de las sentencias de unificación por medio de solicitudes de extensión por las que los interesados buscan que se reconozcan derechos por situaciones idénticas que han sido decididas en aquellas, para lo cual se deberán acreditar ciertos supuestos.

En la reforma que se le hace al articulado del CPACA, se elimina la causal segunda concerniente a la posibilidad que tenían las entidades públicas de negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia, esto es, cuando consideren que la sentencia de unificación respecto de la cual se funda la petición, no interpreta de manera clara y razonable las normas jurídicas aplicables al caso; lo anterior por cuanto se estaba privilegiando el criterio subjetivo de las autoridades administrativas concibiendo que la discrecionalidad en este tipo de herramientas jurídicas no permite una aplicación apropiada, razonable ni equilibrada (Cabarcas, 2021; Reyes, 2021).

Otra de las modificaciones frente a la extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, es que se debe presentar por intermedio de apoderado, se puede inadmitir y se otorga un término para subsanar y se determinan causales de rechazo; por regla general este trámite es escrito, buscando con esa reforma fortalecerla para que se haga mayor uso de ella.

El artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 modificó el aludido artículo 102 del CPACA, así:

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una Sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos (Congreso de Colombia, 2021).

Para tal efecto, el interesado formulará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado.

Dicha solicitud contendrá, además de los requerimientos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el reclamante 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 providencia 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. La referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor. Si se hubiera 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 aquella. 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 el fallo de unificación invocado, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente. Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción y la autoridad podrá negar la solicitud con fundamento en las siguientes consideraciones:
  - Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio, en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante

carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de convicción y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan estos.

- Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la Sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos (Ley 2080, 2021. Art. 17) (Congreso de Colombia, 2021).

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, no procederán recursos ni control jurisdiccional respecto de lo rehusado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 269 del CPACA.

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

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código (Ley 2080, 2021).

Con la referida modificación se busca fortalecer la extensión de la jurisprudencia, otorgando seguridad jurídica y confianza a los ciudadanos y celeridad al resolver litigios con prontitud.

Asimismo, buscó desarrollar varios principios para poder asignar una función óptima a las autoridades administrativas, entre ellos la eficiencia de la rama judicial, donde se tratará de mejorar el servicio y garantizar agilidad con las decisiones; una justicia cercana, pronta y cumplida para el ciudadano, proporcionando mayor agilidad en la resolución de procesos, y por último la seguridad jurídica, con la que se establecen medidas para esclarecer normas que han generado doble interpretación. Al respecto, el propio Consejo de Estado ha concluido que la hermenéutica de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme, motivo por el cual se han desarrollado tesis interpretativas y contradictorias que han tenido como resultado una incertidumbre procesal, problemática que incrementó la carga del órgano de cierre, adicional, se impulsa y fortalece la unificación de la jurisprudencia por parte de dicho Tribunal, reduciendo las competencias como órgano de instancia que hace que se acumulen y no cumplan con la función de unificación, evitando con eso la descongestión y brindando mayor dinamismo dentro de los procesos (Alvarado et al., 2017).

### 3 Experiencias de la solicitud de extensión de jurisprudencia

Teniendo en cuenta que la extensión de jurisprudencia, como se ha manifestado a lo largo del desarrollo de esta investigación, está inmersa en la legislación colombiana y ha sido actualizada con la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021, donde se señalan las condiciones para que proceda esta figura, con la finalidad de conocer cómo se aplica en Colombia se formularon peticiones ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República “FONPRECON Pensiones y Cesantías”, la Administradora Colombiana de Pensiones “COLPENSIONES” y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares “CREMIL”.

Es necesario precisar que estas entidades del Estado fueron escogidas bajo los siguientes criterios: i) la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entendiéndose que hace parte fundamental en el proceso de Extensión de la Jurisprudencia, tanto en vía administrativa como judicial, por medio de su incidencia en la expedición de conceptos previos sobre la sentencia invocada, entidad que debe indicar el carácter de unificación o no de esta, de igual manera ha sido un órgano de consulta para llevar el debido trámite y proceso de las herramientas jurídicas que implican la interacción entre las entidades estatales; además, conforme al artículo 2º del Decreto 4085 de 2011, “tiene como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación”, es decir, es el ente que dirige y supervisa la correcta defensa jurídica del Estado. ii) Los demás

organismos se consultan bajo un criterio personal de la investigación, en cuanto se tiene un imaginario común de que los trámites de mayor volumen de solicitudes ciudadanas y negativas institucionales están relacionadas con controversias de carácter pensional, lo que ha exigido del Consejo de Estado consolidar lineamientos más claros y expresos, criterio que permite con mayor panorama investigar la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Cabe anotar que “Colpensiones” y “Cremil”, según información suministrada por la ANDJE (visualizada más adelante), tramitaron 931 peticiones de las 2249 reportadas, esto es, cerca del 42% de su universo.

Las cifras anteriormente presentadas dan cuenta de la cantidad de requerimientos formulados ante las entidades, en los cuales, sería de presumir, que al ser reclamaciones por concepto pensional deben guardar un amplio espectro de similitud entre los casos a analizar, sin desconocer que cada controversia puede contener hechos que logren generar una variación en las decisiones adoptadas por la Administración, pero que, en general, deberían de ser despachados con una gran carga de uniformidad en su forma de resolver.

A las mencionadas entidades se les formularon los siguientes interrogantes a responder, de cara a lograr un diagnóstico del tema estudiado.

1. ¿Cuál es el número total de solicitudes de extensión de jurisprudencia que se han presentado ante su entidad año por año, a partir de la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)?
2. ¿Cuáles han sido las temáticas y las jurisprudencias invocadas por los solicitantes de la extensión de jurisprudencia? Favor presentar la respuesta de manera porcentualizada.
3. De las solicitudes de extensión de la jurisprudencia presentadas, ¿cuántas se han atendido de manera favorable?

4. De las peticiones de extensión de la jurisprudencia, ¿cuántas se han negado y por qué razón?
5. ¿Cuántas de las solicitudes de extensión de jurisprudencia negadas por esa entidad se han presentado ante el Consejo de Estado?
6. ¿La entidad tiene diseñado algún sistema de fácil consulta, con índices temáticos, tipos de providencias, entre otros, sobre los casos decididos y/o fallados en sedes administrativas y judiciales, para conocimiento y ayuda de usuarios y ciudadanos?

Interrogantes que cada entidad respondió, razón por la que se realiza el análisis de lo informado por cada una de ellas.

### **3.1 Caja de Retiro de las Fuerzas Militares “Cremil”**

Advierte que los soldados e infantes de marina profesionales se fundamentan en lo dispuesto en el Decreto 4433 de 2004, “por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública”, en cuyo artículo 16 se fija la manera de liquidar la asignación de retiro de dicho personal y establece que por tratarse de Fuerzas Militares, se debe dar estricta aplicación a lo dispuesto en el régimen especial para ellas creado.

En este sentido el análisis de las respuestas y el espectro de acción de la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares cuenta con una obligación impartida por la Sentencia de Unificación CE-SUJ 85001-33-33-002-2013-00060-01, magistrada ponente doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, de fecha 25 de agosto de 2016 aclarada mediante auto de 6 de octubre siguiente, debidamente ejecutoriada el 28 de los mismos mes y año, donde se condenó a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional y se le impusieron, entre otras órdenes, la siguiente:

Primero –Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo que tiene que ver con el reconocimiento del reajuste salarial reclamado por los soldados voluntarios que posteriormente, en aplicación del Decreto Ley 1793 de 2000, fueron incorporados como profesionales, en el entendido que en el inciso 2 del artículo 1 del Decreto Reglamentario 1794 de 2000 establece que los uniformados que reúnan tales condiciones, devengarán un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60% (...).

Así pues, en cumplimiento de lo ordenado por la Magistrada, el Cremil procedió con la modificación de la hoja de servicios del militar, de conformidad con lo señalado en la Directiva n.º 012 de 17 de abril de 2012, emitida por el Ministerio de Defensa Nacional, y expidió el acto administrativo para el reconocimiento a que hubiere lugar.

De igual manera, exponen que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, profirió sentencia de unificación el 25 de abril de 2019, con radicación 85001-33-33-002-2013-00237-01 (1701-2016), y aclaratoria de fecha 10 de octubre siguiente, la cual dispone que los soldados e infantes de marina profesionales deben allegar la solicitud de reajuste de la prima de antigüedad bajo la figura de extensión de la jurisprudencia contemplada en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, las cuales una vez son radicadas en la entidad, son trasladadas al Grupo de Sentencias para determinar su viabilidad.

Por lo anterior, se puede evidenciar que por parte de Cremil se aplica la normativa que prevé la figura de la extensión de la jurisprudencia, y tal como lo indican en la citada contestación, se realiza un análisis de cada caso por considerarse que atañen a situaciones concretas y particulares, por lo que deben ser revisadas en detalle con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones que la consagran.

Ahora bien, obtenida la respuesta por parte de la entidad, es de acotar que la misma no logra satisfacer, como corresponde, los interrogantes sobre las razones de las negativas o aceptaciones en la aplicación de la herramienta, escudándose en el cumplimiento de un mandato judicial, pero arguyendo que, como es entendible, están llamados a realizar un análisis integral de cada caso, so pena de poder cometer una irregularidad por desarrollar una actividad mecánica ante cualquier solicitud de reconocimiento de derechos, pero esto no permite consultar si la entidad ejecuta una efectiva aplicación de lo ordenado por la ley y en su caso por el Consejo de Estado, dejando la puerta abierta a la interpretación de que se está permitiendo contribuir con la congestión judicial, puesto que no profundiza en el análisis de las similitudes en los casos presentados, sino, por el contrario, mantiene una política interna en la búsqueda de las diferencias que genere impedir la aplicación de la herramienta consultada.

### **3.2 Administradora Colombiana de Pensiones “Colpensiones”**

Este organismo, antes de responder los interrogantes planteados, explicó que en el marco de su misión y visión ha estado comprometido en resolver las solicitudes de los afiliados de manera prioritaria y dentro de los límites establecidos en las normas que rigen el régimen de prima media con prestación definida.

Que la Subdirección de determinación VII de la Dirección de prestaciones económicas está encargada de los casos de extensión de jurisprudencia desde el año 2017 hasta la actualidad, por lo que no se tienen registros de los presuntos casos entre 2012 hasta y 2016, y a partir de 2017 figuran noventa y dos (92) reclamaciones que fueron acordes a la normatividad contenida en el CPACA (artículos 10 y 102), porqué se procedió a realizar el respectivo análisis, empero, ninguna se adecuó a las situaciones de unificación planteados.

Ahora bien, indican que las siguientes sentencias fueron solicitadas por extensión de jurisprudencia:

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, subsección A, consejero ponente Gabriel Valbuena Hernández, de fecha 24 de noviembre de 2016, expediente 11001-03-25-000-2013-01342-00 (3413-13).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, de fecha 4 de agosto de 2010, radicación: 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejera ponente Ana Margarita Olaya Forero, de fecha 13 de marzo de 2003, expediente 17001- 23-31-000-1999-0627-01 (4526-01).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente César Palomino Cortés, de fecha 9 de febrero de 2017, radicación 25000-23- 42-000-2013-01541-01 (4683-13).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, consejero ponente Rafael Francisco Suárez, de fecha 11 de junio de 2020, expediente 15001-23-33-000-2016-00630-01 (4083-2017).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 15 de diciembre de 2020, radicación 73001-23-33-000-2017-00568.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia SUJ-016-CE-S2-2019, de 2 de septiembre de 2019, expediente 41001- 23-33-000-2016-00041-02 (2204-18).

En el mismo documento advierten que el objeto de las peticiones recae principalmente en el reajuste de las mesadas pensionales con base en el índice base de

liquidación (IBL) reportado en el último año de prestación de servicios. Así mismo, la inclusión para la liquidación del IBL de factores salariales diferentes a los dispuestos en el Decreto 1158 de 1994.

Que a pesar de que se han recibido esas solicitudes, ninguna ha reunido los requisitos establecidos para la aplicación de la figura de la extensión de la jurisprudencia y aclaran que entre las razones que justifican su posición, es que en algunos casos no se han satisfecho las exigencias de forma de que tratan los artículos 10 y 102 del CPACA, mientras que, en otras, si bien se han invocado fallos de unificación del Consejo de Estado, carecen de identidad fáctica y jurídica para la aplicación de la referida herramienta.

Continúan precisando que respecto de la información de las solicitudes que se han atendido y han sido negadas, se debe consultar con la Dirección de procesos judiciales o de defensa para tener información de cuáles han sido presentadas ante el Consejo de Estado, pues esta subdirección no tiene la información respecto a esa situación, por lo que se debe consultar igualmente con el área competente si en la página web de la entidad se ha diseñado algún mecanismo de consulta, pues la subdirección no tiene información sobre el particular.

Respuesta de la que se puede concluir que, aunque aplican los lineamientos de dicha figura y se han recibido escritos tendientes a su aplicación, no han sido aprobadas por no colmar los requerimientos legales.

En el caso particular de Colpensiones, resulta de gran atractivo su respuesta, por cuanto no se limita a contestar que analizó los casos de forma integral, por el contrario, logra exponer que dentro de los noventa y dos eventos presentados se evidenciaron errores de forma por parte de los solicitantes, al no cumplir los requisitos establecidos por la norma para poder dar aplicación de la herramienta de extensión de la jurisprudencia, lo cual denota que, pese a que se hubiere decidido en su contra, no se pretende aumentar la congestión judicial

buscando las alternativas jurídicas para la negación a la aplicación de la herramienta, sino que demuestra falta en el conocimiento de los interesados.

No obstante, termina siendo particular que, aunque la respuesta expone que la gran mayoría de las peticiones recayó en “el reajuste de las mesadas pensionales con base en el IBL reportado en el último año de servicios. Así mismo, la inclusión para la liquidación del IBL de factores diferentes a los dispuestos en el Decreto 1158 de 1994”, arguye que se presentaron casos que no guardaron una identidad fáctica y jurídica, lo cual puede ser óbice, para futuras investigaciones, en el entender la forma particular de revisión de la entidad para establecer la similitud de hecho y de derecho en pleito, entendiendo que la indebida investigación y estudio por parte de los órganos estatales puede desencadenar en una renuencia por parte de los apoderados de hacer uso de la herramienta por considerarla poco procedente para el reconocimiento de las garantías de sus representados, replegándola al desuso.

### **3.3 Fondo de Previsión Social del Congreso de la República “FONPRECON Pensiones y Cesantías”**

Al respecto de la petición elevada ante esa entidad, se denota un mínimo uso del instituto en estudio por parte de los ciudadanos; a partir de la vigencia de la norma que da vida a la extensión de la jurisprudencia, solo han recibido quince (15) requerimientos en los que se solicitaba reconocer los derechos concedidos en demandas de carácter pensional. Misma cantidad de casos en los cuales la entidad procedió a negar la extensión, en el entendido de que no existía identidad fáctica y jurídica entre la situación particular de los interesados y los beneficiarios de las providencias esgrimidas.

No obstante, es necesario resaltar que, de conformidad con la referida respuesta, esta se dio a la tarea de evidenciar, en los casos presentados, si existía identidad entre las partes, aun cuando, en principio, no estaría llamado a proceder así, “conforme a los conceptos de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado por no tratarse de sentencias de unificación, por no haber concedido el derecho reclamado y por no haberse proferido la sentencia en vigencia de la Ley 1437 de 2011”.

Lo anterior, es de vital relevancia, dado que implica la revisión de los asuntos por parte de la entidad, pese a que pudiera existir algún error de fondo por parte de los solicitantes que viciaría la posibilidad de hacer efectiva la extensión de la jurisprudencia, de tal forma que permite evidenciar una posible falencia de aquellos en el entendimiento de la figura, lo cual puede conllevar desuso de la herramienta jurídica.

FONPRECON relaciona las siguientes solicitudes:

**Tabla 1**

*Discriminación de solicitudes*

<b>Sentencia y autoridad</b>	<b>Nº de casos</b>
Sentencia de tutela del 20 de noviembre de 2014 proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda RADICADO 11001031500020130257300 JAIME OSSA VS UGPP	1
Sentencia de unificación del 12 de septiembre de 2014 proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda dentro del asunto tramitado bajo el radicado 25000-23-42-000-2013-00632-01. Interno (1434-2014).	5
Sentencia de Unificación del 4 de agosto de 2010 proferida por el Consejo de Estado Sección Segunda dentro del asunto tramitado bajo el radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01 interno 09-112	5
Sentencia del 14 de octubre de 2010 el 14 De octubre 2010 expediente 250002325000200603695	1
Sentencia de tutela Sección Segunda del Consejo de Estado, Subsección B, de fecha 18 de septiembre de 2014, proferida en el expediente de tutela 2013-2708-01.	1
Sentencias Su 130 de 2013 y su 189 de 2012 expedidas por la Corte Constitucional	1
1. Sentencia de Tutela. T-711 de 2012. Corte Constitucional. Septiembre 8 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Referencia: expediente T- 2,736.443. 2. Sentencia de Tutela. T-120 de 2012. Corte Constitucional. Febrero 21 de 2012. Magistrado ponente: Luis Ernesto Silva. Referencia: expedientes T-3198142 y T-3221983. 3. Sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda. Febrero 17 de 2011. Magistrado Ponente: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Radicación número: 25000-23-25-000- 2007-00219-01 (1979-08).	1

Fuente: propia a partir de resultados de derecho de petición

De estas, anota que nueve (9) han sido presentadas ante el Consejo de Estado y cinco (5) se encuentran archivadas con concepto a favor de la administración.

### 3.4 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Por su parte, la experiencia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es de vital y particular importancia, comoquiera que no está llamada a aplicar la extensión de la jurisprudencia para sí misma, sino su finalidad es conceptuar respecto de la viabilidad de hacer extensivos los beneficios de las sentencias de unificación de cara a los casos particulares que presentan otras entidades del Estado.

De esta forma indica que, a partir de la vigencia de la figura, ha recibido un total de 2.426 solicitudes de concepto previo, distribuidas de la siguiente manera.

**Tabla 2**

*Peticiones de extensión jurisprudencia vía administrativa por año*

PETICIONES DE EXTENSION JURISPRUDENCIA VIA ADMINISTRATIVA POR AÑO	
2012	1
2013	357
2014	327
2015	20
2016	323
2017	762
2018	166
2019	232
2020	145
2021	93
<b>TOTAL</b>	<b>2426</b>

Fuente: ANDJE-OAJ

Se observa que el mayor porcentaje de los requerimientos versan en torno a la extensión de los beneficios en fallos de unificación respecto de i) reliquidación pensional con base en el IPC (con un 31.5%) ii) inclusión de factores salariales en la liquidación de la pensión de jubilación (con un 18.8%), iii) prima especial 30% del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 (con un 12.4%) y iv) la exigibilidad del derecho a la bonificación por compensación y

cómputo de prescripción trienal (con un 10.2%). En tal virtud, es evidente que el grueso de las solicitudes se gestiona en función de derechos pensionales, lo cual es congruente con las que se presentan ante otros organismos, respuesta que la entidad establece en la siguiente tabla.

**Tabla 3**

*Respuestas emitidas por las entidades*

ENTIDAD	NO. DE SOLICITUDES DE CONCEPTO
CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL - CASUR	666
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP	541
COLPENSIONES	199
EJERCITO NACIONAL	183
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	110
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	95
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL	66
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL VILLAVICENCIO - META	51
DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL	48
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL CALI - VALLE DEL CAUCA	46
PENSIONES DE ANTIOQUIA	35
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL SANTA MARTA - MAGDALENA	34
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION	27
POLICIA NACIONAL	26
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	23
UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO	20
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL BOGOTA - CUNDINAMARCA	19
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL ARMENIA - QUINDIO	16
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL DE PASTO-NARIÑO	16
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL MONTERIA - CORDOBA	14
DIRECCION EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACION JUDICIAL NEIVA-HUILA	14

Fuente: ANDJE/ Corte a 09 de noviembre de 2021

Es necesario recalcar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado emite conceptos previos a las entidades que tienen en curso el trámite de extensión de la jurisprudencia, pero esto no implica que se sean vinculantes, toda vez que es la receptora de la solicitud la que cuenta con la potestad de aceptar y proceder con lo pedido o rechazarlo, en estricto cumplimiento de lo reglado en el artículo 614 del Código General del Proceso. La administración está llamada a emitir concepto sobre si una sentencia es de unificación o no, razón por la cual aquella, ante la consulta de cuántas solicitudes había atendido de manera

favorable, elaboró la tabla que muestra las providencias sobre las que se ha expedido concepto previo cuyo sentido es de unificación, registro que se realiza desde el 14 de noviembre de 2018.

**Tabla 4**

*Providencias emisión concepto previo sentencia unificación*

NÚMERO RADICADO SENTENCIA INVOCADA	NÚMERO INTERNO SENTENCIA INVOCADA	CORPORACIÓN QUE EMITE LA SENTENCIA	FECHA SENTENCIA INVOCADA	SENTIDO CONCEPTO PREVIO	SUB TEMA
CE-SUJ-4-001	22756	CONSEJO DE ESTADO	20-08-20	UNIFICA	Sanción impuesto renta
2019-CE-SUJ-4-009	23103	CONSEJO DE ESTADO	06-11-19	UNIFICA	Alumbrado público
23000123300020130026001	0088-2015	CONSEJO DE ESTADO	25-08-16	UNIFICA	Contrato realidad, ingreso base para la liquidación de las prestaciones sociales a que hubiere lugar y la prescripción de los derechos reclamados.
CE-SUJ2 No 004-2016	0528-14	CONSEJO DE ESTADO	15-12-20	UNIFICA	Prima especial 30% ART. 14 Ley 4 de 1992
25000232500020100024602	0845-15	CONSEJO DE ESTADO	18-05-16	UNIFICA	Prima especial magistrados altas cortes art. 15 Ley 4 de 1992
85001333300220130023701	1701-16	CONSEJO DE ESTADO	23/04/2011	UNIFICA	Reajuste salarial soldados profesionales
SUJ-016-CE-S2-2019	2204-2018	CONSEJO DE ESTADO	02-09-19	UNIFICA	Prima especial 30% ART. 14 Ley 4 de 1992
CE-SUJ-016-19 25000-23-42-000-2013-02235-01	2602-2016	CONSEJO DE ESTADO	03-05-19	UNIFICA	Pensión de sobrevivientes beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional
SUJ-023-CE-S2-2020	5472-18	CONSEJO DE ESTADO	15-12-20	UNIFICA	Prima especial 30% ART. 14 Ley 4 de 1992
08001-23-31-000-2011-0068	0528-14	CONSEJO DE ESTADO	25-08-16	NO UNIFICA	Reconocimiento de cesantías
25000232500020100511101	0907-2011	CONSEJO DE ESTADO	15-11-12	NO UNIFICA	Reliquidación con base en el IPC
25000232500020070014101	1479-09	CONSEJO DE ESTADO	27-01-11	NO UNIFICA	Reliquidación con base en el IPC
25000232500020100051101	1651-2012	CONSEJO DE ESTADO	15-11-12	NO UNIFICA	Asignación de Retiro de la Fuerza Pública
NÚMERO RADICADO SENTENCIA INVOCADA	NÚMERO INTERNO SENTENCIA INVOCADA	CORPORACIÓN QUE EMITE LA SENTENCIA	FECHA SENTENCIA INVOCADA	SENTIDO CONCEPTO PREVIO	SUB TEMA
76001-23-31-000-2002-02333-01	1771-05	CONSEJO DE ESTADO	23-08-07	NO UNIFICA	Reliquidación pensiones Ley 6 de 1992
25000232500020080088601	1778-2011	CONSEJO DE ESTADO	19-04-12	NO UNIFICA	Reliquidación con base en el IPC
05001233300020130074101	4648-15	CONSEJO DE ESTADO	04-10-18	NO UNIFICA	Reliquidación con base en el IPC
25000-23-0002001-08133-01	4759-05	CONSEJO DE ESTADO	05-03-07	NO UNIFICA	Reliquidación pensiones Ley 6 de 1992
25000232500020030815201	8464-05	CONSEJO DE ESTADO	17-05-07	NO UNIFICA	Reliquidación con base en el IPC

Fuente: ANDJE-OAJ

Por último, frente a lo reportado por la aludida Agencia, resulta necesario citar el inciso final de la respuesta a los interrogantes 10 y 11, que permite evidenciar un llamado de atención a quienes formulan las solicitudes de extensión de la jurisprudencia, por cuanto no se puede pretender que la agilidad del proceso lo convierta en una herramienta con poco rigor jurídico, entendiendo que su propósito es prestar seguridad jurídica y no menoscabar los intereses generales del Estado; al respecto la entidad respondió:

10. ¿Cuál es el criterio de la entidad frente a la utilidad y pertinencia de la figura de extensión de la jurisprudencia?, y 11. ¿Considera esa entidad que esta figura brinda seguridad jurídica al ciudadano y promueve la oportunidad y eficacia de la administración de justicia y el acceso a la misma en igualdad de condiciones?

(...) El mecanismo es sencillo, pero su procedimiento es riguroso, lo que garantiza la seguridad jurídica en igualdad de condiciones a las del autor de la sentencia que se emitió como de unificación. Sin embargo, siendo un mecanismo tan novedoso y que puede facilitar a los ciudadanos el acceso a la justicia, se está viendo afectado por la congestión judicial en cabeza del Consejo de Estado y por las decisiones negativas de las entidades a adoptar decisiones en favor de los ciudadanos sin que estos deban acudir a la vía judicial (ANDJE, 2022).

Una vez revisadas y analizadas las respuestas institucionales, se puede colegir que la experiencia apunta, de forma generalizada, a una falta de aplicación de la figura por razones debidamente soportadas en los casos que les ocupa, pero que sorpresivamente fijan una postura de negación continua.

El primordial argumento es la falta de identidad entre las sentencias reconocidas y los hechos particulares respecto de quienes pretenden emplear la herramienta; y las falencias formales y de fondo en la presentación de las solicitudes, hechos que avizoran grandes riesgos para el mecanismo estudiado, lo que, hasta el momento, no muestra un acceso eficaz y ágil a la administración de la justicia y el cumplimiento de las metas de descongestión judicial y facilidad de los ciudadanos que reclaman la igualdad jurídica por hechos similares a los fallados en casos anteriores, situación que al momento de aplicar la Ley 2080 se puede mejorar, debido a la modificación de poder inadmitir y subsanar las solicitudes.

Por último, como cierre del presente capítulo, se encuentra necesario citar la respuesta al considerando 11 de la petición incoada ante FONPRECON, que dijo:

¿Considera esa entidad que esta figura brinda seguridad jurídica al ciudadano y promueve la oportunidad y eficacia de la administración de justicia y el acceso a la misma en igualdad de condiciones?

No necesariamente considerando la constante variación de la jurisprudencia, un buen ejemplo es la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 relativa a la liquidación de las pensiones de los empleados públicos del régimen de transición (Fonprecón, 2022).

La razón es que si bien este concepto no genera efectos vinculantes en derecho, sí permite dilucidar el objeto mismo de la presente investigación, dado que la figura analizada de la extensión de la jurisprudencia raya en ser un trámite sin aplicación, que los profesionales del derecho podrían terminar en desechar ante la falta de unificación en el concepto del empleo de esta por parte de las entidades, la idea de una continua inseguridad jurídica por una aparente variación reiterada de la jurisprudencia, como indica Fonprecón, y

la marcada línea, evidente en las instituciones consultadas, en desvirtuar la igualdad entre quienes buscan acceder a la figura y los fallos ejecutoriados.

Es claro que no se realiza un análisis de todas las preguntas formuladas a las entidades, y esto se debe a que no se recibió respuesta completa de los interrogantes, algunas lo hicieron de manera generalizada, con poca información, y solo 2 de ellas, como se ha indicado en este capítulo, fueron las que más datos brindaron sobre la aplicación de la figura trabajada a lo largo de este trabajo.

#### 4 Conclusiones

En el presente capítulo se busca exponer las conclusiones generales de la investigación realizada, tendientes a estructurar una serie de recomendaciones a los lectores en aras al mejoramiento, al menos en el uso y la implementación, de la figura de la extensión de la jurisprudencia, entendiendo que desde su estructura formal está diseñada y proyectada a ser una herramienta viable en la descongestión judicial y el mejoramiento de la administración de justicia.

Sea lo primero indicar que la figura nace de la necesidad de garantizar una tutela efectiva de los derechos, apelando a la colaboración armónica de las entidades públicas y la jurisprudencia del Consejo de Estado como Corporación de cierre de los conflictos que las involucran, de tal forma que la rama ejecutiva y la judicial logren un consenso jurídico que se traduce en celeridad al momento de resolver frente a los derechos de los administrados, lo que, de paso, garantiza que estos no se vean sometidos a controversias prolongadas de las que, en principio, ya existen criterios decantados sobre temas específicos, desde luego, en el entendido de que deben demostrar la existencia de hechos y pretensiones similares a los casos fallados dentro de las sentencias de unificación.

Expuesto y dilucidado el concepto, como fue desarrollado en el primer capítulo, la extensión de la jurisprudencia, dentro del horizonte normativo del Estado colombiano, está llamada a ser un mecanismo de consolidación armónica de los criterios sobre los cuales ha fallado el máximo órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, de suerte que permita agilizar la administración y disposición de justicia, logrando una reducción sustancial en la realidad material de la mora generalizada que viven los procesos administrativos.

De esta manera, el materializar herramientas que permiten acceder a iguales resultados ante hechos y pretensiones similares, lejos de convertirse en la aplicación

silogística del derecho, permite arar el camino hacia el recobrar la percepción de seguridad jurídica de administrados y entes de derecho público, pues deberán estar sumidas en una línea jurisprudencial, ampliamente estable, sin presentar riesgos sancionatorios ante los distintos organismos de control que vigilan, tanto la práctica como la ejecución de los recursos de las entidades, pero también se materializa la seguridad jurídica de los ciudadanos en tanto pueden tener la seguridad que lo pretendido, siempre y cuando logre demostrar la similitud, le será concedido en tiempos razonables.

Es preciso recordar, en este momento, que la presente investigación buscaba dilucidar una pregunta problema planteada inicialmente y es si ¿la extensión de la jurisprudencia pasa de ser un mecanismo de descongestión a trámite sin aplicación? Por lo que es necesario tener en cuenta que, de forma contraria a los loores conceptuales de la estructuración de la herramienta, se encuentran las conclusiones frente a la experiencia expuesta por las entidades consultadas, por lo cual se puede evidenciar que el mecanismo, al menos en lo que va corrido de su vida jurídica, no ha terminado por cumplir de forma efectiva sus objetivos principales de seguridad y celeridad, lo cual es evidenciable cuando el Consejo de Estado ha precisado que la hermenéutica de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme, motivo por el cual se han desarrollado tesis interpretativas y contradictorias que han tenido como resultado una incertidumbre procesal, problemática que ha venido motivando a esa Corporación a unificar su estructura jurisprudencial con el fin de lograr estos fines de interpretación, que a su vez permitan llegar a cumplir con los beneficios que representan figuras como la extensión de la jurisprudencia.

Pero, aun cuando se reconoce el trabajo del Consejo de Estado en la lucha por dotar de aplicación material y formal a la herramienta, así como de entidades como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que ha dispuesto de manuales y guías ampliamente

explicados tanto para las entidades públicas como para los ciudadanos, es una realidad que la constante negatividad de las instituciones en aplicar y su postulado férreo en controvertir toda solicitud, así como la actual dilación que se presenta en los despachos judiciales, donde aún no se logra establecer una claridad a los alcances y la estructura del mecanismo, es la principal fuente de alerta ante la proyección de su efectividad, por cuanto se imposibilita reunir las características de hecho requeridas por parte de los interesados frente a las sentencias de unificación, generando, de esta manera, una posible dejación en la aplicación de la figura, al menos hasta que el paso regular del tiempo permita la consolidación y unificación estable de la jurisprudencia, esto de conformidad con las experiencias recolectadas de las entidades consultadas.

Por esto, encontrar experiencias como las manifestadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, permite evidenciar una corriente positiva por parte de esa entidad, en cuanto a la necesidad de mantener la figura en el ordenamiento jurídico colombiano, como fuente de acceso, pronto, a la justicia, simplificando la resolución de los conflictos al evitar surtir largas etapas probatorias, no obstante, es renuente en recordar que una de las grandes falencias de la aplicación de la figura radica en posibles fallas de los solicitantes al no cumplir, en debida forma, con las exigencias necesarias para dar aplicación a la extensión de la jurisprudencia.

En síntesis, de las conclusiones presentadas se puede colegir que, conforme a la pregunta problema del trabajo, a la fecha el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia puede encontrarse ante una barrera sustancial que le impida cumplir con su objetivo, para caer en un trámite con poca aplicación dentro del ordenamiento jurídico, por una falta de soporte material por la aparente confusión generada por las providencias de unificación, acompañado por la mala interpretación de los profesionales del derecho, en el extremo activo

de quienes alegan la figura y del extremo pasivo en las oficinas jurídicas de las distintas entidades, lo que ha generado congestión judicial a lo largo de su aplicación; que a pesar de que entró en vigencia la Ley 2080, no cuentan con el conocimiento suficiente acerca de las modificaciones y no han logrado una socialización efectiva de la figura, por lo que aún prefieren que disputas de índole legal sean desatadas por los jueces.

Sin perjuicio de las anteriores conclusiones, surgen nuevas vicisitudes que, en el futuro, podrían imponer variantes o modificar la mecánica o utilización del instrumento. Al respecto, reconociendo que en las respuestas de las entidades a las que se les formularon interrogantes sobre la extensión de la jurisprudencia, se logró evidenciar que el mayor porcentaje de solicitudes de extensión de jurisprudencia tiene origen en discusiones de materia pensional, cuyo sistema, valga recordar, fue unificado con la Ley 100 de 1993, que derogó los regímenes especiales que favorecían u otorgaban condiciones extraordinarias a varios grupos de servidores públicos de acuerdo con el sector oficial al que estuvieran adscritos, cuyo juez natural corresponde al contencioso-administrativo, en el supuesto de que se unificara la competencia de esos asuntos en los jueces laborales de la jurisdicción ordinaria, ¿tendría sentido o efectos prácticos la figura?, ¿se trasladaría el instrumento como un medio de descongestión para la última de dichas jurisdicciones?, ¿las sentencias de unificación del Consejo de Estado tendrían efecto vinculante frente a los jueces laborales?, interrogantes que valdría la pena decantar.

Finalmente, recordar que la figura de la extensión de jurisprudencia es muy reciente y por ende es desconocida aun por los ciudadanos y las entidades que tienen que darle aplicación, pero lo que se busca con la Ley 2080 es propender por una nueva cultura de gestión que busca evitar los litigios, brindar seguridad jurídica e igualdad de las personas ante la Administración, quitando rigurosidad para poder evitar congestión judicial,

permitiendo que se logren hacer reclamaciones ante la administración con igual situación fáctica y jurídica basados en decisiones jurisprudenciales unificadas, sin necesidad de que se logren con procesos judiciales y ofreciendo a los ciudadanos mayor seguridad jurídica y estabilidad en las decisiones judiciales y asegurar un trato igualitario ante las autoridades administrativas y judiciales.

## 5 Recomendaciones

De cara a los resultados arrojados en la investigación, se pueden recoger tres grandes recomendaciones:

La primera está dirigida a los abogados litigantes y se funda en la necesidad de hacer mejor uso de los manuales técnicos e información que entidades como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e, incluso, el propio Consejo de Estado, han puesto a su alcance, toda vez que, al emplear en debida forma la figura, se aporta al cumplimiento del objetivo de celeridad que propone la extensión de la jurisprudencia.

La segunda se encuentra orientada a las oficinas jurídicas de las entidades de derecho público y se soporta en la urgencia por construir y socializar políticas internas de defensa jurídica y daño antijurídico, donde recojan efectivamente los postulados de la figura, así como las recomendaciones técnicas expedidas por el Consejo de Estado, en su jurisprudencia, y las orientaciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, comoquiera que no basta con incluir el manual técnico dentro de su estructura normativa, sino que se requiere la integración efectiva de la norma con la realidad jurídica que afronta la administración.

Por último, como recomendación conjunta es mantener la figura dentro del ordenamiento jurídico, puesto que, con el mejoramiento en su uso y de cara a la propuesta del Consejo de Estado en buscar una unificación de la jurisprudencia, de forma estable, se garantiza mejorar la seguridad jurídica del Estado y el acceso a la justicia material, el cual para asegurar su cumplimiento y efectividad deberá tener una autoridad competente para que le realice seguimiento y control a estos procesos.

## Referencias

- Aguilera, M., & Aponte, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 18, 85-113. <https://doi.org/10.18601/21452946.N18.06>
- Alvarado, V., Álvarez, L., Andrade, H., Arenas, G., Bastidas, H., Buitrago, S., Díaz, S., Gil, E., Gómez, G., & Hernández, A. (2017). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado y Banco de la República. <https://bit.ly/3Mxvs5D>
- ANDJE. (2014). Extensión de la jurisprudencia en vía administrativa y judicial. *Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado (ANDJE)*, 1-26. <https://bit.ly/3cwV9To>
- ANDJE. (2016). Documento de análisis jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia. *Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado (ANDJE)*. <https://bit.ly/3F1KgYH>
- ANDJE. (2017a). Circular Externa 2 de 2017. *Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado (ANDJE)*, 1-9. <https://bit.ly/3eFsAXL>
- ANDJE. (2017b). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. . *Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado (ANDJE)*, 1-9. <https://bit.ly/3dgE6Ek>
- Arboleda, E. (2021). *Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo* (3.<sup>a</sup> ed.). Legis. <https://bit.ly/3CARwb0>
- Beltrán, E. (2018). Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 1(20), 389-419. <https://doi.org/10.18601/21452946.N20.14>

- Benavides, J. (2016). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011) : comentado y concordado (2.ª ed.)*. Universidad Externado de Colombia. <https://bit.ly/3yHUnO0>
- Cabarcas, C. (2021). *Críticas al mecanismo de extensión de jurisprudencia en la reciente reforma al CPACA*. Legis Ámbito Jurídico. <https://bit.ly/3ex8P4G>
- Castro, P., & Peña, S. (2013). Unificación y extensión jurisprudencial en el proceso administrativo. *Universidad Militar Nueva Granada*, 1-35. <https://bit.ly/3VtUzdw>
- Congreso de Colombia. (1996). *Ley 270 de 1996. Estatutaria de la Administración de Justicia*. *Diario Oficial*. 42.745. Función Pública. <https://bit.ly/3CAPIPa>
- Congreso de Colombia. (2011, enero 18). *Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. *Diario Oficial n.º. 47956*. . Función Pública. <https://bit.ly/31ZfPeN>
- Congreso de Colombia. (2021). *Ley 2080 de 2021. Reforma CPACA*. . Función Pública. <https://bit.ly/3CzMMm4>.
- Colombia. Congreso de la República. Proyecto de Ley 198 de 2009. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Gaceta del Congreso*, Año XVIII, No. 1173. 17 de noviembre de 2009.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994, octubre 12). *Sentencia T-445/94 (Alejandro Martínez Caballero, M.P.)*. Corte Constitucional. <https://bit.ly/3rzCURF>
- Corte Constitucional de Colombia. (1997, abril 8). *Sentencia T-175/97 (José Gregorio Hernández Galindo M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3gd4Vyr>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998a, julio 2). *Sentencia T-321/98 (Alfredo Beltrán Sierra, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3MycwUr>

- Corte Constitucional de Colombia. (1998b, octubre 7). *Sentencia T-566/98 (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3MDTgET>
- Corte Constitucional de Colombia. (1999, enero 29). *Sentencia SU 047/99 (Carlos Gaviria y Martínez Alejandro, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU047-99.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2006, marzo 8). *Sentencia C-180-06 (Jaime Araujo Renteria M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3S1drxD>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011a, julio 6). *Sentencia C-539/11 (Luis Ernesto Vargas, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3T3MBXa>
- Corte Constitucional de Colombia. (2011b, noviembre 1). *Sentencia C-816/11 (Mauricio González Cuervo, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3D02FmX>
- Corte Constitucional de Colombia. (2012, julio 25). *Sentencia C-588/12 (Mauricio González Cuervo, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3Sa7Yoi>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014a, enero 29). *Sentencia C-034/14 (María Victoria Calle, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3geteMB>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014b, julio 7). *Sentencia T-455/14 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.)*. Corte Constitucional de Colombia. <https://bit.ly/3CEkWoH>
- Espinal, J. (2005). La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A. . *Revista Jurídica*, 20(1), 1-2. <https://bit.ly/31y7S1P>
- Gómez, O. (2019). Instrumento de Gerencia N° 7. Sobre el deber de unificación de la jurisprudencia y la facultad de extensión de jurisprudencia en el distrito capital. *Secretaría Jurídica Distrital*, 1-16. <https://cutt.ly/WBAd5i8>

- Hernández, A. (2011a). El nuevo código administrativo de Colombia, carta de derechos ciudadanos. *Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, 1-25. <https://bit.ly/3MxPoFy>
- Hernández, A. (2011b). La Jurisprudencia en el nuevo Código. En *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pp. 233-244). Consejo de Estado y Contraloría General de la República. <https://bit.ly/3S7tIRA>
- Jefatura del Estado. (1998, julio 13). *Ley 29/1998. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Diario Oficial n.º. 167*. BOE (Boletín Oficial Del Estado. <https://bit.ly/3VuURRy>
- Jinesta, E. (2006). *Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa* (1.ª ed.). Juricentro. <https://bit.ly/3gb7cdA>
- Kelsen, H. (1982). *La teoría pura del Derecho* (1.ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3rzEq6q>
- Presidencia de la República. (1992). Constitución Política de Colombia 1991. En *Acnur*. <https://bit.ly/3CzcJ4Z>
- Reyes, L. (2021). Alcances y retos de la actualización al CPACA mediante la Ley 2080 de 2021. *Universidad Santo Tomás*, 1-21. <https://bit.ly/3yJxIX3>
- Romero, H. (2008). El Consejo de Estado como unificador de jurisprudencia. En *Memorias. Seminario Franco – Colombiano Reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo* (p. 457). <https://bit.ly/3yIGG1y>
- Santos, J. (2018). *Principios aplicables al trámite de las actuaciones administrativas*. Santos Rodríguez Abogados. <https://bit.ly/31zMPMg>

Zambrano, W. (2011). Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En *Memorias del Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011* (pp. 37-77). Consejo de Estado y Contraloría General de la República.  
<https://bit.ly/3S7tIRA>

## **Anexos**

### **Anexo 1.** Formato derecho de petición

Señores

**Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

Ciudad

#### **Referencia:** Solicitud de información

El suscrito Nelson Enrique Pinedo Celis, identificado con cédula de ciudadanía número 11.510.120, actuando en nombre propio, en ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, me permito formular solicitud en interés particular, teniendo en cuenta lo siguiente:

Actualmente me encuentro realizando trabajo de investigación acerca de la extensión de jurisprudencia, con la finalidad de investigar su origen, cambios y aplicabilidad ante la administración, con el fin de definir si ha promovido la real descongestión de la jurisdicción o, en su defecto, ha sido de poca o nula aplicación; motivo por el cual me permito solicitar se me informe:

1. ¿Cuál es el número total de solicitudes de extensión de jurisprudencia que se han presentado ante su entidad, año por año, a partir de la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)?
2. ¿Cuáles han sido las temáticas y las jurisprudencias invocadas por los solicitantes de la extensión de jurisprudencia? Favor presentar la respuesta de manera porcentualizada.
3. De las solicitudes de extensión de jurisprudencia presentadas ¿cuántas se han atendido de manera favorable?

4. De las solicitudes de extensión de jurisprudencia ¿cuántas se han negado y por qué razón?
5. ¿Cuántas de las solicitudes de extensión de jurisprudencia negadas por esa entidad se han presentado ante el Consejo de Estado?
6. ¿La entidad tiene diseñado algún sistema de fácil consulta, con índices temáticos, tipos de providencias, entre otros, sobre los casos decididos y/o fallados en sedes administrativa y judicial, para conocimiento y ayuda de los usuarios y ciudadanos?
7. ¿Qué ruta tienen establecida internamente en la institución para el procedimiento y manejo de las solicitudes de la extensión de la jurisprudencia, con miras a garantizar los derechos de los solicitantes?
8. ¿Cuentan con mecanismos de evaluación o indicadores para asegurar la resolución de las solicitudes de extensión de jurisprudencia?
9. ¿Cómo han manejado internamente el cambio del procedimiento de extensión de la jurisprudencia a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021?
10. ¿Cuál es el criterio de la entidad frente a la utilidad y pertinencia de la figura de extensión de la jurisprudencia?
11. ¿Considera esa entidad que esta figura brinda seguridad jurídica al ciudadano y promueve la oportunidad y eficacia de la administración de justicia y el acceso a la misma en igualdad de condiciones?
12. ¿Cuál es la entidad u organismo que más solicitudes de extensión de la jurisprudencia recibe y tramita? (pregunta dirigida únicamente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado).

**Fundamentos de derecho**

De conformidad con el artículo 23 Constitucional, el derecho fundamental de petición es una garantía fundamental de las personas que posibilita la satisfacción de otras prerrogativas como el derecho a la información, el acceso a documentos públicos, la libertad de expresión y el ejercicio de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan.

El CPACA y demás aplicables o pertinentes.

**Notificaciones:**

Recibiré las notificaciones en el correo electrónico: [nelson.pinedo@urosario.edu.co](mailto:nelson.pinedo@urosario.edu.co).

Atentamente,

**Nelson Enrique Pinedo Celis**

**C.C No. 11.510.120**

**Correo: [nelson.pinedo@urosario.edu.co](mailto:nelson.pinedo@urosario.edu.co)**