

**APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE
UNIFICACIÓN - LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES
CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN
DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017**

RAFAEL HERNÁNDEZ SANTOS

JUAN PABLO QUIROZ BAUTISTA



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR SEDE CÚCUTA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA
2019**

**APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE
UNIFICACIÓN - LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES
CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN
DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017**

RAFAEL HERNÁNDEZ SANTOS

JUAN PABLO QUIROZ BAUTISTA

Trabajo de Grado presentado para optar título de Magíster en derecho Administrativo

Tutor:

DIEGO ARMANDO YAÑEZ MEZA

Magister



**UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR SEDE CÚCUTA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JOSÉ DE CÚCUTA
2019**

CONTENIDO

	Pág.
TITULO	1
INTRODUCCIÓN	2
1. PROBLEMA	6
1.1. Planteamiento del Problema	6
1.2. Formulación del Problema	8
1.3. Objetivos	8
1.3.1. <i>Objetivo General</i>	8
1.3.2. <i>Objetivos Específicos</i>	8
1.4. Justificación	9
2. MARCO REFERENCIAL	12
2.1. Antecedentes	12
2.2. Marco Teórico	21
2.2.1. <i>El valor jurisprudencial desde el derecho comparado</i>	21
2.2.2. <i>La jurisprudencia como fuente directa o indirecta del derecho</i>	23
2.2.3. <i>La jurisprudencia como fuente de Derecho</i>	24
2.2.4. <i>La jurisprudencia como fuente del Derecho Administrativo</i>	26
2.2.5. <i>El valor de la jurisprudencia en el sistema interamericano de derechos humanos</i>	27
2.2.6. <i>Mecanismo de extensión de sentencia de unificación</i>	28
2.2.7. <i>La unificación jurisprudencial</i>	29
2.3. Marco Contextual	29

2.4. Marco Legal	30
2.4.1. <i>Constitución Política de 1991</i>	30
2.4.2. <i>Ley 153 de 1887</i>	31
2.4.3. <i>Ley 105 de 1890</i>	31
2.4.4. <i>Ley 169 de 1896</i>	31
2.4.5. <i>Ley 1340 de 2009</i>	32
2.4.6. <i>Ley 1395 de 2010</i>	32
2.4.7. <i>Ley 1437 de 2011</i>	32
2.4.8. <i>Ley 1564 de 2012</i>	32
2.4.9. <i>Sentencia C-816 de 2011</i>	38
2.4.10. <i>Sentencia C-588 de 2012</i>	38
3. METODOLOGÍA	39
3.1. Paradigma de la Investigación	39
3.2. Enfoque de la Investigación	39
3.3. Diseño de la Investigación	40
3.4. Población y Muestra	41
3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	41
3.6. Criterios de análisis de la información	42
3.7. Análisis y procesamiento de la información	42
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	53
4.1. Resultados	53
4.1.1. <i>Consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)</i>	53

<i>4.1.1.1. Fundamento jurídico de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación en Colombia.</i>	53
<i>4.1.1.1.1. Propósito, naturaleza jurídica y características del mecanismo de extensión de jurisprudencia</i>	54
<i>4.1.1.1.1.1. Características</i>	58
<i>4.1.1.1.2. Principios que orientan el mecanismo de extensión jurisprudencial</i>	59
<i>4.1.1.1.3. Régimen jurídico y ámbito de aplicación de extensión jurisprudencial</i>	64
<i>4.1.1.1.3.1. La extensión jurisprudencial de unificación a partir de la Ley 1437 de 2011</i>	66
<i>4.1.1.1.3.2. Noción</i>	67
<i>4.1.1.1.3.3. Finalidad</i>	69
<i>4.1.1.1.4. Requisitos de procedencia del mecanismo de extensión jurisprudencial</i>	71
<i>4.1.1.1.5. Petición</i>	76
<i>4.1.1.1.6. Causales para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia.</i>	77
<i>4.1.1.1.7. Procedimiento que debe adelantarse para solicitar la aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia</i>	80
<i>4.1.1.1.7.1. Procedimiento de la extensión jurisprudencial en sede administrativa</i>	81
<i>4.1.1.1.7.2. Procedimiento de la extensión jurisprudencial en sede judicial</i>	82
<i>4.1.1.1.8. Alcance de los efectos de la extensión jurisprudencial a terceros</i>	83
<i>4.1.2. Casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa</i>	86
<i>4.1.3. Eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.</i>	103

4.2. DISCUSIÓN	112
<i>4.2.1. Aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.</i>	112
5. CONCLUSIONES	115
6. RECOMENDACIONES	118
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXOS	125
Anexo 1. Ruta metodológica	126
Anexo 2. Formato de instrumentos	128

TITULO

APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE
UNIFICACIÓN - LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES
CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA
EN LOS AÑOS 2013-2017

INTRODUCCIÓN

En un Estado Social de derecho, la aplicabilidad de las instituciones define la verdadera vigencia del derecho. Entonces, solo en la medida en que se materialicen los derechos, se puede afirmar que la administración pública se encuentra limitada por un marco jurídico, imposibilitándose el abuso de poder, la extralimitación en el ejercicio de las funciones y el incumplimiento de los deberes que les asisten a los servidores públicos.

La problemática que se plantea en esta materia se origina en que antes de la Ley 1437 de 2011 que instituyó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no existía el procedimiento administrativo especial de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, por lo que la Jurisprudencia del órgano de cierre no pasaba de ser una mera fuente informativa siendo en muchos casos irrelevante y dando estricto apego al texto literal del artículo 230 “Los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la Ley”, de tal forma que cualquier otra fuente diferente a esta no constituía un criterio de aplicación directa, pudiendo ser desconocido sin consecuencia alguna para la función administrativa.

Con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), esta realidad, en teoría muta drásticamente, pues aquella interpretación sucumbe ante el desarrollo legislativo del artículo 102 y en ninguna forma le contradice, por el contrario, lo complementa de cara a múltiples desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, tanto en sentencias de constitucionalidad como en sentencias de unificación y de tutela respecto a la protección y guarda de los derechos fundamentales de los colombianos.

La Ley 1437 del Congreso de la República (2011) desde su artículo 10, pasando por los artículos 102, 269, 270, 271, 272, 273 y 274, regula en su conjunto la institución de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Para ello, se creó un nuevo

procedimiento, en el que interviene tanto la administración pública como el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, el referido Consejo de Estado.

Básicamente, a partir de una solicitud, que se debe entender en el ejercicio del derecho fundamental de petición, el ciudadano presenta a la administración pública su pretensión respecto de una causa propia y con fundamento en una sentencia de unificación, solicita que las consecuencias jurídicas aplicadas en ese caso le sean también aplicadas al que él ahora presenta, por tratarse de casos semejantes o análogos o en todo caso, muy parecido al que se decidió en aquella sentencia de unificación.

Con anterioridad al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no existía una figura semejante en el ordenamiento procesal administrativo, siendo el propósito fundamental de la misma el alcanzar la descongestión judicial y la uniformidad en la aplicación del derecho por parte de las administraciones públicas. Tampoco existía para la jurisdicción de lo contencioso administrativo la tipología “Sentencia de Unificación”, la cual sí se presentaba desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional en las conocidas sentencias en tipología SU; así mismo, para la jurisdicción ordinaria de la Corte Suprema de Justicia también existía y existe esta figura respecto de cada una de las sentencias de casación, al ser uno de los fines del mismo el de unificar la jurisprudencia.

La investigación sobre el análisis de la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, por parte del Consejo de Estado en los años 2013-2017, propenderá por examinar la consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); así como establecer los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la solicitud en materia de indemnización de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017; y finalmente,

inferir los aspectos en que ha favorecido a la descongestión judicial la aplicación de la figura de extensión de la jurisprudencia de unificación incorporada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

El estudio está enmarcado en el paradigma hermenéutico o interpretativo, el enfoque investigativo utilizado es el cualitativo, el diseño utilizado es el hermenéutico, el método aplicado a esta investigación, es el del estudio de caso; y como técnicas principales del método cualitativo, se emplearán la solicitud a través de derecho de petición, la búsqueda en páginas web y la obtención de material documental sobre extensión de jurisprudencia de unificación, tales como libros, guías, trabajos de investigación, revistas; así como la consulta normativa y jurisprudencial.

La estructura de este trabajo investigativo, se encuentra contenida en cinco capítulos, a través de los cuales se desarrolla el estudio, así: En el primer capítulo se relaciona todo lo referente al problema de investigación, como lo es el planteamiento y formulación del problema, la justificación, objetivo general, y específicos. El segundo capítulo presenta el marco referencial, el cual contiene los antecedentes de la investigación, el marco teórico, el marco contextual, y el marco legal del estudio. En el tercer capítulo se referencia la metodología de la investigación, la cual está conformada por el paradigma, enfoque, diseño, población y muestra, técnicas e instrumentos de recolección de la información, y el análisis e interpretación de resultados.

El cuarto capítulo se entregan los resultados y discusión de la investigación, así: 1. Consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), 2. Casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas

a través del medio de control de reparación directa; y, 3. Eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa. Seguidamente, se encuentra contenida la discusión final del estudio relacionada con la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.

Y para finalizar la investigación se presentan las conclusiones y recomendaciones, se destaca como principal conclusión que, respecto a la reparación directa, la extensión jurisprudencial en los casos analizados es un mecanismo ineficaz para conseguir su aceptación en sede administrativa o judicial. La principal razón de lo anterior es el desconocimiento sustancial y procesal que surge a través de la figura, desconocimiento que ha llevado en ciertos momentos a confundirla con el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. Sin embargo, la confusión también se presenta dentro del operador judicial, ya que fueron varias las sentencias en la que los conceptos del Consejo de Estado contrastaban con las peticiones de los interesados, lo anterior explicado ante el inadecuado uso de los profesionales del derecho. Y dentro de las recomendaciones, que es fundamental que el Consejo de Estado desde su actividad jurisprudencial unifique criterios faltantes sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial que hace confusa la figura y limita sus alcances. El trabajo demostró el inadecuado uso de la figura bajo estudio, no solo por parte del interesado, sino también por los operadores judiciales y las autoridades administrativas que tergiversan el propósito del mecanismo cuando se originan ambivalencias o vacíos al respecto.

1. PROBLEMA

1.1. Planteamiento del Problema

En Colombia, en el año 2011 fue expedida la Ley 1437 o más conocida como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), mediante la cual se incorpora la figura de extensión de los efectos de las sentencias de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado, la cual fue desarrollada en el título séptimo del CPACA, y la cual fue concebida como una medida de descongestión judicial.

En los artículos 10, 102, 269, 270, y, 271 del CPACA, se desarrolla lo concerniente a las sentencias de unificación jurisprudencial, siendo definida la misma en su artículo 270, como:

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 de 2011).

Haciendo referencia a finalidad de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, Vargas Rincón (2012), señaló que estas propenden por: “garantizar la aplicación de la Constitución, la Ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”.

Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado – ANDJE (2017), frente al propósito principal del mecanismo de extensión de jurisprudencia ha expresado que:

Es facilitar a los ciudadanos el acceso de manera directa, pronta y eficaz a las autoridades administrativas para que, con fundamento en decisiones judiciales tomadas con anterioridad, mediante sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado en las que se haya reconocido un derecho, sea posible resolver en igual sentido casos que tengan identidad fáctica y jurídica. (p. 3).

Lo anterior fundamentado en el artículo 10 del CPACA, que 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 de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Además, en desarrollo del principio de igualdad, el CPACA en su artículo 102, consagra el procedimiento de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceras personas por parte de las autoridades:

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

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

En cuanto a los resultados de la aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación por parte del Consejo de Estado, Alvarado Guzmán (2015), reseña lo siguiente:

El procedimiento de la Extensión de la Jurisprudencia, en aplicación de los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en los términos del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, ha sido una herramienta útil, pues ha sido impetrada 2262 veces en apenas 2 años y 7 meses en el reconocimiento pensional, que le permite al ciudadano que sus peticiones sean resueltas por el órgano de cierre de la jurisdicción, suprimiéndoles el proceso ordinario y ayudando a descongestionar los juzgados y tribunales. (p. 84).

Lo anteriormente descrito lleva a analizar la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.

1.2. Formulación del Problema

¿Qué aplicabilidad ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General

Analizar la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.

1.3.2. Objetivos Específicos

Examinar la consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Establecer los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

Determinar los eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

1.4. Justificación

La congestión judicial es a todas luces el problema más grande que aqueja a la administración de justicia en Colombia. La falta de personal y el sistema mismo empleado por los despachos judiciales hacían que un proceso administrativo se convirtiera en una carga para todas las partes involucradas en el proceso. Lo anterior llevaba a que entre otras se reconocieran derechos de manera tardía, que los montos de las indemnizaciones que se fallaban en una sentencia, crecieran de manera exponencial como consecuencia del pasar del tiempo afectando patrimonialmente a la administración por los intereses y a los accionantes porque el reconocimiento llegaba muy tarde.

Esta investigación se centró en el estudio del mecanismo legal de la extensión de la jurisprudencia incluido en la Ley 1437 de 2011, mecanismo que resulta novedoso para el ordenamiento jurídico colombiano y según el cual se permite la extensión a terceros de los efectos de interpretación hechas por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación cuando el caso estudiado para la extensión guarde identidad fáctica y jurídica con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión.

Al ser la figura de extensión de jurisprudencia, un mecanismo que presta unos especiales aportes a la Jurisdicción Contencioso Administrativa tales como reconocerle plena obligatoriedad al precedente judicial del Consejo de Estado, se considera relevante abordar esta investigación desde los conocimientos adquiridos a través de la Maestría en Derecho Administrativo.

La justificación teórica se fundamenta en el estudio jurisprudencial realizado, mediante el cual se establecen los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del

medio de control de reparación directa; así como se determinan los eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar dicha figura.

A nivel jurídico, el trabajo profundiza en la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, mediante la cual se reglamenta la figura de la extensión de la jurisprudencia de unificación, la cual fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano en el año 2011 por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

A nivel práctico el estudio de la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, por parte del Consejo de Estado en los años 2013-2017, se considera relevante por ser un análisis de la aplicabilidad que ha tenido esta figura en los cinco años de implementación en el caso específico de las indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.

La justificación metodológica del estudio está dada por los nuevos instrumentos diseñados para la recolección y análisis de información (matriz de análisis normativo y de análisis jurisprudencial), a través de los cuales se pudo dar respuesta a los objetivos específicos planteados, y los cuales pueden servir de modelo a futuras investigaciones.

2. MARCO REFERENCIAL

2.1. Antecedentes

Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011 - el precedente gran protagonista. (2017). Autora: Fanny Marcela Celis Bernal. Universidad Católica de Colombia, Bogotá, D.C.

El presente artículo de Celis (2017) estudia la novedosa herramienta contemplada en la Ley 1437 de 2011, el mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado. El interés se centra en la primera parte, título I, capítulo II, artículo 10 de la ley en mención, el cual se refiere al deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, llevándonos a dilucidar el precedente judicial, basándose en las diferentes posiciones jurisprudenciales al respecto, en segundo lugar, en la primera parte, título v, artículo 102 se despliega una fase administrativa donde se sostienen las directrices de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades y finalmente en la Primera Parte, Título VII, el artículo 269, esboza el procedimiento para la extensión de la jurisprudencia en fase judicial, permitiendo así claramente reflexionar sobre esta figura jurídica, partiendo del sustento teórico versus las principales dificultades en el momento de su implementación.

Se concluye que el mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado con base en el art 10 del C.P.A.C.A es una herramienta que nació con la finalidad de materializar los principios de igualdad, coherencia y seguridad jurídica muestra que refleja el esfuerzo e interés de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por constitucionalizar el derecho administrativo como lo han venido implementado las demás ramas del derecho en nuestro país.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza el fundamento constitucional del mecanismo de extensión, y la aplicabilidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia en Colombia.

La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia. (2016). Autor: Antonio Alejandro Barreto Moreno & Fabio Enrique Pulido Ortiz. Universidad de La Sabana, Bogotá, D.C.

En este artículo los autores Barreto y Pulido (2016), analizan el impacto del “esquema de extensión de jurisprudencia” en la implementación de la regla de precedente en el derecho administrativo colombiano y se realiza un balance de dicho esquema a la luz de los propósitos legislativos de la figura. Para ello, en la primera parte, se señalarán los presupuestos teóricos que nos sirven para explicar la forma en que puede existir e implementarse la regla de precedente en los ordenamientos jurídicos. A partir de lo anterior, se expondrá la forma en que se implementó la regla de precedente en el derecho colombiano; para señalar entonces algunas de las causas que, consideramos, explican la falta de eficacia del esquema.

Se concluye que el esquema que implementó la vinculatoriedad de los precedentes jurisprudenciales no solo en relación con los jueces y tribunales sino que además reguló la forma en que las sentencias de unificación del Consejo de Estado obligan a las autoridades administrativas, quienes deberán “extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado”, en aquellas circunstancias en las “que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”. Como se señaló la justificación de la implementación de la regla de precedente en este aspecto se justifica en (i) la pretensión de reducir la litigiosidad y (ii) garantizar la seguridad jurídica y la aplicación coherente del derecho.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analizan los tipos de precedentes judiciales, y los tres modelos de vinculación al precedente judicial.

Breves reflexiones sobre la extensión de jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano. (2016). Autor: John Maikol González Rodríguez. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C.

El autor González (2016), en su artículo de investigación desarrollado para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, hace una reflexión sobre el alcance de la figura de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, analizando los aportes normativos propuestos en la ley 1437 del 2011, como una respuesta a la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia, para lo cual se debe analizar la evolución conceptual del precedente en nuestro sistema judicial, partiendo de la relación intrínseca que la figura establecida en el artículo 102 de la ley 1437 del 2011 tiene con la jurisprudencia del Consejo de Estado, para entender su funcionalidad procedimental y su finalidad, así mismo se analiza el papel de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado respecto a la materia, con el fin de aterrizar los avances que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia en Colombia, desde un punto de vista crítico y descriptivo.

Se concluye que hay muchas debilidades al referirnos a la figura de extensión de jurisprudencia, la falta de una debida nominación normativa respecto a las causales de rechazo permite el abuso de la figura por parte de las autoridades administrativas, generando inseguridad jurídica. En últimas se está en riesgo de no cumplirse con la finalidad para lo que se creó la figura de extensión de jurisprudencia y por lo tanto se desincentiva su aplicación.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza la línea histórica conceptual desarrollada en Colombia respecto al reconocimiento de la jurisprudencia y su carácter vinculante; y se determinan las sentencias de unificación que están llamadas a extender sus efectos.

Extensión y unificación de la jurisprudencia. (2015). Autor: Jairo Antonio Aguirre Moreno. Universidad Libre de Colombia, Bogotá, D.C.

El autor Aguirre (2015), realiza este trabajo de investigación desarrollado para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Colombia Seccional Bogotá, para poder identificar cual ha sido la evolución y la importancia de la Jurisprudencia en nuestro país demostrando como se realizaron los grandes cambios durante la vigencia del Decreto 01 de 1984 y el positivismo colombiano donde los jueces no tenían autonomía y era puramente doctrinal, pasando a revisar los avances de la Constitución de 1991 con cambio del Neoconstitucionalismo en los que se debe tener en cuenta aspectos importantes como los derechos fundamentales y a la vez el Precedente Judicial, para concluir con la nueva Ley 1437 de 2011 que contempla como tal el Mecanismo de Unificación y Extensión de la Jurisprudencia.

En este trabajo se concluye que se logró determinar claramente cuáles son los elementos característicos de cada uno de las figuras precedente judicial, unificación y extensión de jurisprudencia. El precedente sigue siendo el mismo, esto es, la interpretación hecha por el Consejo de Estado (en este caso) bajo unos fundamentos fácticos y jurídicos determinados.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza la evolución desde el Decreto 01 de 1984, hasta la Ley 1437 de 2011 el Mecanismo de Unificación y Extensión de la Jurisprudencia; y en que radica su importancia para el Derecho Administrativo Colombiano.

Una mirada al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia. (2015).
Autora: Nini Johanna Tapiero Rodríguez. Universidad Simón Bolívar. Barranquilla.

En este artículo la autora Tapiero (2015) tiene como objeto mostrar a los lectores los resultados de la investigación que abordó el tema la solicitud de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de autoridades administrativas, periodo 2012-2014, teniendo en cuenta que limitarse a la simple expedición de disposiciones jurídicas es insuficiente si ello no se hace con instrumentos que en realidad se puedan poner en práctica de forma eficaz, porque lo importante es que contribuyan tanto a la efectividad de los derechos de los solicitantes como a la descongestión de la administración de justicia, evitando el desgaste de los jueces en asuntos sobre los cuales se han fijado reglas claras sobre su resolución.

En este trabajo se identifica si la figura de la solicitud de extensión de jurisprudencia ya había sido empleada en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, además de determinar a través de casos reales cuáles son los aspectos a tener en cuenta frente al ejercicio práctico de la solicitud de extensión de jurisprudencia en sede judicial.

Se concluye que la solicitud de extensión de jurisprudencia, aun cuando es una herramienta nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, responde a la filosofía del Estado Constitucional, que busca la unidad de solución como producto no de una actividad arbitraria del juez, sino de un proceso fundado en la ponderación racionalizada de principios, donde se tenga en cuenta que frente a casos similares el actuar del juez sea consecuente y pensando en el deber de construir parámetros que contribuyan a la prevención de futuros litigios que generan desgaste en el aparato jurisdiccional y fiscal del país.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza la solicitud de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la unificación de jurisprudencia.

Extensión de efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a terceros. (2015). Adriana Solano Herrera. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C.

En este artículo para optar al título de especialista en Derecho Administrativo, la autora Solano (2015), estudia la novedosa figura de la Extensión de los efectos de las sentencia de unificación del Consejo de Estado a terceros por parte de la autoridades, es el tema central del presente artículo de reflexión que busca presentar los resultado de la investigación, desde una perspectiva analítica e interpretativa sobre el ya mencionado tema, recurriendo a fuentes originales como la norma, la jurisprudencia y la doctrina.

Se estableció como objetivo general, analizar el impacto de la novedosa figura de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado a terceros con relación al sistema de fuentes formales de derecho reconocido en Colombia; y como objetivos específicos se ha establecido la necesidad de conocer la posición jurisprudencial de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y de la doctrina, de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación con relación al sistema de fuentes formales del derecho que se reconoce en Colombia, establecer el concepto y el alcance que se le ha dado a las Sentencias de Unificación por parte de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, de igual forma, conocer la evolución y estado actual del concepto del precedente judicial en Colombia, y finalmente, establecer el contexto y el alcance de la novedosa figura de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado a terceros consagrada en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Se concluye que, con la novedosa figura de la extensión de los efectos a terceros de la sentencia de Unificación, se busca recordarles a las autoridades la fuerza vinculante que se le ha reconocido a la jurisprudencia en Colombia, la cual, deber ser de obligatoria

observancia por parte de las autoridades en el momento en que se va decidir de fondo una petición.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza e interpreta la novedosa figura ya referida, partiendo desde la norma y la interpretación indicada en la jurisprudencia de las Altas Cortes, haciendo una relación con el sistema de fuentes formales del derecho reconocido en Colombia.

El Mecanismo de Extensión de Jurisprudencia como herramienta para el reconocimiento de valor jurídico del Precedente Administrativo en Colombia. (2014).
Autora: Yudy Carolina Leal Galán. Universidad de Los Andes. Bogotá, D.C.

En esta tesis de Maestría en Derecho Público para la Gestión Administrativa, la autora Leal (2014) se plantea como finalidad demostrar cómo a través del Mecanismo de Extensión de Jurisprudencia, previsto en la Ley 1437 de 2011 (artículos 10, 102 y 269), la discusión acerca del carácter vinculante del Precedente Administrativo en Colombia puede resolverse en el sentido de otorgarle a éste valor jurídico reconociendo en el Mecanismo de Extensión una nueva forma de solución alternativa de conflictos entre la Administración Pública y el ciudadano, partiendo de concebirlo como un derecho de petición especial que se debe responder por parte de Autoridad Pública atendiendo las directrices fijadas en las providencias judiciales emitidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que hayan resuelto de manera uniforme un asunto semejante desde el punto de vista fáctico y jurídico. Para conseguir tal objetivo acude a las posiciones que sobre el particular han sido decantadas en el ámbito internacional, especialmente en España y en Estados Unidos, en donde, por un lado, se ha negado toda posibilidad de otorgar valor jurídico a las decisiones administrativas a efectos de resolver un caso pese a que se invoquen similitudes de los tipos anotados en el párrafo anterior y, por el otro, se ha reconocido vinculatoriedad total con el sólo hecho de invocarlas en la petición.

Se concluye que la aplicación eficiente del Mecanismo de Extensión de Jurisprudencia, en la forma anotada, genera espacios de interlocución, de acercamiento democrático y de evolución social entre Administración y administrado con el ejercicio simple de un derecho de petición que a la vez ofrece un escenario para la solución alternativa de conflictos, de manera que sus inquietudes y derechos sean definidos en sede administrativa con apoyo en pronunciamientos judiciales sólidos, es decir, previos, uniformes y reiterados en casos concretos.

Este trabajo de investigación se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en el mismo se analiza el precedente administrativo en Colombia, como mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Metodología para la extensión de la jurisprudencia. (2014). Autora: Narly Del Pilar Morales. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.

En esta Tesis presentada como requisito para optar al título de Magister en Derecho la autora Morales (2014), se centra en el estudio del mecanismo legal de la Extensión de la Jurisprudencia incluido en la Ley 1437 de 2011, mismo que resulta novedoso para el ordenamiento jurídico colombiano y según el cual se permite la extensión a terceros de los efectos de interpretación hechas por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación cuando el caso estudiado para la extensión guarde identidad fáctica y jurídica con la jurisprudencia de unificación sobre la cual se solicita la extensión.

Se trazó como objetivo principal de este trabajo la identificación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, su regulación y procedimiento consagrado en la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, se dispusieron como objetivos específicos: a) La identificación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia; b) La identificación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado en materia de reparación directa por privación injusta de

la libertad; y, c) La identificación de una metodología para establecer la similitud fáctica de los casos a partir de la figura procesal de la acumulación de procesos y sus reglas.

En lo referente al mecanismo de la extensión de la jurisprudencia a terceros, podemos concluir que: primeramente, es una figura novedosa incorporada con la Ley 1437 de 2011, cuya regulación se ha dado tanto por vía de la norma procesal en cita como por la jurisprudencia que ha ido decantando las dificultades y situaciones que se presentan a lo largo de su aplicación. En segundo lugar, su procedimiento es rogado y corresponde al solicitante aportar todos los elementos y fundamentos para su estudio, entre ellos la decisión de unificación jurisprudencial. En tercer lugar, el mecanismo se activa por dos vías, inicia con la solicitud directa radicada ante la autoridad administrativa - artículo 102 de la Ley 1437 de 2011-, y ante la negativa de esta o el silencio que guardare, procederá la solicitud ante el Consejo de Estado, igualmente la solicitud deberá contener los fundamentos que justifican su petición. Y, en cuarto lugar, parte de la presunción de vinculatoriedad de la sentencia de unificación, sobre la cual se pretende desprender todos los efectos. No obstante, la figura de la extensión de la jurisprudencia permite el apartamiento de la administración respecto de la doctrina jurisprudencial abordada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, siempre que justifique los motivos de su apartamiento, además de cumplir unas condiciones dadas por la ley.

Esta tesis se toma como referente a la investigación a desarrollar por cuanto en la misma se presenta un amplio análisis de precedente jurisprudencial, sentencias de unificación y deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia; así como de la figura de la extensión de jurisprudencia a nivel normativo, doctrinario y jurisprudencial.

2.2. Marco Teórico

La jurisprudencia desde la Constitución Política de 1991 empieza a tener un valor jurídico trascendental a través de las decisiones judiciales de la Corte Constitucional que arraiga elementos propios del derecho anglosajón sin la pérdida del “imperio de la ley”. Aunque el sistema en la actualidad sigue reconociendo la supremacía del derecho positivo sobre las sub reglas jurídicas connotadas por las altas cortes del país, la jurisprudencia en la actualidad desempeña un papel más preponderante en la decisión de los jueces. Sobre el tema, muchos autores han tratado el valor de la jurisprudencia dentro de los sistemas jurídicos, discusiones teóricas que significan importantes aportes doctrinarios para el presente trabajo.

2.2.1. El valor jurisprudencial desde el derecho comparado

En el plano internacional, los ordenamientos jurídicos por tradición acogieron el *commo law* y el *civil law*, como los dos sistemas predilectos para aplicar el derecho dentro de los Estados. Ahora bien, desde el enfoque del derecho comparado se puede comprobar el distinto tratamiento que se le otorga a la jurisprudencia por parte de los países, aspecto que permite comparar el grado de relevancia que poseen las decisiones judiciales en los sistemas jurídicos.

Así las cosas, en países como Perú y Bolivia la jurisprudencia tiene carácter vinculante ante la supremacía constitucional que se enmarca dentro del Estado de Derecho, dicha supremacía encuentra desarrollo en la potestad normativa de los tribunales constitucionales, quienes deben velar por la interpretación de la Carta Magna. Por consiguiente, los jueces inferiores, incluido otros cuerpos colegiados judiciales deben velar por el acatamiento de la jurisprudencia constitucional so pena de incurrir en prevaricato.

Por otro lado, en México la jurisprudencia se conforma a partir de cinco casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de manera uniforme, lo que recuerda la doctrina probable legal y la doctrina legal que se desarrolló a inicios de 1800 en Colombia. Para que se pueda hablar de jurisprudencia vinculante en México no debe existir ni un solo caso en contrario a partir de la sentencia hito u origen. Además, es dable crear jurisprudencia vinculante ante la existencia de tesis judiciales contrarias, donde el pleno o la sala de mencionada corte resuelven el criterio prevalente sobre el tema.

Por el contrario, en Chile la jurisprudencia tiene un valor relativo en vista que los tribunales o jueces inferiores pueden apartarse de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en estos casos, la parte afectada puede recurrir a la máxima instancia para garantizar sus derechos. En esa misma línea, pero de forma más radical, se esboza en España que la jurisprudencia no es fuente formal de derecho, en razón a que el Código Civil establece únicamente como fuentes la Ley, la costumbre y los principios. A pesar de lo anterior, el Tribunal Supremo de Justicia puede crear jurisprudencia ante la consecución de tres sentencias uniformes, pero los jueces inferiores tienen la facultad de apartarse sin que lo anterior anule los efectos de la sentencia, aunque posibilita poder accionar el instrumento de casación.

Finalmente, en determinados países latinoamericanos la jurisprudencia supranacional tiene fuerza vinculante dentro de las decisiones judiciales internas, esto aplica para países como Colombia y Perú, donde sus tribunales constitucionales permitieron que las normas internacionales hicieran parte del marco constitucional a través de la figura del bloque de constitucionalidad. En ese sentido, los operadores judiciales no solo deben ceñirse a las prerrogativas que en cada materia señale la Constitución y la Ley, también es preponderante aceptar la normativa internacional que los países aceptaron ya que dicho mandato normativo es obligatorio para cualquier autoridad pública.

2.2.2. La jurisprudencia como fuente directa o indirecta del derecho

Desde su función dentro de los sistemas jurídicos, la jurisprudencia se ha valorado como una fuente secundaria del derecho, esto principalmente por sus carácter interpretativo y complementario que los jueces han hecho frente a las normas, posicionado estas última como la fuente primaria de toda decisión judicial. De ahí se puede concluir que el origen del derecho no proviene directamente de la jurisprudencia, más aún cuando se trata de sistemas positivista. La producción de normas o reglas jurídicas por lo general se caracteriza por el reconocimiento monopolístico que tiene el Congreso de la República para reglar las conductas humanas. Mencionado reconocimiento choca con cualquier producción normativo que pueda surgir de otras ramas del poder público, incluida la judicial, aspecto que proyecta a la jurisprudencia como una simple fuente normativa que interpreta o posibilita dar plenitud al derecho.

Ahora bien, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, las fuentes del derecho en Colombia se han transformado, pasando de ser un sistema monopolístico de norma, a pasar a ser un sistema jurídico pluralista en cuanto a fuentes de derecho. Al respecto Serrano Gómez (2007) señala

A raíz del desarrollo de la teoría del precedente jurisprudencial y las continuas referencias que hace la corte Constitucional a su obligatoriedad y al respeto a la ratio decidendi, nuestro sistema de derecho afronta una transición del sistema neo germánico al nuevo derecho jurisprudencial. (p.66)

En todo caso, la jurisprudencia sigue siendo visualizada como una fuente secundaria o indirecta del derecho porque no origina norma, por el contrario, su labor se centra en la interpretación de la norma existente o en la creación de sub reglas para complementar el derecho. Lo anterior no desconoce el carácter importante que tiene la jurisprudencia en el

entendimiento del derecho y la dinamización de la normativa con la realidad social, política y económica del país.

2.2.3. La jurisprudencia como fuente de Derecho

En la última década la jurisprudencia se ha posicionado fuertemente dentro del sistema de fuentes en distintos ordenamientos jurídicos, lo que revela la posición del juez frente a las fuentes del derecho, y su capacidad de manejar el sentido de las leyes. De acuerdo a lo anterior, para una parte de la doctrina la jurisprudencia es fuente de derecho porque tiene la capacidad de interpretar, integrar y crear el derecho, este grupo de autores comporten así la tesis positiva que considera a la jurisprudencia como una fuente directa de la creación e interpretación del andamiaje normativo.

Ahora bien, la jurisprudencia como fuente de derecho depende de su obligatoriedad o cumplimiento, quiere esto decir, determinar cuál es su fundamento de la fuerza obligatoria que tendría. Pues bien, la obligación de la jurisprudencia para un sub grupo de autores que se suscribe a la tesis positiva de la jurisprudencia proviene de la misma costumbre, fuente formal de derecho de países con sistema *civil law*:

El derecho judicial adquiere reconocimiento ante la repetición de sus sentencias, y siendo una forma consuetudinaria de derecho tendrá características particulares. No se llamará jurisprudencia, sino a aquella aplicación del derecho repetida y constante, uniforme y coherente, por tal modo que revele un criterio y pauta general, un hábito y modo constante de interpretar y de aplicar las normas jurídicas. (Schiele, 2011, p.185)

Por otra parte, hay otro grupo de autores que observan la jurisprudencia como fuente de derecho a través de los principios jurídicos. La razón principal para sostener dicho argumento recae ante la ambivalencia o inexactitud normativa, hecho que obliga al juez a

complementar o interpretar la norma conforme a los principios generales del Derecho. Lo anterior abre la posibilidad de escudriñar dentro de los postulados de la doctrina probable, elemento normativo que optaba por la jurisprudencia para darle “vida al derecho”.

Existe una doctrina que enfatiza que la jurisprudencia es una fuente formal y directa de derecho sin necesidad de reconocimiento legal que lo justifique, tesis que defiende la vinculación de la jurisprudencia sin la autorización del legislador; para autores como Castán Tobeñas (1930, p. 14) y Puig Peña (1957, p. 366) “el hecho de que la jurisprudencia se imponga en la vida judicial es una forma indiscutible de elevar su categoría a una función creadora de derecho, terminando, así como una fuente de derecho”.

Hay que mencionar, además que dentro de la tesis positivista se encuentra un sector que le otorga el carácter de prevalente a la jurisprudencia dentro de las fuentes formales de derecho mediante una dirección sociológica y realista. Dicha doctrina parte de un enfoque pragmático de los sistemas jurídicos, ya que el derecho es un derecho eminentemente de jueces, es decir, los operadores judiciales le otorgan al sistema una proyección con efectos reales y prácticos: “La jurisprudencia es indudablemente una fuente del derecho, son los órganos que dan la visión intelectual de la realidad misma, que solucionan e intervienen en el caso concreto señalando el criterio al que deben someterse los tribunales inferiores” (Shiele, 2011, p.187).

En ese orden de ideas, dentro de la tesis positivista que suscribe la jurisprudencia como una fuente formal de derecho existen diversos sectores que fundamenta su desarrollo como origen de derecho a través de argumentos versátiles. Sin embargo, los grupos doctrinarios que otorgan una independencia absoluta frente a otras fuentes formales de derecho se encuentra la doctrina que estima la jurisprudencia como fuente de derecho sin necesidad de autorización legal y la dirección sociológica o realista.

2.2.4. La jurisprudencia como fuente del Derecho Administrativo

En el derecho administrativo colombiano la jurisprudencia a partir de la Ley 1437 de 2011 recibe una fuerza vinculante inusitada, a causa de esa fuerza la jurisprudencia de lo contencioso administrativo y constitucional compone un criterio vinculante. Ahora bien, hay que destacar el desarrollo que conlleva la obligatoriedad del precedente desde dos planos distintos, el administrativo y el judicial, en vista a que en este último el absolutismo jurisprudencial no es tan evidente o es relativo.

Queda claro que Colombia a partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo apostó por un sistema que garantice la seguridad jurídica y la igualdad. Por eso, las sentencias de unificación que emita el Consejo de Estado y la Corte Constitucional es un criterio vinculante para las autoridades administrativas. Es decir, que, sin lugar a duda o perjuicio alguna, la jurisprudencia debe ser acatada en sede administrativa por las autoridades que sean competentes para la resolución de los problemas de los administrados. Lo que incluye a las autoridades administrativas que tienen funciones jurisdiccionales.

Por el contrario, la jurisprudencia no es un criterio vinculante para los jueces o tribunales, esto en razón a la autonomía judicial, elemento reconocido por la Constitución Política y la misma jurisprudencia administrativa y constitucional. Para el juez, el precedente o jurisprudencia constituye una fuente secundaria, con carácter vinculante, pero relativo. En otras palabras, en primera instancia el juez está en la obligación de observar la jurisprudencia, dentro de los criterios de la sana crítica, analizar si la misma es aplicable al litigio particular. En caso que la jurisprudencia sea aplicable al caso, el juez deberá guardar relación por lo decidido por los altos tribunales; en caso contrario, deberá razonar de manera suficiente los hechos y el fundamento fáctico por el cual decide apartarse de la decisión colegiada por los máximos tribunales.

2.2.5. El valor de la jurisprudencia en el sistema interamericano de derechos humanos

Como se anotó en anteriores párrafos, la vinculación de normas internacionales en países como Colombia y Perú ha posibilitado otorgarles a las decisiones judiciales supranacionales un carácter vinculante respecto a decisiones judiciales internas. Lo anterior es posible mediante la configuración de las normas internacionales que ha hecho la jurisprudencia nacional en posicionar dichos andamiajes jurídicos a nivel de la Constitución Política de 1991. Esto a través del llamado bloque de constitucionalidad, figura que permite dar el mismo tratamiento a las normas internacionales con las normas constitucionales, estableciendo un marco fundante del Estado Social de Derecho amplio.

Así las cosas, al ser la constitución fuente primaria de la jurisprudencia, y ser las normas internacionales parte de la Constitución Política a través del bloque de constitucionalidad, los jueces, tribunales y altas cortes tienen el deber de guardar relación con la jurisprudencia de los altos organismos judiciales internacionales.

Sobre lo anterior, Fuenzalida Bascuñán (2015) indica:

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dispuesto que los Estados partes deben realizar un control de convencionalidad que contraste las normas locales con la jurisprudencia desarrollada por ella. El control de convencionalidad supone instituir las decisiones de la CIDH como fuente de derecho interno, bajo una aplicación directa y restringiendo el campo de decisión soberana de los países. Vara que el control de convencionalidad pueda consolidarse en el sistema interamericano de derechos humanos es pertinente contar con una expresa autorización constitucional de los países miembros e incorporar de un modo diferenciado la doctrina del margen de apreciación nacional. (p. 125).

De acuerdo a lo anterior, la jurisprudencia emitida por el marco internacional a través de sus distintos órganos judiciales constituye decisiones vinculantes para la jurisdicción en Colombia, las cuales establecen reglas expresamente reconocidas por el Estado a través de la aprobación y ratificación del convenio internacional, lo que implica su seguimiento interno.

2.2.6. Mecanismo de extensión de sentencia de unificación

La extensión de la sentencia de unificación es una novedosa figura administrativa y judicial que trae la Ley 1437 de 2011 para asegurar los efectos de una sentencia de unificación dentro del ámbito administrativo. Con lo anterior se busca que los efectos de la sentencia no sean inter partes, sino erga omnes desde el enfoque de sede administrativa, pues las autoridades que componen la administración deben velar por los principios de igualdad y seguridad jurídica en sus actuaciones.

Si bien es cierto, con la normativa actual la jurisprudencia desempeña una labor rotulante y fundamental en las decisiones administrativas, eso no modifica el sistema de fuentes en Colombia, ya que se sigue reconociendo la prevalencia de la Constitución y la Ley dentro del sistema. Al respecto basta recordar que la jurisprudencia sigue siendo para los jueces una mera fuente secundaria de interpretación o integridad, la cual da claridad sobre cómo se debe fallar.

Corolario de lo anterior, con la nueva normativa se le imprime a la jurisprudencia una mayor fuerza de la que poseía antes en el plano administrativo, siendo en la actualidad más valorada por los jueces, y obligatoria para las autoridades administrativa.

2.2.7. La unificación jurisprudencial

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial como un medio idóneo para que los operadores judiciales respeten la jurisprudencia uniforme del Consejo de Estado. Las reformas que introdujo la Ley 1437 de 2011 pareciera otorgar a la jurisprudencia del Consejo de Estado una posición más privilegiada que las demás decisiones judiciales de las altas cortes porque cuenta con un respaldo legal que avala tales prerrogativas.

En ese sentido, es potestad del Consejo de Estado unificar e integrar las sentencias con el propósito de dotar de cierta seguridad jurídica e igualdad el acceso a la justicia, por lo tanto, mediante la acción extraordinaria de unificación no se busca un ejercicio de casación, sino de integrar las sub reglas jurídicas emanadas por la alta corte para evitar ambivalencias interpretativas sobre la norma.

Empero, dicha facultad unificadora por parte del Consejo de Estado depende de criterios reglados para ser accionada, a saber, que el litigio corresponda a razones de “importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia” (Ley 1437, 2011). De este modo, se posiciona a la jurisprudencia a través de las sentencias de unificación jurisprudencial como una rica fuente de derecho que permite dar sentido a las disposiciones normativas conforme a los órganos judiciales más especializados.

2.3. Marco Contextual

Los tradicionales estudios comparados de los sistemas jurídicos occidentales distinguían entre aquellos pertenecientes a la tradición del Common law de aquellos pertenecientes a la tradición continental (Civil law). En virtud de esta distinción, los

precedentes judiciales se constituían en la principal fuente jurídica en el Common law mientras que la ley (y paradigmáticamente los códigos) se constituían en la principal fuente en el Civil law (Merryman, 1989). De la perfecta separación conceptual entre dichos sistemas jurídicos no queda sino el ideal. En realidad, tanto los sistemas jurídicos de tradición continental como del Common law toman en cuenta ambos tipos de fuentes. En lo que tiene que ver con los sistemas jurídicos de tradición continental, el fenómeno que mejor ejemplifica esta situación es el creciente valor de los precedentes judiciales (MacCormick and Summers, 1997; Troper and Grezegorczyk, 1997).

El derecho colombiano no ha estado al margen de esta tendencia. Desde los primeros años de vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Constitucional ha sostenido que los precedentes judiciales son vinculantes. Dicho tribunal ha defendido que, no solo sus precedentes son obligatorios, también los son los precedentes de los otros órganos de cierre como lo son la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado (Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001). En lo que tiene que ver específicamente con la jurisdicción contencioso-administrativa, la obligatoriedad de los precedentes judiciales fue reconocida en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA); el cual fundó lo que denominaremos “el esquema de extensión de jurisprudencia”.

2.4. Marco Legal

2.4.1. Constitución Política de 1991. “Por medio de la cual el pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar... decreta, sanciona, y promulga la Constitución Política de Colombia”

Artículo 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. (Constitución Política, 1991).

2.4.2. Ley 153 de 1887. “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”

Artículo 10. En casos dudosos, los Jueces aplicarán la doctrina legal más probable. Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina legal más probable. (Ley 153, 1887).

2.4.3. Ley 105 de 1890. “Sobre reformas a los procedimientos judiciales”

Artículo 371. Es doctrina legal la interpretación que la Corte Suprema dé a unas mismas leyes en dos decisiones uniformes. También constituyen doctrina legal las declaraciones que la misma Corte haga en dos decisiones uniformes para llenar los vacíos que ocurran, es decir, en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir leyes apropiadas al caso. (Ley 105, 1890).

2.4.4. Ley 169 de 1896. “Sobre reformas judiciales”

Artículo 4o. Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores. (Ley 169, 1896).

2.4.5. Ley 1340 de 2009. “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”

Artículo 24. Doctrina Probable y Legítima Confianza. La Superintendencia de Industria y Comercio deberá compilar y actualizar periódicamente las decisiones ejecutoriadas que se adopten en las actuaciones de protección de la competencia. Tres decisiones ejecutoriadas uniformes frente al mismo asunto constituyen doctrina probable. (Ley 1340, 2009).

2.4.6. Ley 1395 de 2010. “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”

Artículo 114. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos o en conflictos tributarios o aduaneros para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.

2.4.7. Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Artículo 10. Deber de Aplicación Uniforme de las Normas y la Jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación

jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

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

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

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

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso, estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.
3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él en los términos del artículo 269.

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

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

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

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

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

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia

económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

2.4.8. Ley 1564 de 2012. “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Artículo 7. Legalidad. Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.

Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos.

El proceso deberá adelantarse en la forma establecida en la ley.

2.4.9. Sentencia C-816 de 2011: Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

A través del ejercicio de la acción pública de constitucionalidad se demandó la legitimidad legal del artículo 102 de la Ley 1437 del 2011. En ese sentido, el actor sostuvo que la norma legal vulneraba los artículos 4, 230 y 241 de la Constitución Política. Primeramente, porque la disposición legal ignoraba la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que resultaba como un menoscabo a la jurisprudencia de derechos fundamentales. Del mismo modo, considera el actor que la disposición 102 de la Ley 1437 del 2011 vulnera el sistema de fuentes establecido, pues, obliga a las autoridades administrativas tener como principal fuente jurídica la jurisprudencia del Consejo de Estado.

A pesar de lo anterior, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 102 de la Ley 1437 del 2011:

Lo anterior, por cuanto si bien las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2), la función administrativa se adelanta con fundamento en el principio de igualdad (CP 13, 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento, adjudicación y protección de sus derechos. (Sentencia C-816, 2011)

Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional recuerda que las sentencias de las máximas cortes de Colombia van más allá de la cosa juzgada y los efectos inter partes. Las sentencias de unificación jurisprudencial poseen fuerza vinculante respecto a posteriores decisiones judiciales con el fin de prevalecer el principio de seguridad jurídica e igualdad. “y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador, quien cuenta con la posibilidad legal de apartamiento administrativo”. (Sentencia C-816, 2011).

Ahora bien, la Corte Constitucional declara la exequibilidad de la norma bajo la condición de que se entienda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se encuentra por encima de cualquier otra orden judicial:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, tiene preeminencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad restante del sistema jurídico y las competencias constitucionales de la Corte. (Sentencia C-816, 2011).

Así las cosas, consideró la Corte Constitucional que la rama legislativa incurrió en una omisión normativa, por lo que se hizo necesario adaptar la norma con el fin de que las sentencias de unificación de la Corte Constitucional prevalecieran sobre las demás sentencias de esta misma índole que promulgue el Consejo de Estado. En ese sentido, concluye la Corte Constitucional lo siguiente:

Las sentencias de los órganos judiciales de cierre y unificación de las diferentes jurisdicciones, además del valor de cosa juzgada propio de ellas frente al caso sub iudice, posee fuerza vinculante como precedente respecto de posteriores decisiones judiciales que examinen casos similares, sin perjuicio de la posibilidad de apartamiento e inaplicación del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto. Y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado. (Sentencia C-816, 2011).

2.4.10. Sentencia C-588 de 2012: Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

La ciudadanía en el ejercicio de la acción de control de constitucionalidad presentó demanda contra los artículos 102 (parcial), 269 (parcial) y 270 (parcial) de la ley 1437 de 2010 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Así las cosas, inicia el estudio la Corte Constitucional indicando las causales por las cuales la administración puede separarse de las sentencias de unificación de las altas cortes, a saber:

(i) necesidad fundamentada de un período probatorio para demostrar la carencia del derecho invocado por el peticionario; (ii) diferenciación fáctica entre la situación del solicitante y aquella resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia con la interpretación de las normas aplicables hecha en la sentencia de unificación. (Sentencia C-588, 2012)

A través de esta sentencia reconoce la Corte Constitucional la posibilidad de que la administración pública se aparte de las sentencia de unificación jurisprudencial, únicamente bajo las causales tipificadas por la sentencia en mención de dicho órgano judicial. En todo caso, las expresiones “si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación”, del inciso 1° del artículo 269 de la misma Ley, y “la administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código”, del inciso 2° del mismo artículo, se declararan compatibles con la Constitución, bajo el entendimiento que tanto la negación administrativa de la extensión de los efectos al solicitante como la oposición de la administración en el marco del procedimiento del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, proceden por las causales consagradas en los incisos 1° y 2° del respectivo inciso.

En síntesis, en la sentencia C-588 de 2012 se logra reconocer la discrecionalidad administrativa de las autoridades públicas, las cuales podrán separarse de las sentencias de unificación bajo criterios autorizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional claros. Por tanto, se garantiza la autonomía administrativa de las autoridades públicas cuando se cumplan determinadas sub reglas que a la luz constitucional son percible como legítimas para el apartamiento jurisprudencial.

3. METODOLOGÍA

3.1. Paradigma de la Investigación

La investigación está enmarcada en el paradigma histórico hermenéutico o interpretativo, el cual según Koetting (1984) “busca comprender e interpretar, y tiene en cuenta los valores porque influyen en la solución del problema, la teoría, el método y el análisis realizado” (p. 296), lo cual es pertinente a este estudio donde se buscó determinar la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, por parte del Consejo de Estado en los años 2013-2017.

3.2. Enfoque de la Investigación

Por su parte, el enfoque investigativo utilizado fue el cualitativo, que de acuerdo a Hernández, Fernández y Lucio (2010), “se apoya sobre la idea de la unidad de la realidad, de ahí que sea holística, y en la fidelidad de la perspectiva de los actores involucrados en esa realidad”, lo cual que se logró mediante el análisis de la normatividad y jurisprudencia sobre el tema en estudio. Por su parte, Hurtado (2007) al referirse a la investigación cualitativa, dice que “esta evita la cuantificación. Los investigadores cualitativos hacen registros narrativos de los fenómenos que son estudiados mediante técnicas como la observación participante y las entrevistas no estructuradas, el análisis documental, normativo o jurisprudencial”, lo cual aplicó a este trabajo que fue fundamentado en la Constitución Política de 1991, la legislación y la jurisprudencia de las Altas Cortes relacionada con la figura de extensión de jurisprudencia de unificación.

3.3. Diseño de la Investigación

El diseño utilizado fue el hermenéutico, que según Martínez Miguelez (2007), “hace referencia a la interpretación del derecho, puede compendiarse con el método exegético, sistemático y sociológico. La aplicación de este diseño se encaminó a descubrir, hallar contradicciones, deficiencias, omisiones entre las normas o el sistema jurídico; se caracteriza por el análisis a partir de la vía inductiva. Se aplica en la jurisprudencia, entendida como la doctrina de los jueces, elaborada con base en la solución de casos concretos”; lo cual es aplicable a esta investigación donde se hizo necesario examinar la consagración en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar a una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso.

El método aplicado a esta investigación, fue el del estudio de caso, el cual según Martínez Carazo (s/f), es “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, la cual podría tratarse del estudio de un único caso o de varios casos, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría”; lo cual es aplicable al estudio realizado donde la información documental que se recopile permitió dar respuesta al interrogante planteado, así como a los objetivos. Además, el estudio de caso, es el método que aplica a esta investigación por su objeto de estudio, el cual es específico, más concreto y único.

Como técnicas principales del método cualitativo, se emplearon análisis normativos, y jurisprudenciales, búsqueda en páginas web y la obtención de material documental sobre extensión de jurisprudencia de unificación, tales como libros, guías, trabajos de investigación, revistas; así como la consulta normativa y jurisprudencial.

3.4. Población y Muestra

La población y la muestra de la investigación por ser un trabajo de naturaleza jurídica, está conformada por la normatividad que regula el tema de la extensión de jurisprudencia de unificación en Colombia. Asimismo, hacen parte de la investigación algunos pronunciamientos del Consejo de Estado en los cuales esta alta Corte ha estudiado el tema de la solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

3.5. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos de recolección de información serán los siguientes:

Ficha de análisis normativo: Permitió examinar la consagración en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar a una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso.

Ficha de análisis jurisprudencial: Permitió establecer los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa durante los años 2013-2017; y determinar los eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

3.6. Criterios de análisis de la información

Por tratarse de una investigación de enfoque cualitativo, y donde la información recolectada es normativa, jurisprudencial y documental, “el tipo de datos recogidos suele venir expresado en forma de cadenas verbales y no mediante valores numéricos” (Rodríguez, et. al. 1999, p. 23), por lo que serán expresados en forma de textos, dado que se “trata de datos que reflejan la comprensión de los procesos y las situaciones por parte de los propios participantes en los contextos estudiados” (Rodríguez, et. al. 1999, p. 23).

3.7. Análisis y procesamiento de la información

Ley 1437 de 2011

LEY: 1437		AÑO: 2011
TEMA QUE REGULA: Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.		
FECHA DE EXPEDICIÓN: enero 18 de 2011.	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA: Julio 02 de 2012.	
MEDIO DE PUBLICACIÓN: Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011		
ARTÍCULOS OBJETO DE ANÁLISIS: 10, 12, 16, 102, 269, 270, 271.		
<p>ANÁLISIS: El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adoptado mediante la Ley 1437 de 2011 propone a través de los artículos 10, 102, 269, 270, y, 271 un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo; para ello dicho sistema prevé la existencia de una categoría especial de sentencias, conocidas como las Sentencias de Unificación Jurisprudencial. Los artículos 10, 12 y 269 de la Ley 1437 del 2011 señalan el mecanismo establecido para extender los efectos jurídicos de una decisión judicial a las actuaciones administrativas. Además, en la Ley 1437 del 2011 son varias las normas que regulan el mecanismo de extensión jurisprudencial, los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 contiene regulaciones pertinentes al proceso. De acuerdo al artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se define a la sentencia de unificación jurisprudencial. El legislador contempló en el artículo 10 del CPACA, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, para la resolución de los asuntos de su competencia cuando se evidencien situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. El artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, prevé el procedimiento de la extensión de la jurisprudencia a terceras personas, consistente en que los efectos de la jurisprudencia contenida en una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación jurídica, puedan ser extendidos por la autoridad administrativa a otras personas, siempre que en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado.</p>		

Ley 1564 de 2012

LEY: 1564		AÑO: 2012
TEMA QUE REGULA: Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.		
FECHA DE EXPEDICIÓN: Julio 12 de 2012.	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA: enero 01 de 2014.	
MEDIO DE PUBLICACIÓN: Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.		
<p>ARTÍCULOS OBJETO DE ANÁLISIS: ARTÍCULO 614. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA. Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días. El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero.</p>		
<p>ANÁLISIS: Para aplicar la extensión jurisprudencial en las decisiones de las autoridades administrativas, el funcionario competente deberá requerir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJE) concepto previo que decreta la viabilidad de la utilización del mecanismo. Se considera que este artículo retrasa el proceso de extensión jurisprudencial y sucumbe la competencia administrativa de las entidades públicas a las consideraciones de la ANDJE.</p>		

Decreto 1365 de 2013

DECRETO: 1365		AÑO: 2013
TEMA QUE REGULA: Por el cual se reglamenta algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.		
FECHA DE EXPEDICIÓN: junio 27 de 2013.	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA: junio 27 de 2013.	
MEDIO DE PUBLICACIÓN: Diario Oficial No. 48834 del 27 de junio de 2013.		
<p>ARTÍCULOS OBJETO DE ANÁLISIS: Artículo 6°. Alcance de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia. Los conceptos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rinda a una entidad pública serán aplicables a todas las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten ante ella con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido.</p> <p>Si la entidad pública solicita un nuevo concepto sobre el mismo fallo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá remitirse a los conceptos anteriores, en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 19 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Artículo 7°. Aplicación de la decisión extendida. Las entidades públicas a las que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado haya rendido conceptos sobre extensión de la jurisprudencia velarán porque se aplique lo dispuesto en las providencias extendidas en todos los casos similares que lleguen a su conocimiento, así el interesado no haya presentado la solicitud de que trata el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>La existencia de un concepto de la Agencia favorable a la extensión de los efectos de una sentencia será elemento de juicio en las decisiones de los comités de conciliación de las entidades públicas, en aquellos eventos en los que un caso similar se someta a su consideración.</p> <p>Parágrafo. En todo caso, los conceptos que rinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, según lo dispuesto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p>		

ANÁLISIS: Con lo establecido en el artículo 6 evita que se resuelvan peticiones sobre puntos ya decididos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, manteniendo la coherencia jurídica y administrativa de la administración sobre defensa técnica nacional.

Por su parte, lo fijado en el artículo 7, los conceptos emitidos por la ANDJE (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado) son obligatorios para las autoridades administrativas, el cumplimiento de los mismos es responsabilidad de la agencia en mención, la que destinara los esfuerzos administrativos por mantener su posición jurídica respecto a la controversia. Desde esa perspectiva, la administración que solicito la petición ante la ANDJE no tiene alternativa diferente que cumplir con lo establecido en el concepto.

Acuerdo 148 de 2014

ACUERDO: 148		AÑO: 2014
TEMA QUE REGULA: Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo		
FECHA DE EXPEDICIÓN: Julio 09 de 2014.	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA: Julio 09 de 2014.	
MEDIO DE PUBLICACIÓN: Consejo de Estado.		
ARTÍCULOS OBJETO DE ANÁLISIS: Artículo 1°. Adicionase al Acuerdo número 58 de 1999 un nuevo artículo, así:		
<p>Artículo 13A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tramitar y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. 3. Decidir las solicitudes de extensión de jurisprudencia. En aquellas Secciones integradas por Subsecciones estas decidirán dichas solicitudes, salvo que la Sección asuma la competencia de oficio, a petición de parte, del Ministerio Público o de la Subsección. 4. Decidir las solicitudes de cambio de radicación de procesos. 		
ANÁLISIS: El Acuerdo 148 del 2014 que modifica el Reglamento del Consejo de Estado, dictó las reglas para el conocimiento del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y las solicitudes de extensión jurisprudencial; arguyendo que cada sección es competente para conocer de este tipo de solicitudes según su especialidad. Asimismo, establece la identificación y publicación de las sentencias de unificación jurisprudencial como una herramienta para el correcto andar de la administración y la veeduría de la ciudadanía.		

Sentencia 45365 del 27 de marzo del 2014, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A.
Consejero ponente	Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ
Fecha de la providencia	Veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)
Radicación número	11001-03-26-000-2012-00075-00(45635)
Actor	MARÍA ADELAIDA MEJÍA Y OTRA
Demandado	MINISTERIO DE DEFENSA
Referencia	EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - LEY 1437 DE 2011
Antecedentes	Mediante escrito presentado el 9 de octubre de 2012, las señoras María Adelaida Mejía y Martha Lizeth Martínez Mejía solicitaron directamente a las respectivas autoridades administrativas, con fundamento en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, que la Nación – Ministerio de Defensa Nacional extendiera los efectos de la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a los soldados que prestan servicio militar obligatorio.
Consideraciones	La figura de extensión de jurisprudencia, es una institución según la cual una providencia ejecutoriada resulta inmodificable en relación con otro asunto que se ventile por la misma causa, con el mismo objeto y entre las mismas partes. Esta nueva institución no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que quedan abiertas las puertas de la justicia Contenciosa administrativa- ordinaria para iniciar un proceso normal; además suspende los términos del ordinario, mientras se decide la extensión de los efectos de la Sentencia de Unificación invocada por el solicitante. En ese orden de ideas, el fallo judicial identificado permite establecer que la Extensión de Unificación Jurisprudencial no es un mecanismo para revivir litigios que fueron resueltos en su momento por los jueces competente, de los cuales sus efectos jurídicos se encuentran en firme, instituyendo la cosa juzgada. Por eso, la Extensión de Unificación Jurisprudencial es un mecanismo que contiene excepciones de pleno para su aplicabilidad, como lo es la cosa juzgada, lo anterior con el fin de materializar la seguridad jurídica.
Decisión	El Despacho del Magistrado Sustanciador de la actuación citada en la referencia adelantó y profirió aquellas actuaciones y decisiones encaminadas a surtir el trámite previsto en la Ley 1437 respecto de la petición de jurisprudencia que elevaron las señoras María Adelaida Mejía y Martha Lizeth Martínez Mejía; sin embargo, con base en la información que suministró en forma parcial la propia parte peticionaria, se conoció que el asunto por el cual se pretende lograr la aplicación de la extensión de jurisprudencia ya fue resuelto mediante una sentencia que se encuentra en firme y, por lo tanto, se configura en este caso la excepción de la cosa juzgada para efectos de dar por finalizada la actuación.
Resuelve	En el presente asunto se encuentra el deber ineludible de declarar probadas las excepciones de cosa juzgada respecto de la señora María Adelaida Mejía y de caducidad respecto de la señora Martha Lizeth Martínez Mejía, lo cual obliga, necesariamente, a dar por terminada la actuación judicial citada en la referencia.

Sentencia 46213 del 4 de abril de 2013, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C
Consejero ponente	ENRIQUE GIL BOTERO
Fecha de la providencia	Cuatro (4) de abril de dos mil trece (2013)
Radicación número	11001-03-26-000-2013-00019-00(46213)
Actor	EDGAR MURCIA RODRÍGUEZ
Demandado	MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER)
Referencia	SOLICITUD DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA
Antecedentes	El señor Edgar Murcia, mediante apoderado, en ejercicio de la petición de que trata el artículo 102 del CPACA, presentó solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Municipio de Barrancabermeja, argumentando que se encontraba en la misma situación fáctica y jurídica de la estudiada en la sentencia de fecha 7 de abril del 2011, proferida por el Consejo de Estado, subsección A, con ponencia del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez, que resolvió la acción de reparación directa promovida por Alicia Margot Montilla y otros, en contra del Municipio de San Lorenzo, y la Nación - Policía Nacional, en la que se condenó al Estado por la muerte del señor Baudilio Alberto Flórez, en hechos ocurridos el 9 de agosto de 1998 en la municipalidad de San Lorenzo.
Consideraciones	Como daño se alega la afectación física que sufrió la víctima ante la realización de un evento de carreras de motocicletas llevado a cabo por la municipalidad de Barrancabermeja sin el cumplimiento de los requisitos necesarios, teniendo como consecuencia de una colisión la pérdida de la extremidad inferior del demandante. Habiéndose configurado las razones legales sustentadas en la Ley 1437 del 2011, como exponer razonadamente que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho que fue resuelta en el fallo que se pide aplicar.
Decisión	Previo cumplimiento de los requisitos legales que enuncia la Ley 1437 del 2001, verificados por el Consejo de Estado, se determinó dar trámite a la solicitud de extensión de la jurisprudencia formulada. Por tanto, se ordenó el traslado al Municipio de Barrancabermeja y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren pertinente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 269 del CPACA. En consecuencia, se tiene que el peticionario cumplió a cabalidad con la exigencia dada en la norma, consistente en presentar un escrito razonado, el que revela con detalle su cometido y el procedimiento surtido en sede administrativa. Asimismo, como soporte de su pedimento, acompaña copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. Así, la presente providencia judicial revela los requisitos en instancia judicial para que proceda la Extensión de Unificación Jurisprudencial, siendo ineluctables para el peticionario quien se encuentra en la obligación formal y material de cumplir con los requerimientos que estableció el legislador para salvaguardar la seguridad jurídica.

Resuelve	<p>Primero. Tramítese la solicitud de extensión de la jurisprudencia formulada por el señor Edgar Murcia Rodríguez.</p> <p>Segundo. Ordénase el traslado de la anterior solicitud al Municipio de Barrancabermeja y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren pertinente, de conformidad con el inciso segundo del artículo 269 del CPACA.</p> <p>Tercero. Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría General, impártase el trámite de rigor.</p>
-----------------	--

Sentencia 51295 del 14 de septiembre de 2017, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B
Consejero ponente	Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO
Fecha de la providencia	Catorce (14) de septiembre del año dos mil diecisiete (2017)
Radicación número	11001-03-26-000-2014-00071-00(51295)
Actor	NUBIA ESPERANZA LAITON Y OTROS
Demandado	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Referencia	EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA
Antecedentes	Los señores Nubia Esperanza Laiton y otros, formularon ante esta Corporación solicitud de extensión de jurisprudencia con el propósito de que les fueran extendidos los efectos de las sentencias de unificación del 4 de mayo de 2011 con radicado n.º 19355 y la del 25 de septiembre de 2013 con radicado n.º 36460 del Consejero ponente Enrique Gil Botero, como consecuencia de la muerte del joven Jonathan Mauricio Parrado Laiton (Q.E.P.D.), que según los peticionarios correspondió a una ejecución extrajudicial por miembros del Gaula Militar del Casanare el 1 de diciembre de 2006.
Consideraciones	<p>En el presente caso se debe confirmar la decisión proferida por el despacho de la Magistrada Stella Conto Díaz del Castillo, en la providencia del 30 de enero de 2015, mediante la cual se rechazó por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por los demandantes.</p> <p>Para resolver el recurso de súplica interpuesto, se analizan los siguientes aspectos: (i) la solicitud de extensión de jurisprudencia en el C.P.A.C.A.; (ii) los requisitos de procedencia de la extensión de jurisprudencia según los artículos 102 y 10 del C.P.A.C.A.; y (iii) el caso en concreto.</p>
Decisión	El caso la solicitud de extensión de jurisprudencia no cumple con los requisitos previstos en la Ley 1437 de 2011 para ser tramitada por esta Corporación, por lo que se confirmará la decisión proferida por el despacho de la Consejera Ponente Stella Conto Díaz del Castillo el 30 de enero de 2015, mediante la cual se rechazó por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación formulada por la parte demandante el 17 de enero de 2014.

Resuelve	<p>Primero: Confirmar la providencia del 30 de enero de 2015 proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, despacho de la magistrada Stella Conto Díaz del Castillo, mediante la cual se rechazó por improcedente la solicitud de extensión de jurisprudencia de unificación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.</p> <p>Segundo: Por Secretaría devuélvase el expediente al despacho de la magistrada Stella Conto Díaz del Castillo para que continúe con el trámite correspondiente.</p>
-----------------	--

Sentencia 55224 del 03 de mayo de 2016, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A
Consejero ponente	HERNÁN ANDRADE RINCÓN
Fecha de la providencia	Tres (03) de mayo de dos mil dieciséis (2016).
Radicación número	11001-03-26-000-2015-00139-00(55224)
Actor	IBAN DARÍO CARDONA MONTAÑO Y OTROS
Demandado	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA Y MUNICIPIO DE PRADERA
Referencia	EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA (AUTO)
Antecedentes	Solicitud impetrada por los ciudadanos PASCUALA HURTADO GARCÉS, CLARA INÉS MONTAÑO, EYDER ESTIGWAR CARDONA MONTAÑO e IVÁN DARÍO CARDONA MONTAÑO, para que se disponga la “extensión y unificación jurisprudencial” en el caso expuesto por ellos, y para que, en tal virtud, dé aplicación a los artículos 269, 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Consideraciones	<p>El Despacho rechazará la solicitud de “unificación y extensión jurisprudencial”, presentada por los ciudadanos antes mencionados, en razón a que no fue subsanada como se indicó en el auto de fecha 15 de octubre de 2015 y, en todo caso, la petición es manifiestamente improcedente por no ajustarse a los presupuestos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ni a los requisitos de la extensión de jurisprudencia.</p> <p>En efecto, en lo relacionado con la corrección de la petición, se reitera que mediante providencia adiada el 15 de octubre de 2015 el Despacho les impartió a los interesados la orden de subsanarla efectuando la presentación personal del memorial inicial e incorporando al expediente la solicitud previa de extensión de jurisprudencia que debió ser elevada ante la autoridad respectiva, así como la respuesta suministrada por ésta. No obstante, los peticionarios se abstuvieron de atender lo</p>

	solicitado y presentaron un escrito sin firma, en el cual insistían en que se adelantara el trámite, pese a que se les había puesto de presente la manifiesta carencia de los requisitos mínimos establecidos en la ley.
Decisión	<p>En el presente caso, los solicitantes no demostraron ni manifestaron haber actuado como parte demandante en un proceso judicial que hubiese sido resuelto con sentencia adversa, contra la cual hubieren interpuesto recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia ante el respectivo Tribunal Administrativo, como tampoco acreditaron la presentación de solicitud de extensión de jurisprudencia ante las autoridades administrativas competentes. Frente a tal estado de las cosas, no es posible tramitar su petición bajo ninguno de los dos mecanismos aquí analizados.</p> <p>Más aún, las sentencias que aducen como inobservadas por la Nación – Ministerio de Defensa y el Municipio de Pradera – Valle, no son de unificación jurisprudencial, lo cual desvanece aún más la viabilidad y procedencia de sus reclamaciones.</p> <p>Por lo anterior, el Despacho rechaza la solicitud impetrada por los interesados, por no ajustarse a ninguno de los presupuestos previstos en la Ley 1437 de 2011.</p>
Resuelve	<p>Primero: Rechazar por improcedente, la solicitud de “extensión y unificación jurisprudencial”, presentada por la parte interesada, en virtud de lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.</p> <p>Segundo: Por Secretaría de la Corporación, devuélvanse los documentos probatorios a los solicitantes, previas las constancias a que haya lugar.</p>

Sentencia 55516 del 4 de noviembre de 2015, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A
Consejero ponente	HERNÁN ANDRADE RINCÓN (E)
Fecha de la providencia	Cuatro (4) de noviembre de dos mil quince (2015)
Radicación número	Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00152-01(55516)
Actor	RAMIRO SABOGAL BEJARANO - MARÍA DEL CARMEN DURAN BECERRA - RAMIRO SABOGAL DURAN
Demandado	MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL
Referencia	SOLICITUD EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA - MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA

Antecedentes	Mediante escrito presentado ante esta Corporación el 22 de septiembre de 2015, los señores Ramiro Sabogal Bejarano, María del Carmen Durán Becerra y Ramiro Sabogal Durán elevaron la siguiente solicitud: aplicación del art. 269, 270 y 271 ley 1437 (sic) C.P.A.C.A. a solicitud de la parte en conc (sic) art, 269 ley 1437 de 2011 (sic) por importancia jurídica a la presente solicitud y extensión jurisprudencia (sic).
Consideraciones	La parte solicitante pretende la indemnización de los perjuicios ocasionados durante el hurto del que fue víctima el señor Ramiro Sabogal Bejarano, ocurridos el día 26 de junio de 2015 en el municipio de Palmira – Valle del Cauca. Ahora bien, la Subsección encuentra que la parte interesada no agotó el trámite previo ante La Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el cual, como se dejó dicho, no es facultativo, sino que constituye un presupuesto inherente a la naturaleza misma de la figura de extensión de jurisprudencia y, por tanto, requisito sine qua non para acudir ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.
Decisión	<p>Revisado el expediente, se encuentra que los señores Ramiro Sabogal Bejarano, María del Carmen Durán Becerra y Ramiro Sabogal Durán, mediante escrito radicado el 22 de septiembre del presente año, le solicitaron directamente a esta Corporación que extendiera a su caso los efectos de las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) Sentencia de 12 de febrero de 2014, expediente No. 190012331000200002680 01 (25813), proferida por la Subsección C de la Sección Tercera, ii) Sentencia de 19 de agosto de 2009, expediente No. 760012331000199703225 01 (18364), proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera y, iii) Sentencia de 4 de mayo de 2011, expediente No. 760012325000199602231 01 (19355) - 22231, 22289 y 22528- Acumulados), proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera.</p> <p>Sin embargo, no se aportó copia de la petición elevada ante la Administración y, por consiguiente, no existe prueba de que la parte peticionaria haya agotado la actuación previa que la ley exige como presupuesto de procedencia de la petición de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado.</p> <p>Así las cosas, no es procedente darle trámite a la petición presentada por los señores Ramiro Sabogal Bejarano, María del Carmen Duarte Becerra y Ramiro Sabogal Duarte, por lo cual la Sala rechazará tal solicitud.</p>
Resuelve	Rechazar, por improcedente, la solicitud de extensión de jurisprudencia elevada antes esta Corporación por los señores Ramiro Sabogal Bejarano, María del Carmen Duarte Becerra y Ramiro Sabogal Duarte, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Sentencia 57415 del 27 de septiembre de 2017, Consejo de Estado

Fecha de análisis	Agosto 08 de 2018.
Corporación	CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Sección	SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B
Consejero ponente	DANILO ROJAS BETANCOURTH
Fecha de la providencia	Veintisiete (27) de septiembre de dos mil diecisiete (2017).
Radicación número	85001-33-33-002-2013 00312-01(57415)
Actor	LILIANA MECHE COBA Y OTROS
Demandado	HOSPITAL DE YOPAL E.S.E. Y OTROS
Referencia	RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA
Antecedentes	Se estudió por parte del Consejo de Estado la Extensión de Unificación Jurisprudencial de la acción de reparación directa en contra del Hospital de Yopal E.S.E., Red Salud Casanare E.S.E. y la E.P.S. Capresoca, con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por las fallas del servicio médico asistencial y administrativo, imputables a las entidades demandadas que conllevaron a las consecuencias lesivas derivadas de la retinopatía del prematuro estadio o desprendimiento total de retina en ambos ojos de la víctima.
Consideraciones	El despacho considera necesario pronunciarse respecto a: i) la “ampliación de sustentación” del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y ii) las solicitudes de librar mandamiento ejecutivo y de medida cautelar en contra de la entidad condenada.
Decisión	En cumplimiento de lo establecido en el artículo 265 del C.P.A.C.A. se procederá a inadmitir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia promovido por la parte actora mediante escrito del 18 de abril de 2016 en contra de la sentencia de segunda instancia adoptada el 6 de abril de 2016 por el Tribunal Administrativo del Casanare, en lo relacionado con la totalidad de las providencias aludidas por la parte recurrente.
Resuelve	Primero: Rechazar, por improcedentes, las solicitudes de mandamiento de pago y de medida cautelar presentadas por la parte actora. Segundo: Inadmitir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia promovido por la parte recurrente, por las razones expuestas en el presente proveído. Tercero: Aceptar la renuncia del poder presentada por el abogado Héctor Fernando Vizcaino Cagüño.

	<p>Cuarto: Reconocer personería adjetiva a la abogada Leguy Yaneth Aguirre Alvarado, identificada con cédula de ciudadanía n.º 52 221 470 de Bogotá y portadora de la tarjeta profesional n.º 88 973 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada judicial en los términos y para los efectos del poder a ella conferido, obrante a folio 170 del cuaderno principal del expediente.</p>
--	---

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1. Resultados

4.1.1. Consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)

4.1.1.1. Fundamento jurídico de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación en Colombia.

El mecanismo de extensión jurisprudencial es una figura administrativa y judicial que se creó a partir de la Ley 1437 del 2011. La extensión jurisprudencial se erige como un mecanismo fundamental a favor de los administrados, los cuales podrán garantizar o reconocer sus derechos sin necesidad de acudir a la vía judicial. En ese sentido, el legislador logró instituir un medio prejudicial que valora la vinculación de la jurisprudencia y promueve los derechos de los particulares en instancias administrativas.

Ahora bien, el desarrollo de la extensión jurisprudencial a partir de la presente ley merece ser estudiado con el objeto de reconocer su factibilidad dentro del sistema administrativo colombiano. La sede administrativa es el escenario natural en el que se debe desenvolver correctamente el mecanismo de extensión jurisprudencial, pues, su finalidad es limitar el acceso a la justicia en sentido formal, pero no material, quiere esto decir, lograr justicia ante una autoridad administrativa, y no frente a un operador judicial.

En consonancia con lo anterior, la factibilidad del mecanismo de extensión jurisprudencial responderá al fácil desarrollo que se logre en la administración, ya que, si

este recurre a instancias judiciales se rompería su principal propósito. Por eso, es preponderante su aplicación en sede administrativa, la judicial debe ser un escenario de escasa concurrencia.

En ese orden de ideas, se estudia a continuación el mecanismo de extensión jurisprudencial. Primeramente, se estudiará su propósito dentro del marco legislativo en el que se creó, esto identificara los impactos deseados por el legislador frente al desarrollo de las peticiones de los administrados. Posteriormente, se analizan los principios que orientan la figura dentro de la administración pública y la justicia, para reconocer de tal manera su valor dentro del sistema jurídico colombiano. Luego, se determina su régimen jurídico, estableciendo de tal manera su ámbito de aplicación; esto conllevara a asemejar los requisitos de procedencia del mecanismo de extensión de jurisprudencia. Finalmente, el presente capítulo indica las causales para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia y el procedimiento que debe adelantarse para solicitar la aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia.

4.1.1.1.1. Propósito, naturaleza jurídica y características del mecanismo de extensión de jurisprudencia

Para entender el propósito del mecanismo de extensión jurisprudencial es necesario apoyarse en la teleología rama de la metafísica que estudia los fines que tienden a conllevar las cosas en el mundo real. En ese sentido, se ignoran las causas y los efectos que implica el mecanismo de extensión jurisprudencial dentro del sistema jurídico colombiano, tratando de reconocer así su principal fin. Analy Takemura, E (2016) parafraseando a Wolf define la teleología de la siguiente manera:

El neologismo “teleología” fue acuñado por primera vez por Wolff en 1728, en su obra *Philosophia rationalis sive lógica*, para designar la parte de la filosofía natural que se

ocupa de los fines de las cosas naturales (III § 85 y §100), a diferencia de la ciencia natural, cuyo interés se centra en las causas eficientes. (p.280).

Bajo esta definición, es concluyente que el mecanismo de extensión jurisprudencial tiene como único fin, es facilitar el acceso a la justicia de los ciudadanos en sede administrativa. Es indudable que dicho fin conlleva causas y efectos como seguridad jurídica, igualdad, justicia, economía, celeridad, descongestión judicial, entre otros; pero que desde el enfoque de la teleología solo se reconocen como causas, y no como un fin propio de la figura en estudio.

Lo anterior queda en evidencia ante concepto emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (En adelante ANDJE), quien sobre la extensión jurisprudencial dice: “Se busca entonces, dotar a las autoridades de una herramienta que les permita directamente, esto es en sede administrativa, reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos” (2017, p. 3). De lo anterior, solo se discierne en el sentido que la extensión jurisprudencial no es un mecanismo de la administración, sino del ciudadano, en vista a que de él proviene la acción y su posterior funcionamiento.

En conclusión, el propósito del mecanismo de extensión jurisprudencial es facilitar la consecución material de la justicia en el ámbito administrativo, sin necesidad de acudir a un operador judicial para velar la eficacia de los derechos. Es cierto, la extensión jurisprudencial tiene otras vertientes, pero, se categorizan desde el plano filosófico como meras causas de su propósito principal.

Por otra parte, la naturaleza jurídica del mecanismo de extensión jurisprudencial debe comprender como el acto de origen que posibilita su existencia dentro del sistema jurídico colombiano. Desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia fue considerada un criterio auxiliar por parte del Estado Social de Derecho, a pesar de que la Corte Constitucional posicionó la jurisprudencia como una fuente del derecho vinculante,

no es posible aducir que su origen proviene del mandato directo de la Constitución. En consecuencia, la naturaleza jurídica de la extensión jurisprudencial no es constitucional toda vez que su origen, es decir, actor de creación provenga de la Carta Magna.

La Ley 1437 del 2011, en su Título V, por primera vez, crea la extensión jurisprudencial del Consejo de Estado, estableciendo en el artículo 102 lo siguiente: “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).

De acuerdo a lo anterior, la naturaleza jurídica de la extensión jurisprudencia es legal, en vista a que su origen proviene de la Ley 1437 del 2011, noma que regula su proyección tanto en el sistema administrativo como judicial. A manera de precisar, la extensión jurisprudencial surge a voluntad del legislador, lo que otorga que su naturaleza jurídica sea “legalista”.

Acerca de las características de la extensión jurisprudencial, la primera de ella se refiere a la constitucionalización que implica su proyección dentro del derecho administrativo. En ese sentido, se constitucionaliza las decisiones administrativas y judiciales de las autoridades, respetando del tal forma la superioridad de la Carta Magna de 1991. Dicho de paso, se expuso entre los distintos motivos el siguiente:

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.), debe ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas. El texto de la Carta

y sus interpretaciones jurisprudenciales se convierten entonces, en fuente especial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales. (Gaceta del Congreso 1173, 2009).

En ese sentido, la existencia del mecanismo de extensión jurisprudencial permite desarrollar el derecho administrativo bajo el manto constitucional, logrando que el actuar de las autoridades administrativas y judiciales se apliquen conforme a los mandatos del Estado Social de Derecho. En consecuencia, la primera característica tiene que ver con la constitucionalización del derecho administrativo que se logra entre muchas razones por la existencia de la extensión jurisprudencial.

Otra característica del mecanismo de extensión jurisprudencial es su procedimiento mixto, ya que es posible que la petición de extensión jurisprudencial se aborde desde sede administrativa y judicial, donde el proceso en cada instancia es diferente. Con base en la anterior idea, es posible aludir su proyección inicialmente dentro de un proceso administrativo similar al desarrollo de una petición, con sus excepciones especiales, y otra etapa donde su procedimiento se desarrolla conforme a un proceso judicial, donde surge una litis.

Por otra parte, la solicitud de extensión jurisprudencial no tiene la calidad de demanda, toda vez que se categoriza dentro de la figura “petición”, lo cual permite aseverar que su rechazo no implica cosa juzgada, tampoco agota la posibilidad de presentar demanda. En otras palabras, con la aplicación de la extensión jurisprudencial no se ejecuta una acción contenciosa administrativa sino una petición especial, que si no prospera podrá ser resuelta en la jurisdicción, pero sin el lleno de una demanda.

4.1.1.1.1. Características

La extensión jurisprudencial es una figura legal que se erige a favor del ciudadano para que de manera pronta, directa y eficaz resuelva sus derechos mediante decisiones judiciales expedidas con anterioridad. Las decisiones judiciales que contienen el carácter de vinculante son todas aquellas que posean la calidad de sentencia de unificación. Así las cosas, la extensión jurisprudencial permite resolver casos en sede administrativa cuando los mismo cumplen criterios facticos y jurídicos similares.

En tal sentido, se busca dotar a las autoridades administrativas de un mecanismo que propenda por la efectividad de los derechos e intereses de los administrado, decidiendo de manera oportuna situaciones de derecho a través de los lineamientos jurisprudenciales. Lo que a su vez asegura en cierta medida la descongestión de la jurisdicción administrativa, pues la administración podrá resolver casos conforme lo haría la jurisdicción sin necesidad de acudir al operador judicial.

Consecuencialmente, se pretende agilizar la solución de controversias que surjan entre las autoridades y los ciudadanos, siempre y cuando se demuestre en la petición que la situación fáctica y jurídica en la que se encuentra el solicitante es idéntica a la del caso resuelto en la sentencia de unificación de la que se pretende extender los efectos, esto es sin que sea posible que se “generen debates jurídicos adicionales a los resueltos en la sentencia unificadora”. (Agencia Nacional De Defensa Jurídica; 2017, p.3).

Al margen de lo anterior, la intención igualmente con la exposición del mecanismo de extensión jurisprudencial es otorgarles a las sentencias emitidas por el Consejo de Estado un valor de unificador y vinculante. De esta manera, se evita que en sede administrativas se tomen decisiones distintas a las que se decretarían en la instancia judicial, eliminado cualquier posibilidad de incoherencia o de trato distinto.

En ese orden de ideas, el mecanismo en cuestión se creó para que cumpliera varios objetivos, entre ellos: a) Lograr uniformidad del derecho en sede administrativa; b) Cumplir y desarrollar la igualdad de las personas frente a la ley, la administración y las instancias judiciales; c) garantizar principios de la función administrativa como la eficacia, economía, celeridad e imparcialidad; descongestionar el sistema judicial que aqueja a Colombia, principalmente a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Finalmente, la principal característica que posee el mecanismo de extensión jurisprudencial es que es una petición judicial, siendo tramite que resuelve aspectos propios de la administración a través de las decisiones unificadoras que tome el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

4.1.1.1.2. Principios que orientan el mecanismo de extensión jurisprudencial

La extensión jurisprudencial guarda dentro de su núcleo esencial importantes principios jurídicos del Estado Social de Derecho. Lo anterior porque compila elementos procesales y sustanciales propios de su funcionalidad dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa. Son varios los principios que orientan la figura de la extensión jurisprudencial en Colombia, dichos principios, provienen principalmente de la institución de la función pública que se enmarca en el artículo 209 de la Constitución Política. En razón a la importancia que imponen los principios en el marco constitucional, a continuación, se analizan los principios más importantes de la extensión jurisprudencial a fin de conocer su proyección dentro del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. En consecuencia, los principios de igualdad, seguridad jurídica, celeridad y economía procesal son las principales fuentes que orienta el desarrollo de la figura en mención.

El principio de igualdad es la base que orienta toda la figura de extensión jurisprudencia, pues su finalidad sustancial es otorgar el mismo tratamiento jurídico a casos similares, lo que cumple con el enfoque material que denota el artículo 13 de la Constitución

Política. Así las cosas, la extensión jurisprudencial irradia las decisiones administrativas al hacer justicia por medio de la aplicación de las sentencias de unificación, las cuales aseguran la aplicabilidad del principio de igualdad porque las autoridades administrativas deciden de idéntica forma a casos ya tratados. Así pues, se fomenta la aplicación del principio de igualdad de manera real, reconociendo el mismo estatuto judicial a todos los ciudadanos que acuden a la administración.

La seguridad jurídica es valor constitucional que permite a los ciudadanos reconocer las expectativas jurídicas reales, lo que posibilita determinar el alcance de los derechos y las normas, evitando cualquier decisión sorpresiva o fuera de los lineamientos jurisprudenciales. La extensión jurisprudencial asegura que la administración actúe de acuerdo a las sub reglas jurídicas que connotan las sentencias de unificación con anterioridad, planteando posibilidades reales sobre cómo se decidirá el caso en sede administrativa.

La celeridad y la economía procesal son principios rectores que rigen no solo la administración pública, sino que también el sistema judicial, los cuales deben resolver las solicitudes de su competencia de la manera más expedita para respetar los derechos de las personas. La extensión jurisprudencial en ambos eventos garantiza que los derechos de la persona sean respetados sin desgastar excesivamente la labor administrativa o judicial, lo que sucede ante los cortos términos y el rápido procedimiento.

Debido proceso

El debido proceso es un principio constitucional que permea en doble sentido a la extensión jurisprudencial, ya que, dice el artículo 29 que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...” (C.P., 1991). Como se recalcó anteriormente, el proceso de la extensión jurisprudencial se desarrolla en sede administrativa y judicial, lo que implica la incidencia del debido proceso en ambas instancias, con todas las garantías que incluyen. De tal forma, que toda actuación adelantada dentro de la extensión

jurisprudencial debe estar soportada en el núcleo del debido proceso. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional que:

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. (Sentencia C-341, 2014).

Dentro de las garantías del debido proceso que se aplican a la extensión jurisprudencial es importante desatacar las siguientes: a) El derecho a la jurisdicción; b) Juez natural; c) Derecho a la defensa; d) Proceso público; e) independencia de la autoridad; f) imparcialidad. El quebrantamiento de algunas de las garantías aquí contenidas conlleva la afectación del núcleo del debido proceso y por ende su violación.

Autotutela administrativa

La autotutela administrativa es vertiente de la autonomía que posee cualquier autoridad administrativa conforme a la estructura del Estado Social de Derecho de decidir sus propios asuntos. En el escenario de la extensión jurisprudencial, la autotutela administrativa está implícita ante la autonomía y competencia de decidir dichas peticiones por parte de la autoridad administrativa. En ese sentido, la autotutela administrativa conlleva la aceptación y competencia de las autoridades administrativas de decidir las peticiones sobre la extensión jurisprudencial, decisión que se presume legal conforme a la costumbre del derecho administrativo.

La Corte Constitucional sobre el principio de autotutela administrativa dice:

De manera general puede decirse que la necesidad de agotar la vía gubernativa como presupuesto para acudir a la jurisdicción constituye un privilegio de la Administración, derivado del principio de autotutela administrativa y por virtud del cual debe brindarse a los entes públicos la oportunidad de pronunciarse sobre sus propios actos antes de que las controversias que hayan surgido en torno a ellos sean planteadas ante los tribunales. (Sentencia C-792, 2006).

Por tanto, la autotutela administrativa permite que los asuntos administrativos sean decididos con antelación por las propias autoridades administrativas sin necesidad de acudir al operador judicial. Aunque en el caso de la extensión jurisprudencia la vía gubernativa no procede, y dicha figura se extinguió con la entrada de la Ley 1437 de 2011, si es preciso advertir que, ante todo, la extensión jurisprudencial procede en primera instancia a las autoridades administrativa, cumpliendo con la autotutela administrativa.

Principio de legalidad

Colombia, más allá del enfoque social que instauró el Constituyente de 1991, es un Estado de Derecho, es decir, las actuaciones de las autoridades administrativas se sujetaran al imperio de la ley. Si bien es cierto, la ley es la fuente formal de derecho, otras fuentes como la constitución y la jurisprudencia con base en el Estado moderno han empezado a tener mayor fuerza dentro de las actuaciones administrativas y judiciales. En ese sentido, el principio de legalidad respecto a la extensión jurisprudencial implica que las peticiones que comporten situaciones fácticas y jurídicas similares con una sentencia de unificación por parte del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, serán falladas de igual forma, dotando sus decisiones de legalidad.

El principio de legalidad se encuentra muy ligado con la presunción de legalidad, lo que soporta las actuaciones de la administración de legitimidad legal, es decir, sus actuaciones son conforme al ordenamiento jurídico hasta que se demuestre lo contrario. Lo anterior busca dotar a las actuaciones del sector público de cierta credibilidad frente los administrados, y frente a la misma institucionalidad.

Principio de igualdad

Quizás el principio de mayor relevancia que sostiene la extensión jurisprudencial dentro del derecho administrativo. La extensión jurisprudencial permite garantizar un acceso material a la igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991. En ese sentido, a través de la extensión jurisprudencial se logra, que, en instancia judicial o administrativa, se reconozca de idéntica forma los derechos de los administrados que posean situaciones fácticas y jurídicas similares, lo que en otras palabras conlleva, decidir de manera unificada y coherente, evitando ambigüedades o injusticias.

En consecuencia, la mayor expresión o causa de la extensión jurisprudencial es que las autoridades competentes ajusten sus futuras actuaciones a sus decisiones previas, respetando las expectativas de los administrados que ante casos ya fallados esperan obtener mismos resultados.

En su defecto, se logra el derecho a la igualdad porque los sujetos que acudan a la extensión jurisprudencial tendrán certeza que su situación se definirá en el mismo sentido si cumple con los supuestos fácticos y jurídicos contenidos en la sentencia de unificación. Es importante resaltar que el CPACA acoge el principio de igualdad en el artículo 3 numeral, numeral 2 que dice:

En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. (Ley 1437, 2011).

4.1.1.1.3. Régimen jurídico y ámbito de aplicación de extensión jurisprudencial

El régimen jurídico aplicable a la extensión jurisprudencial es el público, toda vez que el mecanismo en mención se destina a las autoridades administrativas y judiciales, para establecer lo anterior basta con observar el artículo 10 de la Ley 1437 del 2011, que dice sobre lo estudiado que:

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. (Ley 1437, 2011).

Al hacer referencia el artículo 10 que la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia la deberán aplicar “las autoridades” no cabe duda que se referencia a las autoridades de la administración pública, toda vez que dicho artículo hace parte del procedimiento administrativo, que en su artículo 2 establece el ámbito de aplicación:

Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares,

cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (Ley 1437, 2011)

En ese sentido, el régimen y el ámbito de aplicación del mecanismo de extensión jurisprudencia será el sector público conformado por todos sus órganos centrales y descentralizados. Quedan excluidos de la extensión jurisprudencial los procedimientos militares que requieran decisiones de aplicación inmediata, casos en los cuales el mecanismo de extensión jurisprudencial se desdibuja.

Desde esa perspectiva, cuando el artículo 102 hace referencia que la extensión jurisprudencial deberá ser aplicada por las autoridades hace referencia al sector público, pues, sería desproporcional obligar al sector privado que en sus decisiones o actuaciones prevalezcan las sentencias de unificación por más loable que ello parezca.

Del mismo modo, por su condición de ser una figura mixta, el ámbito de aplicación de la extensión jurisprudencial podrá ser el judicial, en consecuencia, el Consejo de Estado es competente para conocer el mecanismo de extensión jurisprudencial. En otras palabras, el ámbito de aplicación será administrativo, por obligación legal, en primera instancia; y judicial, en segunda instancia en caso de que se rechace parcial o totalmente la aplicación de la extensión jurisprudencial.

Finalmente, respecto al sujeto, tendrán la facultad de acceder a dicho mecanismo todo administrado que posea las mismas condiciones fácticas y jurídicas decantadas por una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Por lo que, solo será aplicable ante la comprobación de una igualdad sustancial frente al fallo que se señala de unificador.

4.1.1.1.3.1. La extensión jurisprudencial de unificación a partir de la Ley 1437 de 2011

Desde la promulgación de la Ley 1437 de 2011 la jurisprudencia en el ámbito administrativo y de lo contencioso administrativo toma una mayor presencia en las decisiones de las autoridades públicas. Lo anterior con base en el fundamento legal que ofrece el artículo 10, 102, 269, 270 y 271 de mencionada norma, la cual garantiza la seguridad jurídica y la igualdad como principios rectores de las decisiones administrativas y judiciales. Desde ese plano, se observa como el legislador es consiente en la dinamización de la norma a través de las decisiones judiciales, hecho que permite asegurar un tratamiento similar ante situaciones fácticas y jurídicas idénticas.

En ese sentido, a partir de la Ley 1437 de 2011, en Colombia se positiviza la vinculación de la jurisprudencia y se reconoce que los efectos jurídicos inter partes pueden afectar litigios de terceros. Por ende, las autoridades administrativas tienen el deber de aplicar las sentencias de unificación emitida por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional ante casos idénticos, ya que a diferencia de los jueces no poseen autonomía o discrecionalidad administrativa. A su vez los jueces y tribunales inferiores deberán en lo posible por asegurar la concordancia de las decisiones judiciales ante al acatamiento de la jurisprudencia a través de las sentencias de unificación; sin embargo, ante el reconocimiento legal y jurisprudencial de la autonomía judicial, los jueces pueden discrepar de los efectos o decisiones de las sentencias de unificación.

A modo de colofón, la extensión jurisprudencial de la Ley 1437 de 2011 le otorga a la jurisprudencia contenciosa administrativa una fuerza inusitada dentro del sistema de fuente, en vista a que no solo le otorga cualidades vinculantes, sino que también elimina cualquier uniformidad sucesiva dentro de las decisiones del Consejo de Estado, pues basta con una sola sentencia para que la misma tenga el carácter de vinculante, sencillamente se necesita que sea una sentencia de unificación.

4.1.1.1.3.2. Noción

La extensión jurisprudencial es una figura novedosa dentro del sistema jurídico colombiano, en la actualidad muchas preguntas surgen alrededor de su práctica dentro de la jurisdicción, a pesar de lo anterior son varios los autores que han intentado otorgar un significado gramatical-jurídico sobre este término. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica (2017), organismo de índole estatal que se caracteriza por representar al Estado en los litigios contenciosos administrativos sobre la extensión jurisprudencial sostiene:

La extensión de jurisprudencia es un mecanismo cuyo propósito principal consiste en facilitar a los ciudadanos el acceso de manera directa, pronta y eficaz a las autoridades administrativas para que, con fundamento en decisiones judiciales tomadas con anterioridad, mediante sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado en las que se haya reconocido un derecho, sea posible resolver en igual sentido casos que tengan identidad fáctica y jurídica. (p.3)

Dicho de otra manera, la extensión jurisprudencial dota a las autoridades administrativa para que de forma directa protejan los derechos de los administrados ante los lineamientos jurisprudenciales que el Consejo de Estado ha emitido a través de sentencia de unificación. Es propio de su naturaleza y del concepto primogénito de la extensión jurisprudencial que el goce de los derechos se cumple en sede administrativa, pues, aunque también tiene una instancia judicial, la idea se origina en la intención de descongestionar el aparato judicial.

En ese orden de ideas, dentro de la noción de extensión jurisprudencial se destacan varios elementos que le otorgan riqueza jurídica a su conceptualización. De tal forma, constriñe aspectos como eficacia administrativa, igualdad, seguridad jurídica, petición, sentencia de unificación, Consejo de Estado, Corte Constitucional, entre otros. Lo anterior sugiere que la noción de extensión jurisprudencial no es un término sencillo de tratar, por el

contrario, la especialidad y autenticidad de la figura conlleva un compromiso lingüístico arduo.

Castro López & Peña Rodríguez (2017) entregan la siguiente definición sobre la extensión jurisprudencial:

La Extensión de Jurisprudencia es una figura jurídica creada con la ley 1437 de 2011, la cual tiene como objeto extender a terceros los efectos de las sentencias de unificación proferidas por el H. Consejo de Estado, su aplicación inicia en la administración la cual decidirá de manera igual en casos que presenten situaciones idénticas garantizando así que el ciudadano pueda resolver su conflicto en sede administrativa y no acuda al juez, de esta manera se busca que la administración se tome en serio el papel de los jueces y su jurisprudencia denominando a esta nueva figura jurídica sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa.

Conviene subrayar que las conceptualizaciones sugeridas en su gran mayoría se centran en articular la definición a través de un método ontológico, es decir, mediante los propósitos y fines de la figura en mención. Es innegable que la extensión jurisprudencial es una figura que constriñe fines procesales en su sede administrativa y sustanciales o materiales en sede judicial, hechos que salvaguarda una definición acorde sus intenciones en el sistema jurídico.

Con base en lo anterior, la extensión jurisprudencial es un mecanismo administrativo y judicial de naturaleza legal que ampara los postulados de acceso a la justicia, seguridad jurídica e igualdad de las personas dentro del marco de las actuaciones administrativas y de lo contencioso administrativa, que tiene como propósito descongestionar el sistema judicial, no suplir las decisiones judiciales, convertir de manera eficaz el sistema administrativo y

judicial, extender los efectos judiciales inter partes y salvaguardar los derechos ciudadanos sin la necesidad de un litigio.

4.1.1.1.3.3. Finalidad

La principal finalidad de la extensión jurisprudencial es descongestionar a la jurisdicción contenciosa administrativa dotando a las autoridades para que sin recurrir a instancias judiciales decidan conforme a las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Así las cosas, es un mecanismo llamado a descongestionar los despachos judiciales porque le corresponderá a la administración estudiar los casos particulares y generales conforme a lo dictado por las sentencias de unificación, evitando de tal forma que las personas acudan a la vida judicial para amparar sus derechos.

Por consiguiente, la Ley 1437 de 2011 encontró un mecanismo idóneo y eficaz para descongestionar los despachos judiciales, sin querer apuntar que este mecanismo será la solución a la gran congestión que afecta al sistema judicial, pero sí colaborara en disminuir la presentación de demandas porque las autoridades administrativas deberán resolver conforme lo haría el juez en razón a la sentencia de unificación.

Así lo preciso la Corte Constitucional: “El mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa. Art. 209” (Sentencia C-588, 2012).

La igualdad es otra finalidad que consigue la extensión jurisprudencial a través de su aplicación porque se le está dando un trámite judicial idéntico a las personas ante supuesto facticos y jurídicos similares. El desarrollo de la extensión jurisprudencial materializa el

deseo constitucional anotado en el artículo 13 de la Carta Magna, en vista al trato igualitario que reciben las personas frente a decisiones ya unificadas por la jurisdicción.

Sobre lo anterior, Castro López & Peña Rodríguez (2017) dicen:

Es claro que la extensión de jurisprudencia ratifica la igualdad no solo como principio del Estado Social de derecho, si no como pilar en el desarrollo del mecanismo, pues busca garantizar en igual proporción el reconocimiento de derechos para con sus administrados y como consecuencia de ello generar seguridad jurídica. (p. 9)

Así que, dentro sus objetivos la extensión jurisprudencial garantiza el trato igualitario entre los administrados, materializando el derecho ante la aplicación de las sub reglas contenidas en las sentencias de unificación para todos los casos idénticos que conozcan las autoridades competentes. Es innegable la repercusión positiva que tiene la extensión jurisprudencial frente al principio de igualdad en el ámbito material.

A la par con lo anterior, la extensión jurisprudencial posibilita la consagración de la seguridad jurídica en sede administrativa, basta recordar que la seguridad jurídica es un principio universal del derecho que busca que exista una línea jurisprudencia uniforme sobre cuestiones fácticas y jurídicas ya tratadas. En ese sentido, el Estado en cabeza de la rama judicial y ahora, el poder ejecutivo o cualquier otra autoridad administrativa debe velar que las sentencias de unificación no queden como un simple compendio de decisiones, sino que sea un precedente vinculante para salvaguardar los derechos ciudadanos y la seguridad jurídica.

Gallego Marín (2012) respecto al concepto de seguridad jurídica en el plano del Estado Social de Derecho dice: “La Seguridad Jurídica es entendida como un estado psíquico en el que los seres humanos “perciben” satisfacción y tranquilidad por observar cómo se garantiza

y, a su vez, como se materializa el catálogo de valores que posee el ordenamiento jurídico” (p.76)

La garantía de la independencia judicial es otro factor que promueve la extensión jurisprudencial, pues, aunque existan sentencias de unificación por parte del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, la misma no es óbice para que los jueces o tribunales posean cierta facultad discrecional para apartarse por lo dictado en las máximas instancias tribunales. La autonomía judicial es un valor constitucional que a través de los años en la jurisprudencia se ha posicionado como un fuerte derecho y eslogan del operador judicial, lo anterior no quiere decir que los jueces o tribunales puedan apartarse de todo momento de las sub reglas jurídicas que planteen las altas cortes a cargo; para ello deberán razonar de manera suficiente desde el punto de vista jurídico y factico los motivos que llevan a separarse de la jurisprudencia.

Finalmente, la celeridad y economía procesal es un principio que se ve desarrollado por la extensión jurisprudencial, y que nutre no solo las actuaciones judiciales sino también las administrativas. La extensión jurisprudencial logra resolver las discusiones que se presenten en sede administrativa de manera pronta y oportuna sin necesidad de acudir a un juicio. Aunque la extensión jurisprudencial es igualmente un mecanismo judicial, en dicha instancia cumple con la celeridad y economía procesal, porque su termino de resolución es expedito y eficaz a la luz de otras acciones.

4.1.1.1.4. Requisitos de procedencia del mecanismo de extensión jurisprudencial

La extensión jurisprudencial es un mecanismo expedito que valora el precedente judicial sentado por el Consejo de Estado en sede administrativa; para garantizar su objetivo es necesario que tanto las autoridades competentes como las particulares cumplan con unos requisitos mínimos, que según lo señalado por la normativa busca otorgarles sentido jurídico a las actuaciones administrativas.

Pues bien, el principal requisito surge ante el deber de peticionar que recae en el particular, el cual busca proteger sus derechos e intereses mediante una sentencia de unificación que contiene los mismos elementos facticos y jurídicos. Acorde con lo anterior, el particular deberá cumplir con el requerimiento legal que realiza la Ley 1437 del 2011 frente al ejercicio del derecho de petición, presupuestos mínimos con lo que se inicia la solicitud de extensión jurisprudencial. Por tanto, ante el ejercicio del mecanismo de extensión jurisprudencia se está materializando el derecho de petición, lo que lleva a cumplir con las reglas contenidas en el Título II Capítulo I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, además de contener las características propias de una petición a la luz del artículo 23 de la Constitución Política y de la Ley 1437 de 2011, el interesado deberá motivar de manera suficiente las razones que evidencie que el peticionario tiene las mismas situaciones fácticas y jurídicas a las expresadas por la sentencia de unificación. Del mismo modo, deberá anexar la copia o mínimamente la referencia de la sentencia de unificación que alegue la extensión, con el propósito que la autoridad competente pueda conocer el fallo que sentó jurisprudencia vinculante.

Así mismo, el interesado deberá presentar las pruebas que posea, con el fin de poder relacionar la identidad fáctica, al igual que la identidad en derecho. En caso que alguna prueba repose en autoridades administrativa deberá indicarlo en la petición a fin de poderla contrastar sumariamente ante el reconocimiento del derecho solicitado.

Otro requisito mínimo que debe cumplir el interesado es que la pretensión que busque valer ante el mecanismo de extensión jurisprudencial no debe haber caducado, pues el instrumento en mención no tiene como finalidad derechos o intereses que prescribieron, en vista a que atenta contra el propio sistema judicial.

La extensión jurisprudencial se encuentra condicionada a los requisitos que señala el artículo 102 del CPACA, pero, además, deberá cumplir con los requisitos señalados de manera general para cualquier petición, toda vez que la extensión jurisprudencial se considera un ejercicio del artículo 23 de la Constitución Política. En ese sentido, el artículo 16 que pertenece al Capítulo I (Derecho de petición ante autoridades-regles generales) dice que toda petición deberá contener por mínimo los siguientes aspectos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige.
2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.
3. El objeto de la petición.
4. Las razones en las que fundamenta su petición.
5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.
6. La firma del peticionario cuando fuere el caso. (Ley 1437, 2011).

Es importante resaltar que frente al numeral 2, la Corte Constitucional en sentencia C-951 del 2014 aceptó la posibilidad de presentar las peticiones bajo anonimato cuando exista una justificación sería y creíble. No obstante, frente al mecanismo de extensión jurisprudencial no es posible aludir dicha circunstancia, toda vez que las autoridades administrativas deben comparar desde el ámbito subjetivo el derecho sustancial del peticionario frente a la sentencia de unificación allegada.

Como se ha dicho, la extensión jurisprudencial tiene unos requisitos generales, implícitos en cualquier petición, y unos requisitos especiales que señala el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.
2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.
3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.
(Ley 1437, 2011).

Haciendo un contraste con los requisitos generales enmarcados por el artículo 16 del CPCA queda en evidencia que los señalados por el artículo 102 no son una condición especial para presentar la petición extensión jurisprudencial, sino el núcleo propio de toda petición. Ahora, ¿por qué no se considera los requisitos anotados por el artículo 102 una condición especial para presentar la extensión jurisprudencial?

No son requisitos especiales porque el artículo 16 ya con anterioridad, dice que toda petición debe ser justificada y contener los documentos necesarios para su trámite, lo que se asemeja con lo contenido en el numeral 1, 2 y 3 del artículo 102. En ese sentido, cuando el numeral 1 del artículo 102 indica que se debe justificar la situación de hecho y de derecho conforme a la sentencia de unificación repite en otras palabras lo estipulado en el numeral 4 del artículo 16. Cuando el numeral 2 y 3 dicta la necesidad de aportar pruebas y la sentencia de unificación se está cumpliendo lo señalado por el numeral 5 del artículo 16. En ese orden de ideas, parece que el legislador no estableció condiciones especiales sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial, sino simple aclaraciones para su respectiva procedibilidad.

Ahora bien, para hacer un estudio profundo sobre el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 es importante analizar las aclaraciones que impone la norma en mención. La primera que se debe señalar es la necesidad de invocar una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. La sentencia de Unificación jurisprudencial es una categoría especial que denota ciertas sentencias en razón a las calidades que estipula el artículo 270 del CPACA:

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)

En consecuencia, las sentencias de unificación jurisprudencial solo podrán ser expedidas por la Sala Plena o las secciones del Consejo de Estado, ya que corresponde a dichas dependencias categorizar sus fallos. Dichas sentencias además de ser proferidas por las dependencias internas del Consejo de Estado deberán poseer condiciones de importancia jurídica, económica o social; o ser sentencias dictadas al decidir recursos extraordinarios. También podrá ser sentencias de unificación las dictadas con base en el mecanismo.

Sobre lo anterior hay que precisar que las sentencias de unificación de la Corte Constitucional también son accesibles frente al mecanismo de extensión jurisprudencial y tendrán prevalencia a las del Consejo de Estado, según lo dictado por la sentencia C-816 de 2011 y C-588 de 2012. Lo anterior significa que:

las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. (Sentencia C-816, 2011).

Otro requisito es que las sentencias de unificación jurisprudencial deben invocar un derecho reconocido, de lo contrario, no sería posible decretar un derecho a favor del peticionario cuando la sentencia de unificación jurisprudencial así no lo indique, presentando una contradicción entre lo solicitado y la sentencia de unificación jurisprudencial.

Del mismo modo, el solicitante debe cumplir con los requisitos exigidos en los numerales 1º, 2º y 3º del artículo 102 del CPACA. También, para que se proceda a la extensión jurisprudencial el medio de control procedente para reclamar la pretensión no debe haber caducado.

4.1.1.1.5. Petición

Como se describió en párrafos anteriores, el mecanismo de extensión jurisprudencial es una solicitud a la luz del artículo 23 de la Constitución Política y la Ley 1437 del 2011, ya que lo peticionado tiene como finalidad extender los efectos de la jurisprudencia a casos en sede administrativa. En tal sentido expresa el artículo 102 de la Ley 1437 del 2011 sobre el tema: “Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado”.

Hecha esta salvedad, la autoridad administrativa tendrá un plazo máximo de 30 días a su recepción para reconocer o no la extensión jurisprudencial, decisión que deberá exponer las razones por las cuales considera que el mecanismo bajo estudio procede; para ello deberá tener en cuenta las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que se hizo por parte de la sentencia de unificación.

Hay que tener en cuenta que la Ley es clara en señalar la procedencia para negar la extensión jurisprudencial, en ese sentido señala, que la autoridad administrativa no aceptará la extensión cuando sea necesario agotar un periodo probatorio para demostrar que el demandante carece del derecho invocado, “en tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar” (Ley 1437, 2011).

4.1.1.1.6. Causales para negar las solicitudes de extensión de jurisprudencia.

La extensión jurisprudencial es un mecanismo demasiado legalista, es decir, la Ley 1437 del 2011 trató de prevenir en la norma las proyecciones que puede tener la figura en mención en el ámbito administrativo y judicial. Por eso, el CPACA no solo regula los requisitos de procedibilidad del mecanismo de extensión jurisprudencial sino también las causales para su rechazo. El artículo 102 refiere que las autoridades podrán negar la solicitud en los siguientes casos:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.
3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269. (Ley 1437, 2011).

El primer numeral refiere que en algunos casos será necesario adelantar un debate probatorio en sede judicial para conceder el derecho, toda vez que no es posible con el procedimiento propio de la extensión jurisprudencial reconocer las peticiones del administrado sin recurrir a medios probatorios que den certeza sobre el derecho que se pretende reconocer.

Lo que se busca con la invocación de esta causal es que se rechace la solicitud en vista a que se puede demostrar o desvirtuar la existencia del derecho ante un debate probatorio propio del esquema judicial. El tema probatorio es asunto de relevancia dentro de las actuaciones administrativas, pues el mismo le otorga certeza de que su actuar es el correcto conforme a la realidad demostrada a través de los medios probatorios. Es frecuente que muchas de las solicitudes de extensión jurisprudencial sean negadas por las imposibilidades probatorias que concierne la misma figura, detonando una negación de la petición ante la dificultad de generar certeza sobre el derecho reclamado. Esta causal es importante frente a casos de reparación directa, donde los medios probatorios demuestran las circunstancias necesarias para aceptar la consecución del daño.

Finalmente, la invocación de esta causal exige que la entidad exprese de manera clara los medios probatorios que son indispensable para tomar la decisión. De esta moda, se cumple con lo dictado por el artículo 102 del CPACA.

Referente a la causa 2 de rechazo indicada por el artículo 102 del CPACA, es claro que la extensión jurisprudencial tiene como fin extender los efectos de las sentencias de unificación cuando mantenga una relación idéntica entre los hechos y el derecho. En otras palabras, el peticionario se debe encontrar en la misma situación que el demandante que provocó la sentencia de unificación, ya sean fallos del Consejo de Estado o la Corte Constitucional.

El Congreso de la República, conforme a los debates que se presentamos frente al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dijo frente a la identidad fáctica y jurídica que:

Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de

unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido, exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado. (Gaceta del Congreso 1173, 2009).

En consecuencia, es necesario que la petición de extensión jurisprudencial guarde estrecha relación en los elementos facticos y jurídicos con la sentencia de unificación jurisprudencial, de lo contrario la autoridad administrativa tendrá la potestad legal de negar la solicitud de extensión jurisprudencial.

Finalmente, el último numeral refiere la capacidad administrativa de apartarse de la interpretación dada por la sentencia de unificación de las normas bajo disputa en sede administrativa. En ese sentido, el legislador le otorga discrecionalidad o autonomía administrativa a las autoridades para que se aparte de las decisiones dictadas en sentencias de unificación, de lo cual se discrepa totalmente, ya que dicha autonomía recae únicamente en las autoridades judiciales, y no en las administrativas.

Ahora bien, la invocación de esta causal implica que las autoridades administrativas de manera suficiente expresen las razones por las cuales se separa de las interpretaciones jurídicas adoptadas en la sentencia de unificación jurisprudencial. Sin el cumplimiento del presente requisito será inviable aceptar el apartamiento administrativo por parte de la instancia judicial representada por el Consejo de Estado.

Es interesante el apartamiento administrativo ante la prevalencia de las sentencias de unificación jurisprudencial de la Corte Constitucional, pues con las sentencias C-816 de 2011 y C-588 de 2012, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional provoca un “choque de trenes” constante con la existencia de la extensión jurisprudencial. Por ejemplo, si una petición de extensión jurisprudencial solicita la aplicación de una sentencia de unificación jurisprudencial emitida por el Consejo de Estado, la autoridad administrativa se

podrá apartar acudiendo a una sentencia de unificación jurisprudencial de la Corte Constitucional que realice una interpretación diferente de la norma.

Para culminar, existen otras dos causales que no contempla el artículo 102 para negar la solicitud de la extensión jurisprudencial, pero que son procedentes para rechazar la figura en mención. La primera de ella es la caducidad, lo que inhabilita al peticionario de aspirar a reconocimientos jurídicos cuando se perdió la oportunidad para demandar. La otra causal es que la extensión jurisprudencial será rechazada si ya se presentó demanda sobre los mismos hechos y derechos, pues la función de la extensión jurisprudencial es precisamente evitar las instancias judiciales y promover la descongestión judicial.

En consecuencia, aunque las causales de rechazo parecen ser taxativas dentro de la Ley 1437 del 2011, artículo 102, la jurisprudencia ha contemplado otras con el fin de garantizar la seguridad jurídica.

4.1.1.1.7. Procedimiento que debe adelantarse para solicitar la aplicación de la figura de extensión de jurisprudencia

La extensión jurisprudencial es una figura de carácter procesal mixto, debido a que su proyección sucede en sede administrativa como judicial. Ahora bien, para ser un correcto estudio del procedimiento en mención es necesario iniciar primeramente la fase procesal administrativa, instancia que habilita a la fase judicial, ya que sin la primera es inviable que el Consejo de Estado conozca de la extensión jurisprudencial.

La extensión jurisprudencial es un trámite de carácter administrativo y judicial que permite extender los efectos inter parte a terceros ajenos con el fin de respetar la jurisprudencia y el derecho a la igualdad y seguridad jurídica. Con base en lo anterior, se concluye que el mecanismo de extensión jurisprudencial tiene dos modalidades diferentes por lo que su

trámite o procedimiento se desarrolla de manera diferente en cada una de las instancias señaladas a continuación.

4.1.1.1.7.1. Procedimiento de la extensión jurisprudencial en sede administrativa

Primeramente, y ante toda iniciación del mecanismo de extensión jurisprudencial el conocimiento recaerá en las autoridades administrativas, autoridad que será la competente para dar cabal cumplimiento de existir el derecho de extender los efectos de la sentencia de unificación a la petición del interesado.

Una vez recibida la petición, la autoridad administrativa deberá remitir la solicitud a la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado, con el propósito de que rinda concepto previo sobre el asunto. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje) expidió la Circular Externa 002 de 2017 con el fin de precisar el alcance de la intervención de la agencia en las diferentes fases del mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Más allá que se allegue o no concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, la administración deberá decidir en un tiempo no mayor a 30 días, en los cuales expondrán las razones para extender o no los efectos de la sentencia de unificación. Sobre lo anterior hay que resaltar que la ley encuadra de manera taxativa los casos en que se pueden rechazar las peticiones de extensión jurisprudencial:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269. (Ley 1437, 2011)

De acuerdo a lo anterior se advierte que el mecanismo de extensión jurisprudencial no es una facultad oficiosa dado que el interés recae en el peticionario que asiste a la administración a través de una petición especial para que sea reconocido un derecho en idéntica forma a como lo reconoció una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

Para iniciar el proceso administrativo de la extensión jurisprudencial es necesario ante todo presentar la petición de manera escrita, cumpliendo con los requisitos señalados por el artículo 16 (generales) y el artículo 102 (especiales). Sin el cumplimiento de los requisitos que señala la norma, la autoridad administrativa podrá rechazar la solicitud, dando por terminado el trámite. Lo anterior no conlleva la imposibilidad de presentar nuevamente la solicitud conforme a la obligación legal que sostiene la Ley 1437 de 2011.

Si la solicitud cumple los requisitos previstos, se inicia el procedimiento administrativo, el cual finalizará 30 días hábiles después de recibida la solicitud. Es fundamental aclarar que dicho término se puede ampliar si se solicita concepto previo por parte de la ANDJE como lo señala el artículo 614 del Código General del Proceso:

Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el

término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.

El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero. (Ley 1564, 2012).

De tal manera, si se allega concepto de la ANDJE, el término de 30 días hábiles empieza a contar después de allegarse dicho concepto. Ahora bien, superado este término la autoridad administrativa podrá aceptar la extensión jurisprudencial o negar total o parcialmente la solicitud, o guardar silencio, caso último en que se concreta el silencio negativo, abriendo la posibilidad de acudir al Consejo de Estado. En consecuencia, habilitada la fase judicial, el interesado tiene el término de 30 días una vez notificada la decisión para presentar la solicitud al Consejo de Estado.

4.1.1.1.7.2. Procedimiento de la extensión jurisprudencial en sede judicial

En caso que la autoridad administrativa niegue la extensión jurisprudencial total o parcialmente, o si dentro del término señalado guardo silencio, el peticionario podrá acudir al Consejo de Estado para solicitar la extensión jurisprudencial, dando inicio a la vía judicial del mecanismo de extensión jurisprudencial.

Los requisitos que exige el mecanismo en sede judicial distan en demasía a los acaecidos en instancias administrativas, pues ante el Consejo de Estado, la presentación de la solicitud deberá presentarse dentro de los 30 días siguientes al rechazo total o parcial de la petición de extensión jurisprudencial. El escrito deberá ser razonado, explicando las

razones jurídicas y fácticas para extender los efectos de la sentencia de unificación, además deberá estar acompañada de una copia de la actuación administrativa.

A diferencia de la sede administrativa, en la vía judicial es indispensable que la petición se presente por intermedio de un abogado, lo anterior ante la especializada e instancia a la que se recurre.

Aunado a lo anterior, presentada la solicitud se expedirá auto por el Consejo de Estado donde corre traslado a la entidad convocada por un término de 30 días o auto que requiere cumplir con los requisitos de la solicitud señalados por el CPACA. Si el solicitante no subsana dentro del término referido por el Consejo de Estado se dará por terminado el trámite judicial.

En caso que la solicitud sea aceptada o subsanada, y una vez se haya corrido traslado a la parte demandada se emitirá auto que establece fecha para la celebración de audiencia de alegatos de conclusión y decisión. Una vez celebrada la audiencia en mención se determinará si la solicitud es procedente o no, en este último caso se negará la extensión jurisprudencial y se dará culminación al trámite.

En caso de que la decisión otorgue el reconocimiento de la extensión, la autoridad competente deberá aplicar el fallo reconociendo el derecho, por lo que la decisión será remitida lo más pronto posible a la autoridad. En caso que el reconocimiento sea un derecho patrimonial se deberá realizar el trámite incidental de condena *in genere* dentro de los 30 días de ejecutoria, trámite que reconocerá el juez competente.

Para iniciar la instancia judicial es necesario presentar la solicitud dentro de los 30 días siguientes al rechazo o silencio de la petición, siendo necesario acompañar la solicitud con la copia de la actuación surtida por las autoridades administrativas. Hecho lo anterior, el

Consejo de Estado le dará traslado a la administración peticionada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de 30 días para que aporten las pruebas que consideren, conforme lo dicta el artículo 269 del CPACA. Dichas autoridades podrán expresar su oposición conforme a las causales señaladas por el artículo 102 del CPACA.

Vencida la etapa de traslado, el Consejo de Estado convocará a audiencia durante un término de 15 días hábiles, siempre que todas las partes hayan sido notificadas en debida forma. En esta audiencia se celebrará los alegatos de conclusión y se tomará la decisión correspondiente. “Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado” (Ley 1437, 2011).

Cuando la extensión jurisprudencial implique el reconocimiento de un derecho patrimonial a favor del peticionario se debe adelantar un trámite incidental ante la autoridad judicial competente para liquidar la obligación. Este trámite incidental se deberá adelantar dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

4.1.1.1.8. Alcance de los efectos de la extensión jurisprudencial a terceros

Los efectos de la extensión jurisprudencial en sede administrativa o judicial es reconocer en igual forma los derechos que accedió la sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado o la Corte Constitucional, y que es citada o allegada para amparar al peticionario de manera particular. Lo anterior en razón a que se extienden los efectos de la sentencia de unificación al peticionario por encontrarse en idéntica situación de derecho.

En conclusión, el alcance de los efectos de la extensión jurisprudencial depende del reconocimiento de extender lo efector por parte de la autoridad administrativa o el Consejo de Estado, reconocimiento que podrá ser parcial o total. En todo caso, accionar la extensión

jurisprudencial no anulará el procedimiento ordinario en la jurisdicción contencioso administrativo.

4.1.2. Casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa

Con la reforma de la Ley 1437 del 2011 el panorama de la jurisdicción contenciosa administrativa cambia con el objetivo de materializar el componente de justicia que imprime la Constitución Política de 1991¹, aspecto que no se encontraba ajustado al Decreto 01 de 1984 (anterior Código de lo Contencioso Administrativo). En consecuencia, el CPACA se origina como una respuesta legislativa para actualizar al marco constitucional los procesos administrativos y judiciales en los que se inmiscuye el sector estatal y privado.

Ahora bien, una de las mayores innovaciones legales que se logró a través de la reforma legal 1437 del 2011 es el establecimiento de instrumentos judiciales y administrativos para descongestionar el sistema judicial. Por eso, se observa que:

Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares. (Ley 1437, 2011).

¹ Al respecto dicta el tenor del artículo 228 de la Constitución que: “La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”

En ese orden de ideas, se organiza el sistema judicial de lo contencioso administrativo con el propósito de actualizar el andamiaje procesal a los principios de eficacia y eficiencia, buscando materializar los derechos de la administración y de los administrados de la manera más oportuna para las partes intervinientes. Así pues, se erigen el mecanismo administrativo de la extensión jurisprudencial y el instrumento judicial de las sentencias de unificación, medios que propenden por acertar los derechos en discusión lo más pronto posible, sin mayores ritualismos legales.

La Extensión Jurisprudencial de Unificación es una figura administrativa incorporada por el CPACA como parte del conjunto de medidas que buscan descongestionar el sistema judicial. Así las cosas, la Extensión Jurisprudencial de Unificación asegura que dentro de las decisiones administrativas se resuelvan las controversias de manera igual. En otras palabras, se proyecta el cumplimiento del artículo 13 de la Constitución Política en el ámbito administrativo, artículo que reza:

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. (C.P, 1991).

Por tanto, es deber de la administración pública aplicar las normas y la jurisprudencia de manera uniforme, evitando cualquier afectación a la seguridad jurídica, siempre que se involucren aspectos facticos y jurídicos similares. Desde esa perspectiva, indica el artículo 10 de la Ley 1437 del 2011:

Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación

jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. (Ley 1437, 2011)

Por consiguiente, la Extensión Jurisprudencial de Unificación consiste en lograr descongestionar los despachos a través de un procedimiento ágil, siendo resueltas las discusiones sustanciales por las autoridades públicas conforme a las decisiones judiciales de categoría unificadora. De esta manera, se evita el desgaste judicial resolviendo temas que con anterioridad ya fueron decididos por la administración de justicia de manera recurrente y unificadora por el órgano máximo o de cierre.

El legislador previó para la Extensión Jurisprudencial de Unificación dos instancias para su aplicación, en primer lugar, el ámbito administrativo, en que incurren el particular y la administración. El segundo escenario es el judicial, donde la administración y el administrado recurren al Consejo de Estado para que sea esa autoridad judicial la que determine la aplicabilidad de la figura en cuestión, para el caso concreto.

Reconocido lo anterior, es fundamental identificar aquellos casos en que el escenario judicial ha determinado la procedencia de la extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

El primer caso que se observa con base en la referencia anotada por el Consejo de Estado como respuesta del derecho de petición instaurado con fines consultivos para la presente investigación, se advierte la incursión de excepciones jurídicas que impiden el desarrollo procesal de la extensión jurisprudencial en el Consejo de Estado.

A través de la Extensión Jurisprudencial de Unificación, los accionantes buscaban cobijar los efectos jurídicos en materia de reparación directa que ha decantado el Consejo de Estado en su jurisprudencia sobre los daños y perjuicios originados en ocasión al servicio militar obligatorio. En el presente caso, los demandantes no identificaron la sentencia de unificación o los precedentes que fijaban una postura congruente en el Consejo de Estado sobre el caso en discusión. Sin embargo, mencionado yerro legal no fue el eje para denegar la extensión jurisprudencial en el presente caso.

Para tal efecto, el artículo 270 del CPACA, se encargó de definir qué debía entenderse por sentencias de unificación jurisprudencial para los efectos de dicho Código, y, por ende, del mecanismo de extensión de jurisprudencia. En consecuencia, la referida norma establece:

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).

En el caso en mención se buscaba obtener la reparación directa por el supuesto daño ocasionado ante la muerte ocurrida del soldado bachiller posterior a su detención por parte de la Policía Militar en razón a la deserción del servicio militar obligatorio. En razón a lo anterior, se solicitaba la reparación directa por el daño originado en la muerte del soldado.

No obstante, el Consejo de Estado rechazó de facto la solicitud de Extensión de Unificación Jurisprudencial con base en la información que suministró en forma parcial la propia parte peticionaria, que permitió visualizar la configuración de la cosa juzgada. La presenta figura legal y jurídica surgió ante la eventualidad omisiva de no interponer los recursos judiciales correspondiente, dejando ejecutoriada la sentencia de primera instancia.

En palabras del Consejo de Estado: “Esta figura es una institución según la cual una providencia ejecutoriada resulta inmodificable en relación con otro asunto que se ventile por la misma causa, con el mismo objeto y entre las mismas parte” (Sentencia de Reparación Directa 45635, 2017).

Igualmente, es importante resaltar que en sede judicial (art. 269) esta nueva institución no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que quedan abiertas las puertas de la justicia Contenciosa administrativa- ordinaria para iniciar un proceso normal; además suspende los términos del ordinario, mientras se decide la extensión de los efectos de la Sentencia de Unificación invocada por el solicitante.

En ese orden de ideas, el fallo judicial identificado permite establecer que la Extensión de Unificación Jurisprudencial no es un mecanismo para revivir litigios que fueron resueltos en su momento por los jueces competente, de los cuales sus efectos jurídicos se encuentran en firme, instituyendo la cosa juzgada. Por eso, la Extensión de Unificación Jurisprudencial es un mecanismo que contiene excepciones de pleno para su aplicabilidad, como lo es la cosa juzgada, lo anterior con el fin de materializar la seguridad jurídica.

El 29 de abril del 2011, el municipio de Barrancabermeja autorizo una competencia motociclista sin el cumplimiento formal de los requisitos para expedir un acto administrativo. En ese sentido, mediante oficio del 25 de abril de 2012, la Secretaria de Gobierno de la municipalidad concedió la respectiva autorización para realizar la competencia. Es pertinente aclarar que la aprobación de la competencia se hizo sin la realización de estudios de seguridad y viabilidad para los participantes y espectadores. Aspecto que denotó el peticionario a través del mecanismo de extensión jurisprudencial.

Un hecho que fundamenta lo anterior, es que la entidad municipal o sus dependencias administrativas en ningún momento solicitaron listado de vehículos motocicletas (Nombre del Propietario y Placa del vehículo) que participarían. Lo que demuestra que no se exigía

idoneidad para participar en este tipo de competencias. Así pues, el Municipio de Barrancabermeja y sus dependencias centralizadas y descentralizadas, incumplieron con la verificación estructural, legal y situacional, de los permisos concedidos, que, en últimas, son documentos sin formalismos procedimentales, pues nunca realizaron estudios previos técnicos y de seguridad, para conceder el permiso para este evento.

En síntesis, una vez llevado a cabo la válida automotora, el señor Rodríguez quien se encontraba en calidad de espectador en el separador de la vía donde se realizaba la carrera fue víctima de accidente automotor, por uno de las participantes que de manera abrupta y sin control se dirigió contra la humanidad del afectado.

Con base en lo anterior, la víctima del accidente padeció como lesiones la amputación de la pierna izquierda más reducción cerrada de luxación de rodilla derecha como se denota en la historia clínica. En vista a lo anterior, el afectado el día 30 de octubre de 2012 radicó Alcaldía Municipal de Barrancabermeja solicitud de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, conforme con el artículo 102 del C.C.A., la cual fue resuelta mediante resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, en el cual se deniega la solicitud.

La sentencia de unificación jurisprudencial que allegó el peticionario fue la sentencia de fecha 7 de abril del 2011, proferida por el Consejo de Estado, subsección A, con ponencia del Magistrado Mauricio Fajardo Gómez, que resolvió la acción de reparación directa promovida por Alicia Margoth Montilla y otros, en contra del Municipio de San Lorenzo, y la Nación - Policía Nacional, en la que se condenó al Estado por la muerte del señor Baudilio Alberto Flórez, en hechos ocurridos el 9 de agosto de 1998 en la municipalidad de San Lorenzo.

La entidad territorial respondió la petición bajo los siguientes fundamentos:

Así mismo, (sic) se aprecia de la sentencia invocada en la solicitud, que la misma corresponde a un recurso de apelación interpuesto en las instancias ordinarias de la jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre un caso particular, generando efectos únicamente inter partes, y no vinculando de forma erga homines como lo haría una sentencia unificada la cual resulta de establecer una posición por la Sala Plena frente a la posible confrontación de existir entre una posición del Consejo de Estado - Sala Plena - frente a una decisión adoptada en las instancias ordinarias de esta misma jurisdicción, lo cual mientras no se surta un recurso extraordinario la decisión unificada las decisiones cobijarían únicamente a las partes en litigio sin poder hacer extensible sus efectos a situaciones similares, una vez se unifique el fallo por la Sala Plena. (Sentencia de extensión jurisprudencial Rad. 46213, 2013).

La entidad territorial arguyó como principal sustento jurídico los efectos inter partes de la sentencia alegado, aludiendo que la misma no cumplía los requisitos de una sentencia de unificación jurisprudencial, siendo inviable extender los efectos de la misma. De ese modo, se rechazó la petición de la extensión de jurisprudencia sin analizar los otros requisitos que impone el artículo 102 de la ley 1437 de 2011.

Antes de iniciar con el estudio del caso, el Consejo de Estado realiza un juicioso análisis de la figura de la extensión jurisprudencial en Colombia. Por eso, decanta que una de las novedades de la Ley 1437 del 2011 es la jurisprudencia como fuente de derecho:

...rompió un paradigma en esta jurisdicción, al incluir en su compendio normativo disposiciones que propugnan por la aplicación de la jurisprudencia a determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, cosa que obliga no solo a los que administran justicia, sino a las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia. (Sentencia de extensión jurisprudencial Rad. 46213, 2013)

La extensión jurisprudencial se observa por parte del máximo órgano judicial de lo contencioso administrativo como un medio para hacer justicia dentro de la administración pública, materializando de esta manera principios importantes para el Estado Social de Derecho como la igualdad y la seguridad jurídica. Por lo tanto, las autoridades están llamadas a decidir sus actuaciones conforme a derecho, y ello supone, no solo el darle aplicación a las normas pertinentes, sino también, siguiendo los criterios que proporcionan las sentencias judiciales sobre el recto entendimiento de la ley, es decir, el estado actuará orientado por los lineamientos de la jurisprudencia, en aras de evitar conflictos judiciales futuros y así hacer realizable la justicia.

Así, la presente providencia judicial revela los requisitos en instancia judicial para que proceda la Extensión de Unificación Jurisprudencial, siendo ineluctables para el peticionario quien se encuentra en la obligación formal y material de cumplir con los requerimientos que estableció el legislador para salvaguardar la seguridad jurídica. Cumplido esto, “Lo que entonces se pone en cuestión es el proferimiento de una sentencia que, a través del trámite sucinto del 269, ordene a la administración la extensión de la jurisprudencia y el consecuente reconocimiento del derecho solicitado” (Rojas, s.f.).

En consecuencia, realizado el estudio de la figura de la extensión jurisprudencial y su procedimiento tanto en vía administrativa como judicial, el Consejo de Estado inicia el análisis del caso en concreto. Para iniciar con el respectivo estudio, determina inicialmente la temporalidad. Bajo estas palabras estipula el Consejo de Estado que el término de la petición se encuentra ajustado a las disposiciones legales:

En principio, se verificará la temporalidad de la petición: al respecto, se tiene que la resolución No 3584 del 30 de noviembre de 2012, mediante la cual el municipio de Barrancabermeja niega la solicitud de extensión de jurisprudencia interpuesta por el señor Edgar Murcia Rodríguez, fue notificada al interesado el 3 de diciembre de 2012, y la solicitud ante el Consejo de Estado, fue presentada el 4 de febrero de 2013, por lo

tanto, es de concluir que la petición se promovió en término, es decir, dentro los 30 días que ordena la Ley, teniendo en cuenta que a ese lapso de tiempo se interpuso la vacancia judicial, la cual transcurrió desde el 19 de diciembre de 2012 al 11 de enero de 2013. (Sentencia de extensión jurisprudencial Rad. 46213, 2013).

De acuerdo a lo anterior, se evidenció dentro del expediente que la petición de extensión jurisprudencial se presentó dentro del término legal aspecto que conllevaba ser analizada por parte de la institución judicial. En consecuencia, se tiene que el peticionario cumplió a cabalidad con la exigencia dada en la norma, consistente en presentar un escrito razonado, el que revela con detalle su cometido y el procedimiento surtido en sede administrativa. Asimismo, como soporte de su pedimento, acompaña copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

En otro caso del año 2013, se estudió por parte del Consejo de Estado la Extensión de Unificación Jurisprudencial de la acción de reparación directa en contra del Hospital de Yopal E.S.E., Red Salud Casanare E.S.E. y la E.P.S. Capresoca, con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por las fallas del servicio médico asistencial y administrativo, imputables a las entidades demandadas que conllevaron a las consecuencias lesivas derivadas de la retinopatía del prematuro estadio o desprendimiento total de retina en ambos ojos de la víctima.

En el presente caso, el juzgado de primera instancia accedió parcialmente a las pretensiones de la demandante, aspecto que desdibuja las proyecciones de la Extensión de Unificación Jurisprudencial porque el mismo se constituyó como un mecanismo de descongestión y seguridad jurídica, aspecto que se soslaya cuando se utiliza como instrumento de segunda instancia para modificar las decisiones jurídicas obtenidas en otros escenarios judiciales.

Además, dentro del proceso en mención, la parte actora fue imprecisa en la identificación de la sentencia de unificación que sirviera de fundamento para extender los efectos jurídicos del fallo a las autoridades administrativas accionadas. En ese sentido, expuso el Consejo de Estado: “el despacho encuentra que en el escrito de interposición del medio impugnatorio extraordinario promovido, la parte actora hizo referencia a múltiples providencias sobre las cuales pretende que se adelante el trámite del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial” (Sentencia de Reparación Directa 57415, 2017).

No quiere lo anterior decir que dentro del trámite de Extensión de Unificación Jurisprudencial se deba identificar una sola sentencia de unificación, pues el peticionario, puede traer a colación cualquier precedente de carácter unificador que comporte los mismos sustentos facticos y jurídicos, soportando de mayor manera la solicitud de extensión jurisprudencial. Así, es inexistente un límite de referencia jurisprudencial en los procesos de Extensión de Unificación Jurisprudencial. Sin embargo, es responsabilidad del peticionario identificar correctamente las sentencias que surgen como fundamento del proceso personal, demostrando la identidad fáctica y jurídica, pues es su responsabilidad.

Otro yerro legalista que refirió la presente solicitud en discusión fue la intemporalidad en que fue presentada la petición, ya que, transcurrieron más de 30 días para su instauración. Por consiguiente, el despacho se abstuvo de tener en cuenta, para efectos del estudio de admisibilidad del recurso, la argumentación contenida en la pieza documental que fue arrojada de forma extemporánea.

El 14 de septiembre de 2017, el Consejo de Estado conoció de una solicitud de Extensión de Unificación Jurisprudencial que se basó en las sentencias del 4 de mayo de 2011 con radicado n.º 19355 y la del 25 de septiembre de 2013 con radicado n.º 36460 del Consejero ponente Enrique Gil Botero, por la muerte del joven Jonathan Mauricio Parrado Laiton, causada presuntamente por miembros del Gula Militar del Casanare y con

fundamento en lo contemplado en los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011 (fol. 20 a 67 c.2.).

No obstante, la Sala consideró que no es aplicable al caso en concreto, teniendo en cuenta que los hechos son disímiles, toda vez que si bien en la sentencia de unificación hubo una ejecución extrajudicial por parte del Ejército Nacional de Colombia, no existió un falso positivo, ya que las víctimas fueron abordadas por la unidad militar para ser despojadas del dinero que portaban con el fin de pagar un rescate a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, más no fueron abatidas con el objeto de hacerlos pasar como miembros de grupos al margen de la ley en un operativo militar.

Además, la sentencia citada por la parte actora no unificó nada relacionado con las ejecuciones extrajudiciales realizadas por el Ejército Nacional de Colombia, sino que hizo referencia al tope indemnizatorio de los perjuicios morales ocasionados cuando el daño antijurídico imputable al Estado deriva de una conducta punible.

Por consiguiente, era improcedente la extensión jurisprudencial por la indebida identidad fáctica y jurídica que implica este mecanismo según la Ley 1437 del 2011. Es lógico advertir en el estudio jurídico del Consejo de Estado el minucioso cumplimiento de los elementos facticos y jurídicos a fin de contrastar la materialización de la seguridad jurídica en la etapa administrativa; incumplir con lo anterior, desdibuja el desarrollo de la Extensión Jurisprudencial de Unificación.

En otra oportunidad, el 3 de mayo de 2016 el Consejo de Estado entró a decidir sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial, a pesar de que la parte actora confundió dicho mecanismo con el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial:

Solicitamos de la manera más atenta, en aplicación del art (sic) 269, 270 y 271 Ley 1437 C.P.A.C.A., **solicitud de extensión y unificación jurisprudencial** por importancia jurídica y trascendencia social, debido al compromiso de los derechos fundamentales a la vida, honra, bienes y dignidad de mi poderdante. (Sentencia de extensión jurisprudencial Rad. 55224, 2016).

Respecto a los hechos, los familiares alegaron el daño causado al Ejército Nacional por la muerte de su familiar originada a raíz del servicio militar obligatorio que prestaba a favor de dicha entidad, en el ejercicio propio de sus funciones fue asesinado por bandas que operaban en el municipio de Pradera, Valle del Cauca.

Con todo lo anterior, el Despacho inadmitió el mecanismo con el propósito que se agotaran los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011 para la procedencia de la petición. En este caso se evidenció que los peticionarios no allegaron la respectiva petición, por lo cual en el término de 10 días hábiles procederá a la realizar la presentación personal de la solicitud.

Sin embargo, la parte accionante simplemente apporto un memorial en copia simple sin firma, en el cual aclaraba la diferencia entre las figuras de Unificación de Jurisprudencia y la Solicitud de Extensión de Jurisprudencia, sin dar respuesta material al requerimiento del Consejo de Estado.

En tal sentido, expresó la parte accionada en su memorial:

No obstante, a renglón seguido, el documento refiere que no es procedente solicitar la “unificación y extensión” de jurisprudencia a la autoridad administrativa demandada, porque no es posible que ésta aplique el precedente, lo extienda y lo unifique. En tal virtud, pide continuar con el trámite de la solicitud que denominó “de unificación y

extensión de jurisprudencia”. (Sentencia de extensión jurisprudencial Rad. 55224, 2016).

Así que, el Consejo de Estado rechazó la solicitud por no encontrar subsanada la solicitud conforme lo indica la Ley 1437 del 2011, en todo caso, la petición es manifiestamente improcedente por no ajustarse a los presupuestos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ni a los requisitos de la extensión de jurisprudencia. Además, agregó el recurso de unificación jurisprudencial debe presentarse ante el tribunal que profirió la sentencia. En conclusión, se rechazó la solicitud por presentar ambivalencia o errores sustanciales que hacían inocua la actuación del órgano judicial.

Por otra parte, el 22 de septiembre de 2015 se instauro mecanismo de extensión jurisprudencial al Consejo de Estado de la siguiente manera:

Solicito de la manera más atenta a esa Honorable Sala quien profirió sentencias que concedieron derechos y reparación integral de víctimas civiles por la acción u omisión han (sic) sufrido daños y se ha condenado por estos hechos al Estado, incluidos la indemnización por perjuicios materiales, daño a la salud y perjuicios morales, para que se apliquen estas mismas reglas constitucionales y supra legales en lesiones a civiles de cualquier grupo al margen de la ley sin distinción a qué grupo (sic) delincuencia común u organizada pertenezca ya que su actuar deviene en la vulneración del derecho internacionalmente protegido a la vida, honra, dignidad, familia, residencia y es deber del Estado garantizar el bienestar y protección a su población art. 2 C.P. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 55516, 2015).

La anterior solicitud la fundamento en los hechos acaecidos el 26 de junio, donde la víctima fue atracado por bandas criminales del común ante el robo de su motocicleta, vehículo que utilizaba para su movilización. En ese orden de ideas, buscaba obtener reparación por los daños causados en ocasión al reconocimiento jurisprudencial que ya había

hecho con antelación el Consejo de Estado, y que tenía como ratio decidendi el reconocimiento de la obligación de reparar más allá del grupo al margen de la ley o banda criminal que haya ocasionado el daño.

No obstante, el Consejo de Estado negó la presente la solicitud porque evidenció que la parte actora nunca acudió a las autoridades administrativas competentes como lo eran la Nación, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, actividad que no era facultativa del administrado, sino que implica un presupuesto inherente a la naturaleza misma de la figura. Sin el cumplimiento de dicho deber no será posible acudir ante el Consejo de Estado. En tal sentido, no se adjunto copia de la petición elevada a la administración, lo que no demostró que se haya agotado la vía administrativa que exige el mecanismo de extensión jurisprudencial.

En ese orden de ideas, se evidencia que la Extensión de Unificación Jurisprudencia es un mecanismo de difícil aceptación en el escenario administrativo y judicial, pues a pesar, de su sencillez legalista, su procedencia en el ámbito judicial debe cumplir varios requisitos. Por otra parte, los abogados utilizan este mecanismo de manera inadecuada, algunos con el fin de buscar otra instancia para reconocer sus pretensiones y otros por desconocer los fundamentos para su aplicación en el ámbito judicial.

Por lo que se concluye, que, hasta el momento, la Extensión de Unificación Jurisprudencial es ineficaz para descongestionar el sistema judicial: “Ahora bien, al observar que el 90% de los casos son resueltos de manera desfavorable para el peticionario y que dicho máximo legal deja activa una doble vía, resulta inminente la existencia de congestión judicial” (Marín, 2014).

4.1.3. Eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

La extensión jurisprudencial desde sus inicios se concibió como un mecanismo administrativo y judicial que simplificaría la materialización de los derechos e intereses de las personas frente a la administración. Empero, la administración pública realiza una mala utilización del mecanismo en mención; los ciudadanos desconocen o confunde la extensión jurisprudencial no logrando asegurar su propósito y; el Consejo de Estado por su parte no ha complementado mediante criterios sólidos la práctica correcta de la extensión jurisprudencial. Todo lo anterior conlleva a que la extensión jurisprudencial no cumpla su misión dentro del aparato administrativo y judicial, porque su falta de claridad implica la afectación de derechos reales para las personas y la administración.

Un ejemplo de lo anterior es la escasa aceptación que ha tenido la extensión jurisprudencial en la vía administrativa y judicial, ambas entidades se han encargado de menoscabar el valor constitucional y legal que le otorgó la Ley 1437 de 2011. No se quiere decir con lo anterior que las autoridades competentes del conocimiento de la extensión jurisprudencial actúen con negligencia, sino que la dificultad que implica la figura afecta su alcance dentro del Estado Social de Derecho.

Al respecto basta referir lo que el Consejo de Estado sostuvo sobre la proyección de la extensión jurisprudencial en vía judicial: “la Extensión de Jurisprudencia del Consejo de Estado corresponde a una figura novedosa que incorpora al ordenamiento jurídico el Estatuto de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyas noción, procedencia y desarrollo no encuentran todavía construcciones jurisprudenciales suficientemente decantadas” (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 45635, 2015).

Basta advertir que, en el ámbito de reparación de perjuicios por daños ocasionado por la administración, la extensión jurisprudencial ha sido una figura nula en el andamiaje operativo del Consejo de Estado. En ese orden de ideas, se observa el incumplimiento de los propósitos u objetivos de la extensión jurisprudencial dentro del ordenamiento. Lo anterior termina reconociendo como en otros escenarios, el aseguramiento del principio de igualdad desde lo formal, pero no en lo material.

El día 9 de octubre de 2012, las señoras Adelaida Mejía y Martínez Mejía presentaron petición de extensión jurisprudencial a la Nación-Ministerio de Defensa en relación con la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados a los soldados que prestan servicio militar obligatorio. En ese sentido, alegaron que la muerte del soldado fue por consecuencia de circunstancias irregulares cometidas por el Ejército Nacional, en el traslado como prisionero. Sin embargo, la parte peticionaria dentro de su solicitud permitió percibir que el asunto jurídico ya había sido resuelto mediante una sentencia que se encuentra en firme y, por lo tanto, se configura en este caso la excepción de la cosa juzgada para efectos de dar por finalizada la actuación.

Entrando al asunto que compete al presente trabajo, el Consejo de Estado rechazó la presente solicitud por encontrar que con base a la información que suministró en forma parcial la parte actora se pudo comprobar que el asunto por el cual pretendía extender los efectos de una sentencia de unificación ya había sido resuelto por una sentencia ejecutoriada, efectuándose de tal forma la cosa juzgada, respetando así la seguridad jurídica. El Consejo de Estado declaró probada la excepción de cosa juzgada al respecto de la solicitud de extensión de jurisprudencia, la cual había sido denegada por considerar que se había configurado la causal excluyente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero.

Al respecto, es importante observar la regla contenida en el artículo 180, numeral 6 que establece:

6. (...) El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

(...)

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. (...).

De acuerdo a lo anterior, el Consejo de Estado a través de su Consejero Ponente acudió a la misma Ley 1437 de 2011 para poder declarar la excepción de la cosa juzgada de oficio ante la suficiente declaración de la parte actora. Por tal sentido, finalizó el asunto, por mandato expreso y preciso de una norma de carácter procesal, de orden público, de derecho público y de obligatorio cumplimiento (artículo 6 del C. de P. C.). Es importante aclarar que frente a la cosa juzgada el mecanismo de extensión jurisprudencial no señalaba nada al respecto, siendo suplida la falencia por medio de normas diferentes, pero que se ajustan al propósito del mecanismo.

En línea con lo anterior, la jurisprudencia de la Sala ha señalado:

Pretende el actor un nuevo pronunciamiento judicial sobre los alcances de la ejecución del contrato de 1980 y su eventual incidencia en la vulneración de los derechos colectivos. No será posible emitir decisión sobre el punto, por cuanto frente al mismo se configura la excepción de cosa juzgada, la cual debe reconocerse oficiosamente por el juez en la sentencia, tal y como lo ordena el artículo 164 del CCA, aplicable a los procesos establecidos para el trámite de las acciones populares, por expresa remisión

del artículo 44 de la ley 472, en consonancia con lo prescrito por el artículo 306 del C.P.C. (Sentencia de Nulidad Contractual Rad. 00240, 2005)

Sostener una apreciación en contrario sería atentar contra la aplicación de los principios de economía, eficacia, eficiencia y celeridad procesal. En esta decisión se estableció la indebida actuación de la parte actora, en razón a que sobre el litigio ya había decisión en firme. Por otra parte, el Consejo de Estado obró correctamente al completar la figura de extensión jurisprudencia ante el acaecimiento de la cosa juzgada a través de la normativa contenciosa administrativa.

Con fundamento en los presentes hechos, el Consejo de Estado hizo un profundo estudio sobre la cosa juzgada y su relación con el mecanismo de extensión jurisprudencial. En consecuencia, el Consejo de Estado comprobó que los peticionarios iniciaron una acción judicial de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa por los mismos hechos que se pretendía hacer valer en pro de extenderle a ella los efectos de la jurisprudencia de esta Corporación, proceso que cursó ante Tribunal Administrativo.

Por tanto, el Ad Quo en su momento negó las pretensiones que arguyó la peticionaria en razón a la causal excluyente de responsabilidad consistente en el hecho de un tercero, providencia en relación con la cual no se interpuso recurso alguno y, por lo tanto, cobró firmeza el día 10 de agosto del 2010. En ese sentido, expreso el Consejo de Estado que:

Así las cosas, la Sala estima que respecto de la petición de extensión de la Jurisprudencia está llamada a predicarse la cosa juzgada por las razones antes expuestas, pues se observa que la mencionada señora María Adelaida Mejía presentó demanda de reparación directa con el fin de obtener declaraciones y condenas. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 45635, 2014)

En ese orden de ideas, el Consejo de Estado no encontró diferencias sustanciales entre la petición de extensión jurisprudencial y la demanda contenciosa administrativa que previamente llevo a cabo la actora dentro de la jurisdicción competente. Hecho que permitió predicar la existencia de cosa juzgada, pues esta figura ha sido concebida.

Del mismo modo, el Consejo de Estado determinó la caducidad del presente caso toda vez que la solicitud se presentó en el mes de octubre de 2012, es decir 17 años más tarde del lamentable fallecimiento del soldado.

Para dar cumplimiento a la Ley, el Consejo de Estado empieza por estudiar la temporalidad de la acción, teniendo en cuenta que la resolución fue notificada el 3 de diciembre de 2012, y la solicitud al Consejo de Estado fue presentado el 4 de febrero de 2013, se determinó que la presentación de la acción fue dentro del tiempo legal que establece el CPACA, ya que no se superaron los 30 días connotados en otros líbelos.

El 27 de agosto de 2015, por intermedio de apoderado se interpuso solicitud de extensión jurisprudencial y unificación jurisprudencial, presentándose una confusión por parte del abogado sobre la procedencia y proyección de ambas figuras contenidas en la Ley 1437 de 2011. Ante el anterior hecho el Consejo de Estado inadmitió el mecanismo de extensión jurisprudencial con el propósito de aclarar la solicitud.

Subsanación que no se ejecutó dentro del tiempo solicitado de acuerdo a la norma por el Consejo de Estado; en todo caso, la solicitud era improcedente en vista a que no se ajustó a los presupuestos del mecanismo de extensión jurisprudencial y tampoco al recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. El Consejo de Estado verificó que no se cumplieron en ninguno de los dos mecanismos solicitados por la parte actora los presupuesto que exige la ley.

Igualmente, connotó la corporación que las sentencias citadas por el apoderado no comportaban sentencias de unificación jurisprudencial, lo cual desvanece aún más la viabilidad y procedencia de sus reclamaciones.

Mediante escrito del 22 de septiembre de 2015 se presentó solicitud de extensión jurisprudencial a fin de reparar integralmente los daños ocasionados por causa a las lesiones sufridas por su representante en razón al atraco sufrido para hurtar su motocicleta. Así las cosas, solicitó que se apliquen las mismas reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales para reconocer el derecho patrimonial a civiles por los atentados de cualquier grupo al margen de la ley sin distinción alguna; ya sea delincuencia común u organizada.

Ahora bien, la Subsección encontró que la parte interesada no agotó el trámite previo ante La Nación - Ministerio de Defensa – Policía Nacional, que como se advirtió en otros párrafos no es facultativo, sino que constituye un presupuesto propio al mecanismo de extensión jurisprudencial. En otras palabras, el solicitante interpuso la petición directamente al Consejo de Estado sin acudir previamente a las administraciones correspondiente, actuación que la ley señala como obligatoria, para posteriormente si poder ser instaurado ante el Consejo de Estado.

Así pues, señalo el Consejo de Estado que:

(...) no se aportó copia de la petición elevada ante la Administración y, por consiguiente, no existe prueba de que la parte peticionaria haya agotado la actuación previa que la ley exige como presupuesto de procedencia de la petición de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 55516, 2015).

El 14 de septiembre de 2017, el Consejo de Estado conoció solicitud de extensión jurisprudencial por la muerte de un joven causado por miembros del Gaula Militar del Casanare, fundamento dicho estamento procesal mediante los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011. Siguiendo el trámite exigido por la norma, principalmente por la contenida en el Código General del Proceso, la ANDJ rindió concepto previo en los siguientes términos:

...al no existir un fallo emitido por un juez administrativo que declarara la responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos en que se fundamentó la extensión de jurisprudencia y, que las sentencias citadas por la parte demandante no tenían la virtud de unificar jurisprudencia sobre algún punto de derecho, tan solo se extendieron los criterios para tasar los perjuicios morales por daños antijurídicos endilgados al Estado. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 51295, 2017)

Por consiguiente, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica se incumplen los presupuestos del artículo 102 del CPACA, ya que las sentencias citadas por la parte actora no se reconoció un derecho que le otorgue a los solicitantes la posibilidad de acceder al reconocimiento de una indemnización de responsabilidad.

Con fundamento en lo anterior, apoyado en el concepto previo, el Ministerio de Defensa Nacional negó la solicitud de extensión jurisprudencial con fundamento en que no existía sentencia de unificación que irradiara efectos jurídicos aplicables a los supuestos fácticos del caso concreto. En consecuencia, la entidad expresó:

(...) Al no existir fallo unificador de jurisprudencia de la Sección Tercera que manifieste la importancia jurídica, trascendencia económica o social, tampoco podría accederse a la solicitud, y no corresponder los fundamentos facticos presuntamente generadores de un daño antijurídico por parte del Estado, con los aducidos en la sentencia por usted propuesta, se considera improcedente la extensión de

jurisprudencia deprecada, en virtud de lo determinado en el Artículo 102 de la ley 1437 de 2011, numeral 2 (...). (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 51295, 2017).

Una vez agotada la actuación administrativa, el 6 de junio de 2014 se presentó solicitud de extensión jurisprudencial con el propósito de que les fueran extendidos los efectos de las sentencias de unificación del 4 de mayo de 2011 con radicado n.º 19355 y la del 25 de septiembre de 2013 con radicado n.º 36460 del Consejero Ponente Enrique Gil Botero.

Inicialmente se rechazó la demanda por improcedencia de la extensión jurisprudencial en razón a que no cumplía con los requisitos para su aplicación. Primeramente, el Consejo de Estado indicó que las condiciones fácticas y jurídicas no se ajustaban a la misma situación que decantaba la jurisprudencia, en razón a que el autor buscaba proyectar su caso bajo el tema de los falsos positivos, temario que no analizaba la sentencia allegada.

Con base en lo anterior, señalo el Consejo de Estado en primera instancia que:

En el presente caso, las providencias que se invocaron no tratan sobre una situación fáctica ni jurídica igual o semejante a la que se trae ahora con la solicitud. En efecto, salvo por la gravedad de los hechos que todos los casos revisten y que los autores fueron miembros de las fuerzas armadas o de policía, en ninguna de ellas el germen es una desaparición forzada con fines de positivo militar. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 51295, 2017).

Ahora bien, el apoderado de manera oportuna presentó recurso de súplica contra la providencia que negó la solicitud de extensión de jurisprudencia. Lo anterior permite observar que frente al rechazo en vía judicial del mecanismo de extensión jurisprudencial se abre la posibilidad de una segunda instancia mediante el recurso de súplica. Lo anterior con fundamento en el artículo 246 del CPACA que establece el recurso de súplica contra autos

que por su razón de ser no son apelables dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia. Dicho recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto.

Más allá de lo anterior, ante respuesta del recurso de súplica, el Consejo de Estado mantuvo la decisión adoptada en única instancia haciendo un estudio inicial sobre la figura de caducidad que la misma Ley 1437 del 2011 expone en el artículo 164 literal i) que establece frente a la reparación directa un término de: “(...)dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo (...)” (Ley 1437, 2011).

Frente a lo anterior, es importante tener en cuenta que la Registraduría Nacional del Estado Civil expidió el registro civil de defunción del joven fallecido, declarando como muerte de la persona el 2 de diciembre de 2006. Sin embargo, hasta el 9 de marzo de 2012 la persona demandante tuvo conocimiento de la muerte en razón a la fecha de inscripción del registro civil de defunción. En vista que la solicitud se presentó el 17 de enero de 2014, la solicitud de extensión jurisprudencial se presentó dentro del término indicado por la Ley. Así que no opero la caducidad dentro del medio de control de reparación directa.

A pesar de lo anterior, el Consejo de Estado fue enfático en advertir que no existía los mismos supuestos fácticos de hecho y de derecho con las sentencias de unificación del Consejo de Estado:

...la Sala encuentra que no es aplicable al caso en concreto, teniendo en cuenta que los hechos son disímiles, toda vez que si bien en la sentencia de unificación hubo una ejecución extrajudicial por parte del Ejército Nacional de Colombia, no existió un falso positivo, ya que las víctimas fueron abordadas por la unidad militar para ser despojadas del dinero que portaban con el fin de pagar un rescate a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, más no fueron abatidas con el objeto de

hacerlos pasar como miembros de grupos al margen de la ley en un operativo militar. (Sentencia de Extensión Jurisprudencial Rad. 51295, 2017).

Del mismo modo, la Sala del Consejo de Estado observó que la sentencia citada no unificó aspecto alguno sobre las ejecuciones extrajudiciales realizadas por el Ejército Nacional de Colombia; lo que hizo la sentencia únicamente fue fijar los topes indemnizatorios de los perjuicios morales ocasionados cuando el daño antijurídico imputable al Estado deriva de una conducta punible.

En este caso, se ve un juicio análisis por parte del Consejo de Estado sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial, discutiendo elementos como la caducidad, el recurso de súplica, la identidad fáctica y jurídica entre otros. Lo anterior no bastó para proceder a la aplicación de la extensión jurisprudencial porque no existía identidad fáctica y jurídica, y porque la sentencia allegada no unificó sobre las ejecuciones extrajudiciales, sino frente al tope de los perjuicios morales.

4.2. DISCUSIÓN

4.2.1. Aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.

La extensión jurisprudencial es una figura constitucional y legal que ha permitido acercar a la administración con las decisiones judiciales de las altas cortes, específicamente, las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. Lo anterior asegura el principio de igualdad y seguridad jurídica permitiendo descongestionar el sistema judicial de solicitudes que pueden decidirse en sede administrativa ante los lineamientos de la sentencia de unificación, los cuales son vinculantes para la administración.

A pesar de lo anterior, su proyección ha sido nula dentro del Consejo de Estado cuando se trata extender jurisprudencia en materia de reconocer derechos patrimoniales por daños originados por el Estado. Lo que demuestra su poca incidencia para materializar los derechos de las personas en vía judicial; sin dudas la novedad que presume la extensión jurisprudencial en parte explique su poca procedencia dentro de las instancias judiciales del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta que la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017 es nula, es dable concluir que la misma no tiene el peso suficiente en la actualidad para prosperar reconocimientos patrimoniales sobre daños erigidos conforme al artículo 90 de la Constitución Política.

Para poder comprender la poca proyección que tiene la extensión jurisprudencial en materia de reparación directa se debe aducir la falta de preparación litigiosa sobre este mecanismo que en gran parte de los casos permite confundirla con la sentencia de unificación jurisprudencial. Del mismo modo, el poco desarrollo jurisprudencial conlleva a que el gremio de los abogados desconozca la correcta utilización de la extensión jurisprudencial en vía judicial.

Nótese que ninguna norma establece la obligatoriedad de presentar el mecanismo de extensión jurisprudencia a través de abogado, al respecto el Consejo de Estado no ha podido sentar jurisprudencia. Lo anterior coadyuva a que se cometan demasiados errores sustanciales en sede administrativa, y que en vía judicial hace inoperante el mecanismo en mención. En ese sentido es necesario que el legislador adopte una postura que ponga fin a esa disparidad de criterios o que el Consejo de Estado unifique su posición en sala plena.

Un hecho que colige Aguilera Martín & Aponte González (2017) sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial en materia de reparación directa es el siguiente:

Otro aspecto importante que sin lugar a dudas afecta la efectividad del mecanismo tiene que ver con la manera en que se van a pagar las condenas favorables a los ciudadanos que eventualmente se logren con el uso del mecanismo. Al respecto, en el Decreto 2170 de 2016, por medio del cual se liquidó el presupuesto general de la nación fijado en la Ley 1815 de 2016, simplemente se aludió al hecho de que cuando se extiendan los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, la operación presupuestal será responsabilidad del jefe de cada órgano. Así entonces, ¿se podrá aplicar a cualquier rubro de la entidad? En nuestro concepto dicha regulación es ambigua y generará problemas para el reconocimiento de las sumas de dinero, y llevará a los ciudadanos a acudir ante las autoridades judiciales para dotar de un título que reconozca la condena. (p. 127)

Lo anterior implica que en materia de reparación directa el peticionario deba acudir a instancias judiciales para que se reconozca su derecho patrimonial, lo que reduce drásticamente el alcance de la extensión jurisprudencial. Se ve obligado el peticionario a acudir al escenario judicial para contar con un título que sí les permita gozar, económicamente hablando, de los derechos que les asisten. Sin duda esto seguiría congestionando la justicia, rompiendo con la función propia de la extensión jurisprudencial.

Lo anterior, refuerza que el mecanismo de extensión jurisprudencial en la actualidad es precario para el logro de los propósitos que instituyó el legislador sobre el mismo. Por tanto, es indispensable el refuerzo legal y jurisprudencial que deben hacer las autoridades competentes para dotar al mecanismo de una efectividad real.

5. CONCLUSIONES

El mecanismo de extensión jurisprudencial representa una innovadora figura administrativa y judicial dentro del sistema jurídico colombiano que demanda una delicada interpretación con el propósito de cumplir sus fines sustanciales. En ese sentido, los diferentes operadores a nivel judicial y administrativo deberán implementar la extensión jurisprudencial conforme a una interpretación hermenéutica lógica, logrando decantar las intenciones propias de la Constitución y la Ley al instituir la extensión jurisprudencial en la jurisdicción contenciosa administrativa. Intenciones que se basan en la descongestión de la rama judicial, la materialización de los principios de seguridad jurídica e igualdad.

En el presente trabajo se observó a través de las sentencias emanadas por el Consejo de Estado la confusión que presentan abogados y personas respecto a la extensión jurisprudencial y el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. De acuerdo a lo anterior, surge la necesidad de diferenciar las figuras en mención para evitar confusiones que en sede judicial pueden ser perjudiciales para los derechos e intereses del peticionario, ya que ambos mecanismos cumplen fines y rituales diferentes.

Con la promulgación de la Ley 1564 del 2012 se impuso al procedimiento propio de la extensión jurisprudencial el concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, aspecto que obliga en sede administrativa consultar a mencionada entidad con el fin de rendir concepto a favor o en contra sobre la posibilidad de extender los efectos de la sentencia de unificación. Entonces, es de suma importancia solicitar concepto previo de la ANDJ para cumplir con las cargas legales propia de la figura de extensión jurisprudencial.

En vía judicial, los operadores deberán definir de manera coherente a través de unificación de conceptos la proyección de la cosa juzgada frente a los abusos que se hace al sistema judicial con base en la utilización del mecanismo de extensión jurisprudencial. Así que, la administración de justicia debe ser clara en advertir la caducidad de la acción como

causal de improcedencia de la solicitud; del mismo modo, rechazar la procedencia de la extensión jurisprudencial cuando estén en curso el mismo proceso en la jurisdicción.

Aunque la ley parece definir de manera taxativa las condiciones para que la administración se pueda apartar de la extensión jurisprudencial, los términos legalistas son ambivalentes y generales, por tanto, es necesario que se aclaren las condiciones y requisitos para que la administración se pueda separar de la extensión jurisprudencial, asegurando los derechos de la administración y el administrado.

Las implicaciones de la extensión jurisprudencial en la conciliación extrajudicial en sede administrativa es otro tema que de la misma manera debe ser aclarado por la jurisprudencia de las altas cortes o por el legislador, en vista a que en la actualidad su alcance verdadero queda en entredicho ante la falta procesal para asegurar su materialización.

Respecto a la reparación directa, la extensión jurisprudencial en los casos analizados es un mecanismo ineficaz para conseguir su aceptación en sede administrativa o judicial. La principal razón de lo anterior es el desconocimiento sustancial y procesal que surge a través de la figura, desconocimiento que ha llevado en ciertos momentos a confundirla con el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. Sin embargo, la confusión también se presenta dentro del operador judicial, ya que fueron varias las sentencias en la que los conceptos del Consejo de Estado contrastaban con las peticiones de los interesados, lo anterior explicado ante el inadecuado uso de los profesionales del derecho.

Finalmente, la extensión jurisprudencial, aunque es un mecanismo para proteger los derechos de las personas en sede administrativa, esta lejos de cumplir con este fin porque la mayoría de las peticiones acuden hasta sede judicial para ser resuelta, lo que desdibuja el horizonte de la figura. En los asuntos de reparación directa, la realidad no es diferente, por el contrario, es poco viable, casi nulo, que se reconozca la extensión de los efectos de una sentencia de unificación a una solicitud. Además, como es una acción que busca el

reconocimiento de un derecho patrimonial, se deberá acudir a un trámite incidental con el propósito de estimar el valor económico a reconocer.

6. RECOMENDACIONES

Es fundamental que el Consejo de Estado desde su actividad jurisprudencial unifique criterios faltantes sobre el mecanismo de extensión jurisprudencial que hace confusa la figura y limita sus alcances. El trabajo demostró el inadecuado uso de la figura bajo estudio, no solo por parte del interesado, sino también por los operadores judiciales y las autoridades administrativas que tergiversan el propósito del mecanismo cuando se originan ambivalencias o vacíos al respecto.

Se recomienda que los profesionales del derecho que se dediquen a litigar en el área contenciosa administrativa estudien a fondo el mecanismo de extensión jurisprudencial, y aprendan a diferenciar correctamente dicho mecanismo con el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. Así las cosas, los abogados tienen una importante herramienta para conseguir la materialización de los derechos de su poderdante sin recurrir a las ritualidades propias de un juicio; pero sin el adecuado procedimiento se afectaría el propósito de la extensión jurisprudencial.

Es importante el aporte que pueden realizar las universidades, la academia y la doctrina para superar los yerros de confusión en la aplicación del mecanismo de extensión jurisprudencial. Por tal motivo, se recomienda que desde el debate académico se expanda el desarrollo y proyección de la extensión jurisprudencial, y que la misma tenga alcances reales en sede administrativa para evitar con certeza una parte de la descongestión judicial.

Para finalizar, se reitera la necesidad de cumplir con el enfoque teleológico que entregó el legislador al mecanismo de extensión jurisprudencial, obligación que recae en los distintos actores que intervienen en vía administrativa o judicial. Para lograr lo anterior se deben dejar atrás cualquier maniobra que desdibuje la finalidad de la extensión jurisprudencial para demorar el reconocimiento del derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJ). (2017). Circular No. 002 (julio 17 de 2017). Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Agencia Nacional de Defensa Jurídica (ANDJ). (2017). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. En línea: https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf
- Aguilera Martín, M & Aponte González, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. En línea: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5007/6107>
- Aguirre Moreno, J. A. (2015). Extensión y unificación de la jurisprudencia. Universidad Libre de Colombia, Bogotá, D.C.
- Alvarado Guzmán, L. H. (2015). La unificación y extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el régimen de transición pensional en Colombia. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C.
- Analy Takemura, E. (2016). La teleología en la explicación científica contemporánea. Revista de Filosofía Eikasia, Núm 71. Julio. Pp. 277-296
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia: Legis Editores S.A., 2006.
- Barreto Moreno, A. & Pulido Ortiz, F. E. (2016). La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia. Universidad de La Sabana, Bogotá, D.C.

- Castro López, A. & Peña Rodríguez, D. (2017). La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano. Universidad Santo Tomas. Bucaramanga.
- Castán Tobeñas, J. (1954). La Formulación judicial del Derecho. Madrid, Editorial Reus S.A.).
- Celis Bernal, F. M. (2017). Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011 - el precedente gran protagonista. Universidad Católica de Colombia, Bogotá, D.C.
- Colombia. Congreso de la República. (1896). Ley 169 (diciembre 31 de 1896). “Sobre reformas judiciales”.
- Colombia. Congreso de la República. (1996). Ley 270 (marzo 07 de 1996). “Estatutaria de la Administración de Justicia”.
- Colombia. Congreso de la República. (2009). Ley 1285 (enero 22 de 2009). Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 105 de 1890. “Sobre reformas a los procedimientos judiciales Ley 169 de 1896. “Sobre reformas judiciales”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1340 de 2009. “Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1395 de 2010. “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 153 de 1887. “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1564 de 2012. “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.
- Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2012, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-792 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-816 de 2011, Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo.

Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 01. (2 de enero de 1984). Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial 36439 de Enero 10 de 1984.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1365 (27 de junio de 2013). Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.834 de 27 de junio de 2013.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de Nulidad Contractual 00240. (31 de julio de 2008). C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 25000-23-26-000-2005-00240-01.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de Reparación Directa 45635. (27 de marzo de 2014). C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00075-00(45635).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de Reparación Directa 46213. (4 de abril de 2013). C.P. Enrique Gil Botero. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de Reparación Directa 51295. (14 de septiembre de 2017). C.P. Ramiro

Pazos Guerrero. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00071-00(51295).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de Reparación Directa 55224. (3 de mayo de 2016). C.P. Hernán Andrade Rincón. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00139-00(55224).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia de Reparación Directa 55516. (4 de noviembre de 2016). C.P. Hernán Andrade Rincón. Bogotá, D.C., Colombia: Radicación número: 11001-03-26-000-2015-00152-01(55516).

Fuenzalida Bascuñán, S. (2015). La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como fuente de derecho. Una revisión de la doctrina del "examen de convencionalidad. Rev. derecho (Valdivia) vol.28 no.1 Valdivia jul. 2015. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502015000100008>

Gaceta del Congreso 1173, 17 de noviembre de 2009. Proyecto de Ley Nuevo 198 de 2009 Senado. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Exposición de Motivos.

Gallego Marín, C. (2012). El concepto de seguridad jurídica en el Estado Social. Universidad de Caldas. En línea: [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf)

González Rodríguez, J. (2016). Breves reflexiones sobre la extensión de jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, D.C.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2010). Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill.

Hurtado de Barrera, J. (2007). El Proyecto de Investigación. Metodología de la Investigación Holística. Sygal- Quirón ediciones, 5ta edición ampliada. Caracas, Venezuela.

Koetting, J. R. (1984). Foundations of naturalistic inquiry: developing a theory base for understanding individual interpretations of reality. Dallas: Association for Educational Communications and Technology.

- Leal Galán, Y. C. (2014). El Mecanismo de Extensión de Jurisprudencia como herramienta para el reconocimiento de valor jurídico del Precedente Administrativo en Colombia. Universidad de Los Andes. Bogotá, D.C.
- MacCommick, N., Summers, R. and Goodhart, A. (Ed.). (1997). Appendix. Interpreting Precedents (pp. 559-561). New York, USA: Routledge.
- Marín, D (2014). ¿Extensión de jurisprudencia ¿herramienta de descongestión judicial? Obtenido en: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/573/Extension%20de%20jurisprudencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez Carazo, P. C. (s/f). El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica. Universidad del Norte.
- Martínez Miguelez, M. (2007). Ciencia y Arte en la Metodología Cualitativa. Edit. Trillas, 2da edición, reimpresión, México.
- Merryman, J. (1989). La tradición jurídica romano-canónica. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Morales Morales, N. del. P. (2014). Metodología para la extensión de la jurisprudencia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C.
- Puig Peña, F. (1957). Tratado de Derecho Ovil Español, Tomo\ Vol. I. (Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado).
- Rodríguez Gómez, G., Gil Flores, J., y, García Jiménez, E. (1996). Metodología de la Investigación Cualitativa. Ediciones Aljibe. Granada (España).
- Rojas, D. (s.f.). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate. Obtenido en: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extjuri.pdf>
- Schiele Manzor, C. (2011). La jurisprudencia como fuente del derecho: El papel de la jurisprudencia. En línea: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/13-Schiele.pdf>

- Serrano Gómez, R. (2007). La jurisprudencia frente a las fuentes de derecho. Centro de Investigaciones Socio – Jurídicas. En línea: <file:///C:/Users/Victor/Downloads/1011-Texto%20del%20art%C3%ADculo-2963-1-10-20100713.pdf>
- Solano Herrera, A. (2015). Extensión de efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a terceros. Universidad Militar Nueva Granada. En línea: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/6258/1/TRABAJO%20DE%20GRADO.%20ADRIANA%20SOLANO%20HERRERA.pdf>
- Tapiero Rodríguez, N. J. (2015). Una mirada al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia. Universidad Simón Bolívar. Barranquilla.
- Troper, M. and Grezegorczyk, C. (1997). Precedent in France. En MacCommick, N., Summers, R. and Goodhart, A. (Ed.). *Interpreting Precedents*. New York, USA: Routledge.
- Vargas Rincón, A. (2012). Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial. En: *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la Luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado, Banco de la República.

ANEXOS

Anexo 1. Ruta metodológica

APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE UNIFICACIÓN - LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017							
Objetivo general	Objetivos Específicos	Categoría	Dimensión	Fuente	Técnica	Instrumento	ITEM
Analizar la aplicabilidad que ha tenido la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa en los años 2013-2017.	Examinar la consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).	Figura de extensión de jurisprudencia de unificación	Fundamento jurídico Alcance Aplicación Propósito Contenido de las peticiones Procedimiento	Normatividad	Análisis normativo	Matriz de análisis normativo	Fuente Fecha de expedición Fecha de entrada en vigencia Medio de publicación Tema que regula Artículos a analizar Análisis
	Establecer los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del	Sentencias del Consejo de Estado	Extensión de jurisprudencia de unificación Indemnizaciones cursadas a través del medio de reparación directa.	Jurisprudencia	Análisis jurisprudencial	Matriz de análisis jurisprudencial	Corporación Sección Identificación Consejero ponente Fecha Radicación número Actor Demandado Referencia Antecedentes Consideraciones Decisión Resuelve

	medio de control de reparación directa.						
	Eventos en los que el Consejo de Estado se ha negado a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.	Sentencias del Consejo de Estado	Extensión de jurisprudencia de unificación Indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.	Jurisprudencia	Análisis jurisprudencial	Matriz de análisis jurisprudencial	Corporación Sección Identificación Consejero ponente Fecha Radicación número Actor Demandado Referencia Antecedentes Consideraciones Decisión Resuelve

Anexo 2. Formato de Instrumentos

APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE UNIFICACIÓN - LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017

Responsables: Rafael Hernández Santos & Juan Pablo Quiroz Bautista.

ANÁLISIS NORMATIVO DIRIGIDO AL ESTUDIO DE LA NORMATIVIDAD DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE UNIFICACIÓN

OBJETIVO: Examinar la consagración de la figura de extensión de jurisprudencia de unificación y el procedimiento que debe seguirse para reclamar ante una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso, según el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

MATRIZ DE ANALISIS NORMATIVO

LEY:		AÑO:
TEMA QUE REGULA:		
FECHA DE EXPEDICIÓN:	FECHA DE ENTRADA EN VIGENCIA:	
MEDIO DE PUBLICACIÓN:		
ARTÍCULOS OBJETO DE ANÁLISIS:		
ANÁLISIS:		

**APLICACIÓN DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE UNIFICACIÓN -
LEY 1437 DE 2011, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES CURSADAS A TRAVÉS DEL MEDIO
DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017**

Responsables: Rafael Hernández Santos & Juan Pablo Quiroz Bautista.

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DIRIGIDO AL ESTUDIO DE LA NORMATIVIDAD DE LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE UNIFICACIÓN, EN MATERIA DE INDEMNIZACIONES A TRAVÉS DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACION DIRECTA EN LOS AÑOS 2013-2017

OBJETIVO: Establecer los casos en los que el Consejo de Estado ha accedido a tramitar la figura de extensión de jurisprudencia de unificación incorporada en la Ley 1437 de 2011, durante los años 2013-2017 en materia de indemnizaciones cursadas a través del medio de control de reparación directa.

MATRIZ DE ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Fecha de análisis	
Corporación	
Sección	
Identificación	
Consejero ponente	
Fecha de la providencia	
Radicación número	
Actor	
Demandado	
Referencia	
Antecedentes	
Consideraciones	
Decisión	
Resuelve	