

UNIVERSIDAD MILITAR

NUEVA GRANADA



**UNIFICACIÓN Y EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL PROCESO
ADMINISTRATIVO**

PAOLA ANDREA CASTRO

STEFANY PEÑA ARIZA

ARTÍCULO

TUTOR TEMÁTICO: Dr. JAIRO SANDOVAL

TUTOR METODOLÓGICO: Dr. JAIRO SANDOVAL

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

POSTGRADOS

ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ

2013

*Paola Andrea Castro Vargas, abogada egresada de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante especialización derecho administrativo, Universidad Militar Nueva Granada; correo electrónico pacv.abg@hotmail.com.

**Stefany Peña Ariza, abogada egresada de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante especialización derecho administrativo, Universidad Militar Nueva Granada; correo electrónico stefany.sp86@hotmail.com.

UNIFICACIÓN Y EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*Paola Andrea Castro Vargas.

**Stefany Peña Ariza.

Resumen

La Ley 1437 de 2011 ofrece novedades en la normatividad que rige el funcionamiento de la administración pública, así como en los mecanismos y procedimientos con que cuentan los particulares para hacer uso efectiva de esta. Esos cambios en la legislación, que si bien en ocasiones resultan benéficos para la comunidad, con su entrada en vigencia generan en el ciudadano del común y aun en el estudiante y profesional del derecho, una serie de interrogantes respecto a su aplicación, funcionamiento y alcance, lo cual impide su total provecho.

Este artículo analiza los lineamientos estructurales de la unificación jurisprudencial, los mecanismos para hacer efectiva su extensión y el procedimiento para tal efecto; y señala las ventajas y las desventajas.

Si bien la ignorancia no exime del cumplimiento de la ley, tampoco el desconocimiento de la misma deberá impedir que la ciudadanía acceda a los beneficios que ésta otorga, lo que obliga a abordar temas relacionados con el concepto, evolución y la importancia que tiene la aplicación uniforme de las normas y jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico. En este contexto, se destaca un itinerario a partir del año de 1964, cuando surge la necesidad de convocar a las diferentes salas del Consejo de Estado en caso de pretender alguna modificación de la jurisprudencia; luego en 1975, con la preocupación que surge alrededor del desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado por parte de sus secciones y como consecuencia de ello la incorporación en el Decreto 01 de 1984 del recurso extraordinario de anulación como mecanismo para mantener la unidad de la jurisprudencia, el recurso de súplica creado con la Ley 446 de 1998, y luego el tratamiento respecto de la unificación de la jurisprudencia y su posterior extensión establecidos en Ley 1437 de 2011. De tal manera que, las reformas propuestas, otorgan seguridad y certeza jurídica en el Estado Social de Derecho (ESD).

Palabras clave

Unificación jurisprudencial, extensión jurisprudencial, precedente, criterios de utilidad, previsibilidad, recursos de unificación, jurisprudencia vinculante, Altas cortes, supuestos fácticos, supuestos jurídicos.

“UNIFICATION AND EXTENSION JURISPRUDENCE IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE”**Abstract**

The 1437 Act of 2011 provides new regulations governing the operation of public administration as well as the mechanisms and procedures available to individuals to make effective use of it. These changes in legislation, although sometimes they are beneficial to the community, with its entry into force generated in the average citizen and even in the student and legal practitioner, a series of questions about its implementation, functioning and scope , which prevents their full advantage.

During the development of this article is to analyze the structural guidelines of unification jurisprudential mechanisms to establish its extent and the procedure for this purpose.

While ignorance does not exempt from compliance with the law, nor the lack of it will prevent citizens access to the benefits it provides, which forces us to address issues related to the concept, evolution and the importance of uniform application of the rules and jurisprudencia within the legal system, so starting from the year of 1964, when the need arises in our system, to summon the different rooms of the State Council should expect some change in the law, then 1975 with the concern that arises around the lack of case law of the Council of State by sections and consequently the incorporation of Decree 01 of 1984 of the extraordinary remedy of cancellation as a mechanism to maintain the unity of jurisprudence, the resource pleading created Law 446 of 1998, and after several standards finally treatment regarding the unification and subsequent extension jurisprudencia treated with the issue of Law 1437 of 2011.

Keywords

Unification jurisprudential extension jurisprudential precedent, utility criteria, predictability, resource unification, binding jurisprudence, high courts, factual scenarios.

Introducción

A través del poder legislativo al Estado, se le ha conferido la facultad de emitir las normas jurídicas que gobernarán las relaciones entre sus asociados y de estos con el mismo estado. Para que estas normas sean observadas y debidamente aplicadas, asume el estado a través del poder ejecutivo la facultad de ejecutarlas y hacerlas cumplir, al tiempo que tiene el poder de resolver los conflictos entre particulares y de estos con el Estado, a través de su actividad jurisdiccional, entendido como el poder soberano de administrar justicia, como una de las funciones públicas de mayor importancia para la efectiva aplicación de las normas promulgadas, con lo cual se pretende dar estabilidad jurídica y seguridad al conglomerado social, muchas veces incapaz de observarlas sin la existencia o necesidad de la coerción estatal, traducido ello en sentencias judiciales que sintetizan la aplicación de dicho poder jurisdiccional.

Este artículo de investigación tiene como propósito principal presentar el

origen, desarrollo e importancia de la unificación y extensión jurisprudencial, así como su incorporación en nuestro ordenamiento jurídico, las ventajas y posibles desventajas que se puedan derivar de su aplicación.

Es importante resaltar que no es un tema novedoso, puesto que, en nuestra legislación, se hace referencia al particular, desde 1964 con el Decreto 528 (Art. 24), y fue incorporado en nuestro ordenamiento la unificación jurisprudencial como recurso en el año de 1975. Actualmente la Ley 1437 de 2011 desarrolla en su capítulo II, artículo 256, el denominado “recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia”. Igualmente, a lo largo del Título VII, se expone lo relacionado con la extensión y unificación jurisprudencial, y por último, el capítulo I, en su artículo 269, contempla y regla lo relacionado con la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Es menester señalar que la Ley 1437 de 2011, entre otros objetivos, se

expidió con el propósito de servir como medida de descongestión judicial, de proporcionar a la sociedad seguridad jurídica, de proteger y garantizar los derechos de la personas en sede administrativa, y de velar por la aplicación de principios constitucionales tales como el debido proceso, legalidad, buena fe, economía procesal, eficacia y podría decirse que de mayor relevancia el derecho a la igualdad.

Para realizar un adecuado estudio de los recursos de unificación y extensión jurisprudencial de la ley en comento, se pondrá en contexto al lector respecto de factores como el procedimiento a seguir, la autoridad competente, los requisitos, las causales de negación, los efectos de su procedencia y los recursos a que haya lugar en el evento en que estos sean procedentes. Lo anterior con la intención de que el lector sin importar si ostenta o no la calidad de abogado, pueda acceder a los beneficios que la ley le otorga.

Dicho tema resulta ser de gran interés académico y profesional,

siendo además importante y útil para la sociedad en general, ya que las aducidas disposiciones legales se constituyen en herramientas que propenden por la defensa y garantía de sus derechos constitucionales y legales.

Este tema obedece a la dinámica social y al cumplimiento garantista de la ley, pues las personas que quieran hacer efectivo un derecho, buscando extender una sentencia de unificación de jurisprudencia dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, podrán solicitar ante la administración que se les extiendan los efectos de la sentencia de unificación que pretendan hacer valer, acreditando en su caso particular los mismos supuestos fácticos y jurídicos que dieron origen a la sentencia cuyos efectos se pretenden hacer extender, así las cosas con el presente, el lector podrá contar con conocimientos herramientas básicas que le permitirán reconocer los eventos, requisitos y procedimientos que habrán de ser tenidos en cuenta en el evento en que se pretenda valerse de

los recursos de unificación y extensión jurisprudencial que contempla la Ley 1437 de 2011.

Habiéndose establecido la materia del presente artículo así como su importancia y actualidad, es de señalar que la misma cuenta con un orden que busca brindar al lector la mayor claridad posible iniciando con un segmento denominado “generalidades” en el cual se establecen puntos clave y básicos que resulta relevante tener en cuenta en el momento en que se estudia alguna de las novedades que trae consigo la Ley 1437, posteriormente encontramos un acápite de “antecedentes” en el que se realiza un estudio legal que justifique la introducción en nuestro sistema jurídico de herramientas como la unificación y extensión jurisprudencial; habiéndose realizado un proceso de contextualización, se desarrolla de lleno lo correspondiente a los procesos de unificación y extensión jurisprudencial realizándose a la vez un estudio del mismo basado en sentencias de las Honorables Cortes y conceptos de

reconocidos maestros del tema; una vez desarrollado el tema materia de estudio a cabalidad se realiza un proceso “crítico” respecto de los procedimientos estudiados buscando establecer la efectividad y los beneficios que estos recursos de unificación y extensión jurisprudencial representan para la sociedad y nuestro sistema jurídico y judicial.

Objetivos

Objetivo general.

Analizar a la Luz de la Ley 1437 de 2011, en qué consiste la unificación y extensión jurisprudencial, así como las circunstancias en las cuales es procedente su implementación y el procedimiento requerido para tal efecto.

Objetivos específicos.

1. Establecer con base en la Ley, la doctrina y la jurisprudencia, los antecedentes de la unificación y extensión jurisprudencial.
2. Identificar el procedimiento establecido para la unificación y extensión jurisprudencial.
3. Determinar el alcance de la unificación y extensión jurisprudencial, como herramienta para alcanzar el reconocimiento de derechos en sede administrativa.

*Paola Andrea Castro Vargas, abogada egresada de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante especialización derecho administrativo, Universidad Militar Nueva Granada; correo electrónico pacv.abg@hotmail.com.

**Stefany Peña Ariza, abogada egresada de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante especialización derecho administrativo, Universidad Militar Nueva Granada; correo electrónico stefany.spa86@hotmail.com.

1. Generalidades

De acuerdo con lo previsto por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, la entrada en vigencia del nuevo Código deroga además del Decreto 01 de 1984 todas las disposiciones que le sean contrarias.¹

Con la expedición de la ley en referencia, se introdujo en el sistema jurídico novedades que se traducen para la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la materialización de los principios reguladores de la materia: la igualdad, el debido proceso, eficacia, economía, celeridad, coordinación, responsabilidad, transparencia, entre otros de los enunciados por la misma ley en su artículo 3º; así las cosas y a la luz de lo previsto por la Constitución Política de 1991, el nuevo código en lo que respecta a la

¹ Ley 1437 de 2011, artículo 309. -" Derogaciones. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9º de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010."

unificación y extensión de la jurisprudencia, se interpreta como la suma de principios orientados a la protección de derechos fundamentales, por los que se aboga para que sea la administración la que directamente proteja los derechos de las personas. En palabras de Danilo Rojas Betancourth: "(...) *el nuevo código debe leerse en esa clave de principios y protección de derechos fundamentales, pues allí "el ciudadano se convierte entonces en el centro y núcleo de la actuación administrativa" y en donde se aboga porque sea la administración la que directamente proteja los derechos de las personas "sin necesidad de la intervención de un juez".*²

A manera de reglamentación, y en aras de materializar lo previsto por la Constitución y la Ley 1437 de 2011, el artículo 10 que contempla: "*el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia*", disponiendo que la administración al

² ROJAS BETANCOURTH Danilo y otros, "Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011" Artículo - Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia, página 91. 2012.

resolver los asuntos de su competencia deberá: “(...) aplicar 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”. El propósito del legislador es ofrecer herramientas de guía y lineamientos para la administración, en aras de proporcionar seguridad jurídica a los particulares respecto del actuar de ésta y garantizar la transparencia en la toma de decisiones efectuadas por la administración. En el mismo sentido, aparece como novedad el artículo 102, el cual se traduce en un intento por simplificar los procedimientos y propender por la economía procesal, toda vez que éste señala respecto de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado que: “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 (...)”.

De lo anterior, se deduce que los recursos de unificación y extensión contenidos en la Ley 1437 de 2011, son herramientas de relevante importancia en la materialización de los propósitos del legislador, en el sentido de que es mediante estos que se podría dar óptimo cumplimiento a objetivos como los enunciados previamente.

1.1 Antecedentes

La unificación de la jurisprudencia sobre la que versa la Ley 1437 de 2011, no es una novedad absoluta en nuestro ordenamiento, ya que en Colombia no es la primera vez que se habla de unificación de jurisprudencia, y por lo tanto, tal y como lo señala López Martínez:“(...) *la unidad de la jurisprudencia no ha sido una búsqueda reciente en nuestro país; ya que desde 1964, el artículo 24 del Decreto 528 disponía*

*la necesidad de convocar a las diferentes salas del Consejo de Estado en caso de pretender alguna modificación de la jurisprudencia (...)*³. Con ocasión de lo anterior, en el año de 1975, se incorporan en nuestro ordenamiento jurídico recursos de unificación jurisprudencial, siendo uno de éstos el recurso de súplica, el cual tal y como lo puntualiza López Martínez, nació a la vida jurídica en virtud a la Ley 11 de 1975 y, como consecuencia, de la “(...) *incertidumbre que suscitaba el constante desconocimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado, por parte de sus secciones, se vio la necesidad de otorgar a su Sala Plena la competencia para conocer por este conducto de fallos –no ejecutoriados– que desconocieran la jurisprudencia sin autorización previa. Al ser este el único motivo del recurso sin implicar una evaluación de legalidad del fallo, se podría afirmar que lo que en el fondo subyacía, era un criterio de utilidad vinculante de la unificación de*

³ LÓPEZ MARTÍNEZ Miguel Andrés, Nuevo Código Contencioso y unificación jurisprudencial: algunas reflexiones en torno a los criterios de utilidad, revista Principia IURIS No. 13, 2010- 1, página 176. Universidad Santo Tomas de Tunja.

la jurisprudencia: se unificaba para imponer”.⁴

Posteriormente, el artículo 268 del Código Contencioso Administrativo - (Decreto 01 de 1984), derogó el recurso de súplica y trajo a la vida jurídica mediante su artículo 194 el recurso extraordinario de anulación como un mecanismo para mantener la unidad de la jurisprudencia defendiendo la Constitución y la Ley.

En el mismo sentido, la Ley 446 de 1998, en su artículo 57, mediante el cual se modificó el artículo 194 del Decreto 01 de 1984, estableció el recurso de súplica, determinando como causal para su aplicación el quebrantamiento por vía directa, por aplicación indebida, o por interpretación errónea de una o más normas del derecho sustancial, éste recurso fue suprimido por el artículo 2, de la Ley 954 de 2005.⁵

⁴ IBIDEM pagina 176.

⁵ ROMERO DÍAZ Héctor J y otros, Seminario Franco – Colombiano Reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; artículo “El Consejo de Estado – como unificador de jurisprudencia” páginas 103, 104 y 105. Impresión, Imprenta Nacional de Colombia.

Producto del aducido desarrollo histórico, legal y jurisprudencial, recientemente nacieron a la vida jurídica entre otras, la Ley Estatutaria 1285 de 2009 por la que se reforma la Ley 270 de 1996, disponiendo en su artículo 11, la posibilidad de que el Consejo de Estado elija para su revisión y sentencias proferidas por los diferentes tribunales administrativos mediante las cuales se de la terminación de un proceso con el fin de unificar la jurisprudencia⁶. En el mismo sentido la Ley 1395 de 2010, “*Por la cual se adoptan medidas de descongestión judicial*” respecto de la cual se destacan los artículos 4, 114, y 115, los cuales realizan un significativo

⁶ Ley Estatutaria 1285 de 2009 – “*artículo 11. apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36ª, que formara parte del Capítulo Relativo a la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el cual tendrá el siguiente texto: “Artículo 36 A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo de del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.”*”

aporte a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que a través de estos y en palabras de Juan Pablo Erazo: “*(...) pareciera ampliarse el poder unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado mucho más allá de lo que se lograría realizar con algún recurso de unificación, como lo ha sido la casación*”.⁷

Por lo tanto la expedición de la Ley 1437 de 2011, en lo que respecta a la unificación de la jurisprudencia y su posterior extensión, obedece a un desarrollo jurídico de varios años que dista de ser un capricho del legislador, para tornarse en la materialización de un sin número de intentos fallidos por proporcionar a la sociedad, seguridad jurídica y propender por la descongestión y

⁷ SARMIENTO ERAZO Juan Pablo, artículo producto del grupo de investigación de la Universidad de los Andes, “el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso administrativo?”; que señala en su página 264: “recientemente se ha consagrado en la legislación Colombiana una regla, también sin antecedentes, cuya función principal pareciera ser la descongestión y no la centralización jurisprudencial. Se trata de la Ley 1395 de 2010 (...)”. Vniversitas. Bogotá (Colombia) No° 123:247-282, julio – diciembre de 2011.

agilidad en el cumplimiento de las funciones de la administración y los despachos judiciales.

2. Procedimientos de unificación y extensión jurisprudencial.

Una de las “novedades” que trae consigo la Ley 1437 de 2011, objeto principal del presente estudio, es lo concerniente al tema de la extensión de las sentencias de unificación de jurisprudencia, contenido entre los artículos 102 al 270, y entre los artículos 256 al 268 del título VI, así como a lo largo del título VII capítulo I, de la Ley en comento, que de acuerdo con lo descrito por Danilo Rojas Betancourt, tiene como propósito principal: *“asegurar que la administración se tome en serio la jurisprudencia de sus jueces y su marco teórico lo constituye lo que se ha denominado el sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa.”*⁸

⁸ ROJAS BETANCOURT Danilo, “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”, artículo “Extensión de las sentencias de unificación jurisprudencial”, página 91 en la que señala el autor: “(...) El propósito principal de este nuevo

En este contexto, se analiza el alcance, objeto y procedimiento de cada uno de los artículos que en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ingresan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo recursos de unificación y extensión jurisprudencial.

2.1. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

El artículo 102 del título V de la Ley 1437 de 2011, que regla lo correspondiente a la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de la administración, en solidaridad con el artículo 10 de la misma Ley, otorga a las autoridades administrativas la responsabilidad de aplicar las disposiciones constitucionales y legales de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Lo

instituto es el de asegurar que la administración se tome en serio la jurisprudencia de sus jueces y su marco teórico lo constituye lo que se ha denominado el sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa.” 2012.

anterior en aras de que al momento de tomar decisiones acordes a sus competencias, se tengan en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado⁹; disposición que encuentra fundamento en lo previsto de forma puntual por el artículo 102, que al respecto señala que las autoridades administrativas deberán “(...) *extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*”¹⁰. La importancia de los apartes señalados, corresponde a

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 10 – *“Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicaran 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.”*

¹⁰ 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. (...)”*

que dichas disposiciones desarrollan el concepto de fuerza vinculante que a la luz del artículo 230 de la Constitución Política de 1991, ostentan las sentencias proferidas por órganos de cierre como lo es el Consejo de Estado, partiendo obviamente de la supremacía de la Constitución Política y la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional. En el mismo sentido dicha simbiosis vela por que en el desarrollo de las actividades tanto de los jueces como de la administración, se mantenga constante observancia del debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe, partiendo del fundamento de que las autoridades administrativas son sujetos de mandatos superiores, encontrándose consecuentemente obligadas a la fuerza vinculante de los enunciados fallos, que lo que pretenden es establecer parámetros de naturaleza jurídica en el actuar de la administración.¹¹

¹¹ Sentencia C 816 de 2011 Corte Constitucional, establece: *“Siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, la corte reiteró que ella tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales cuando se trata de la proferida por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones previstas en la Carta Política.*

Así las cosas, a continuación se procederá a determinar los eventos y el procedimiento requerido para solicitar la extensión de una sentencia de unificación.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley 1437, el particular interesado en que se le extiendan los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial, deberá presentar una petición a la autoridad competente solicitando se le reconozca el derecho, teniendo observancia de que la pretensión judicial no haya caducado (término que dependerá de la materia respecto de la cual se esté tratando y que se encuentra

Tal fuerza vinculante deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la Ley, el derecho de igualdad ante la Ley, el debido proceso, el principio de legalidad y de la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas, no siendo contraria sino complementaria del concepto de la jurisprudencia como criterio auxiliar de la interpretación. A su vez, las autoridades administrativas son también sujetos de estos mandatos superiores y en consecuencia, de la fuerza vinculante de los fallos emanados de las altas cortes jurisdiccionales. Adicionalmente, frente a ellas el legislador dispone de una amplia potestad de configuración para establecer parámetros de la actuación administrativa de naturaleza jurídica”.

taxativamente señalado por la ley) y cumpliendo tres requisitos a saber:

1. En virtud a que el alcance para la extensión de las jurisprudencias de unificación esta limitado a una igualdad en los supuestos fácticos y jurídicos, el peticionario deberá justificar y evidenciar que: *“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”*¹².
2. El peticionario deberá allegar con la petición las pruebas que soportan su solicitud, las cuales deben ser suficientes, útiles, adecuadas y conducentes, teniendo siempre

¹² Ley 1437 de 2011, artículo 102:“(…) Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad competente para reconocerle derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguiente: 1.justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada. (...)”

en mente que estas serán las mismas que habrán de presentarse en el evento de que se de inicio a un proceso judicial.

3. Por último, se deberá allegar junto con la petición y las pruebas, la copia de la sentencia de unificación que se invoca, para solicitar su extensión.

Una vez presentada la petición, la administración contará con treinta (30) días siguientes a la recepción de la petición para dar respuesta a esta, con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales aplicables, y lo más importante “teniendo en cuenta la interpretación que de ella se hizo en la sentencia de invocada”¹³ (subraya ajena al texto).

Como lo dispone el artículo 102 de la citada ley, la decisión que adopte la

¹³ Artículo 102: “(...) La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ella 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 (...)”

administración podrá ser positiva, en el sentido de acceder a lo solicitado por el particular y extender los efectos de la sentencia de unificación invocada, o por el contrario podrá ser negativa cuando la decisión de la administración sea la de no acceder a la solicitud impetrada, evento en el cual deberá fundamentar su decisión en razón a las siguientes consideraciones:

1. En virtud a que la decisión no puede ser tomada sin que se surta un periodo probatorio, en el que la administración pueda solicitar pruebas para demostrar que el peticionario carece del derecho invocado, está obligada a enunciar los medios de prueba que requiere y consecuentemente sustentar de forma clara, el porqué resultan importantes e indispensables dicho medios para la toma de una decisión.
2. Porque la situación del peticionario es diferente a la resuelta en la sentencia de unificación, motivo por el cual se deberán señalar las

razones que arrojan dicha conclusión.

3. Por considerar que la norma aplicada en la sentencia de unificación no debió interpretarse de la forma en que se hizo en la aducida sentencia. En este caso la administración deberá argumentar de forma clara y suficiente las razones que soportan dicha discrepancia.

Es de destacar que el anterior numeral, como lo ha señalado la Corte Constitucional, está revestido de: *“un carácter excepcional y restringido pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que defina el punto sobre el cual esta se deba pronunciar y que solo si concurren potísimas razones para su inaplicación en el caso específico de que se trate, le incumbe la necesidad de exponer clara y razonadamente los argumentos que sustenten el criterio discrepante. Decisión que por demás no es definitiva habida consideración de que dentro del*

tramite legalmente dispuesto para hacer valer la figura de la extensión de la jurisprudencia prevista en la norma acusada, existe un mecanismo expedito y célero que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y si es el caso ratificar la posición la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella. (...)”¹⁴. De otra parte, según lo dispuesto por el mismo artículo en concordancia con lo prescrito por el artículo 269, el peticionario podrá acudir al Consejo de Estado, quien evaluará la postura de la administración y se manifestará al respecto manteniendo o modificando la posición adoptada en la sentencia de unificación.

A la luz del artículo 102 de la ley en comento, respecto del acto que reconoce el derecho invocado en la solicitud que pretende la extensión de una sentencia de unificación, no proceden los recursos ordinarios y de

¹⁴ Sentencia C-588/12 Corte Constitucional.

trámite, consagrados por la Ley 1437 en su Capítulo duodécimo entre los artículos 242 al 247; que a saber serán la reposición, apelación, queja y súplica. No obstante, es de resaltar que si hay lugar a que se realice control jurisdiccional el cual estará en cabeza del Consejo de Estado.

Si por el contrario, se niegan las pretensiones de la petición o la administración guarda silencio sobre la misma, tampoco habrá lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado, abriéndose paso entonces a que el particular deba acceder a la jurisdicción contencioso administrativa para que sea allí mediante una decisión judicial donde se resuelva lo referente al derecho que se pretende hacer valer y que como ya se vio fue negado por la administración, aun habiéndose allegado a esta la solicitud de que para el caso en concreto se extiendan los efectos de una sentencia de unificación que al parecer del particular ostenta los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

2.2. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.

En el evento en que la administración niegue la petición de extender a su caso los efectos de una sentencia de unificación, el título VII de la Ley 1437, en su artículo 269, describe el procedimiento que este habrá de seguir, señalando que el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes al Consejo de Estado, mediante un escrito razonado, acompañado de la copia de la actuación surtida por la autoridad competente.

A la administración se le correrá traslado por término de treinta (30) días del escrito radicado ante el Consejo de Estado, para que se manifieste al respecto y aporte las pruebas pertinentes.

Vencido el término, se convocará a una audiencia que se realizará en un máximo de quince (15) días, en la que se escuchará a las partes y se adoptará la decisión correspondiente, la cual, en el evento en que sea favorable para el peticionario, porque

se acceda a su solicitud de extensión de sentencia de unificación, tendrá los mismos efectos del fallo de la sentencia de unificación que se pretende extender, de conformidad con lo previsto por el artículo 269 del CPACA.

Con la presentación de la solicitud de extensión de una sentencia de unificación, se suspenden los términos de prescripción para la presentación de una demanda, los cuales, como ya mencionó, dependen de la materia a tratar y se encuentran señalados por la ley.

La solicitud de extensión de una sentencia de unificación suspende los términos de prescripción para acceder a un contencioso. Dicha suspensión no tiene un límite; es decir que los aducidos términos volverán a correr una vez se hayan vencido los treinta (30) días con los que cuenta el solicitante, para acudir al Consejo de Estado en el caso en que la administración decida resolver desfavorablemente la solicitud o guarde silencio respecto de la misma.

En el evento de que la petición sea resuelta favorablemente se le extenderá la sentencia de unificación al solicitante, haciéndosele efectivo el derecho invocado y reconocido mediante la sentencia de unificación.

2.3. Sentencias de unificación jurisprudencial.

Desde el año de 1991, en la jurisdicción constitucional se comienzan a establecer prácticas que revistan al precedente judicial de relevancia jurídica basando este intento en principios y derechos constitucionales¹⁵, pudiendo decirse que el valor que la Ley 1437 de 2011 otorga a la jurisprudencia como fuente de derecho en la jurisdicción contencioso administrativa, responde al ejemplo de la jurisdicción constitucional y *“a la necesidad de otorgarle fuerza vinculante a la jurisprudencia en un Estado social de derecho y con ello coherencia y seguridad jurídica al*

¹⁵ LÓPEZ MEDINA Diego Eduardo, El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial, página 28. Bogotá 2005, Legis.

*ordenamiento.*¹⁶, lo cual se evidencia de lo previsto por los artículos 10 y 102 de la aducida ley, que arrojan la posibilidad de que la administración extienda las sentencias de unificación jurisprudencial que hayan sido dictadas por el Consejo de Estado. Traduciéndose esto en *“una aplicación directa del principio de igualdad descrito en el numeral 2 del artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, conforme al cual las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento y por consiguiente en la concreción procesal del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.*^{17”}.

¹⁶ MOTTA NAVAS Álvaro Andrés y otros, La importancia de la Jurisprudencia en Colombia. Revisión sobre el concepto de línea jurisprudencial y nociones similares – Jurisprudencia y doctrina-, páginas 54 y 55. Primera edición noviembre de 2012. Fecha de consulta 3 de octubre de 2013. http://www.proyectofortalesder.org/apc-aa-files/14a1058dcc34ee8119d7faf956249a25/La_importancia_jurisprudencia_en_Colombia.pdf.

¹⁷ SEGURA Mario Ricardo. Precedente jurisprudencial Vs unificación jurisprudencial, página 19, fecha consulta 4 de octubre de 2013. <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>.

Estableciéndose la importancia de las sentencias de unificación, es de suma importancia entender qué es una sentencia de unificación jurisprudencial.

La Ley 437 de 2011, mediante su artículo 270, concreta cuáles son las “sentencias de unificación jurisprudencial”, señalando en ese sentido, que son aquellas, proferidas por el Consejo de Estado en virtud de:

1. Su importancia jurídica.
2. Su trascendencia económica o social.
3. Necesidad de sentar jurisprudencia ó unificar conceptos sobre un tema determinado.

También habrán de ser tenidas como sentencias de unificación jurisprudencial:

1. Aquellas que se profieran al decidir los recursos extraordinarios contemplados en la misma Ley.

2. Aquellas que se profieran al decidir los recursos extraordinarios contemplados en la misma.
3. Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36^a de la Ley 270 de 1996, que como ya vimos hace referencia a las sentencias dictadas por Tribunales Administrativos en asuntos que correspondan acciones populares o de grupo y que son objeto de revisión por el Consejo de Estado.

Es oportuno advertir, de acuerdo Alfonso Vargas Rincón: *“la Ley 1437 no definió lo que se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial pues se limitó a enunciar cuales sentencias tienen ese carácter (...)”*. Sin embargo, el mismo autor señala la finalidad de las aducidas sentencias, en el sentido de que éstas *“(...) tienen por finalidad garantizar la aplicación de la constitución, la Ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones*

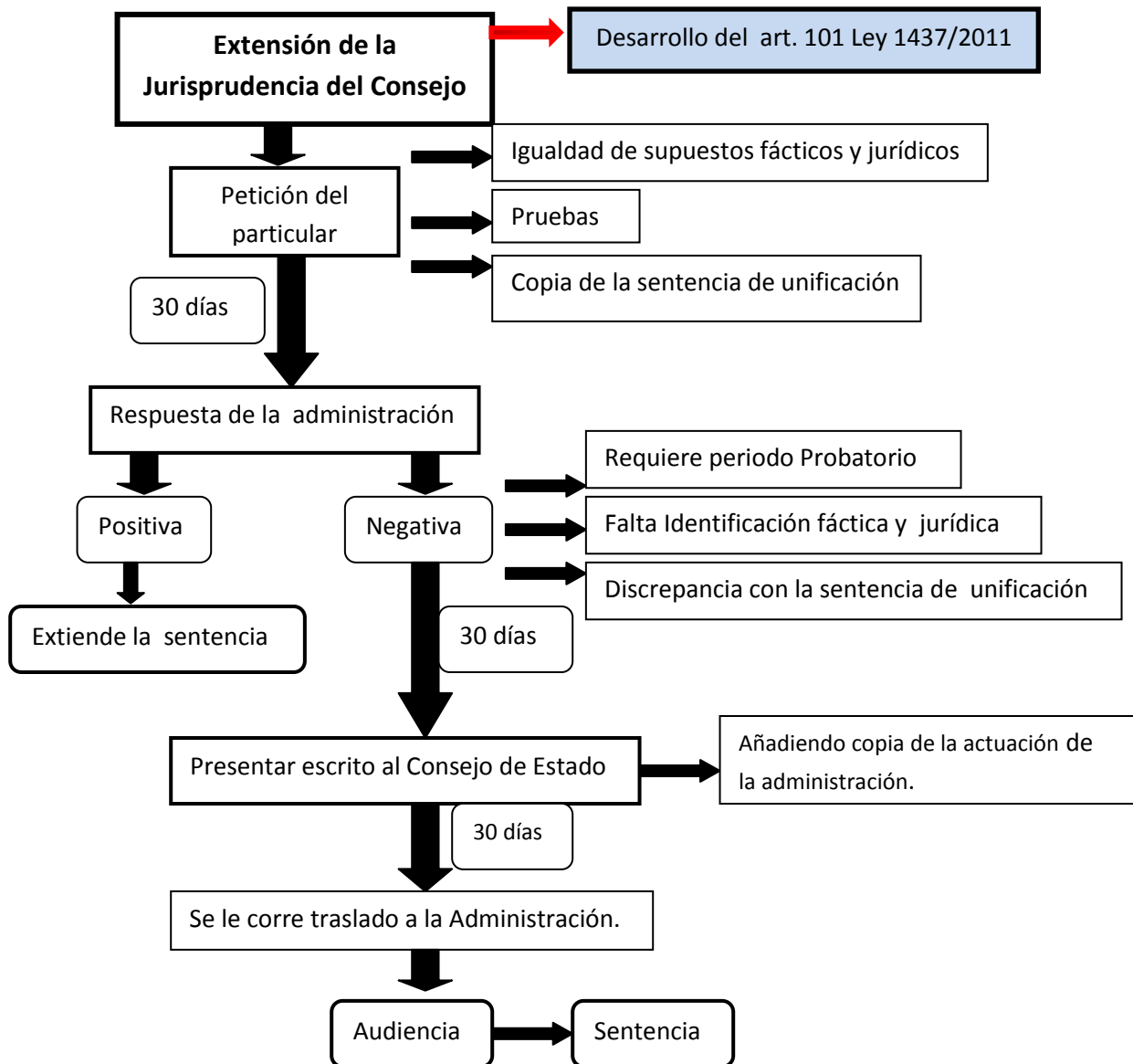
que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”.¹⁸

Una vez determinadas cuáles son las sentencias de unificación y cuál es su finalidad, se abocará en el proceso que habrá de seguirse para que se dicte una sentencia de unificación. De acuerdo con el artículo 271 el Consejo de Estado podrá conocer de un caso susceptible de que se dicte sentencia de unificación jurisprudencial, de oficio, a petición de parte, por remisión de las secciones o subsecciones, de los tribunales o a petición del Ministerio Público.

El Consejo de Estado conocerá por petición de parte de un caso susceptible de una sentencia de unificación jurisprudencial, cuando medie una petición en la que se exponga la importancia o trascendencia económica y social, que determina la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

¹⁸ VARGAS RINCÓN Alfonso y otros, “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”. Artículo “Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial”. 2012.

Normagrama No. 1



Fuente. Elaboración propia.

2.4. Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

El título VI de la Ley 1437 de 2011, que regula todo lo relacionado con los recursos extraordinarios contemplados para la jurisdicción administrativa, consagra en su capítulo segundo el “Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia”, que tiene como fin: *“asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes que resulten perjudicados con la providencia recurrida y cuando fuere el caso reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”*¹⁹. En palabras de Juan Pablo Erazo Sarmiento: *“(…) este artículo parece ampliar entonces los efectos de la sentencia de unificación, que incluso puede llegar a la revocatoria de los fallos revisados (…)* en el mismo sentido

¹⁹ Ley 1437 de 2011, Título VI capítulo segundo artículo 256. Fines. *“El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, se aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere el caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.”*

señala que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia además de *“(…) perseguir los fines de seguridad y estabilidad jurídica, puede garantizar los derechos de terceros y resarcir los derechos de los sujetos procesales.”*²⁰

El recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia además de tener como fines los previstos por la misma ley, propende por asegurar el carácter vinculante del precedente judicial y porque se materialicen los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad.²¹

Para conocer su procedencia es necesario remitirse al artículo 257 de la misma ley, el cual establece que este recurso procede contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en única y segunda instancia, e igualmente señala que el

²⁰ SARMIENTO ERAZO Juan Pablo, artículo producto del grupo de investigación de la Universidad de los Andes, “el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso administrativo?”, página 272. Universitas. Bogotá (Colombia) No° 123:247-282, julio – diciembre de 2011.

²¹ Sentencia T- 578 del 27 de julio de 2011.

recurso procede contra sentencias de contenido económico, de conformidad con los siguientes cuadros:

Procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	CUANTIA
De carácter laboral que no provenga de un contrato y que controvierta un act administrativo de cualquier autoridad.	90 SMMLV
Controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.	250 SMMLV

Otros procesos	CUANTIA
Procesos sobre el monto o distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas, de índole nacional, departamental, municipal, o distrital.	250 SMMLV
Procesos sobre contratos de las entidades estatales	450 SMMLV
Procesos de Reparación Directa y Acciones de Repetición promovidos por el estado en contra de sus servidores.	450 SMMLV

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en claro estos presupuestos, este recurso es procedente cuando las sentencias proferidas dentro de alguno de estos procesos, sea contraria a lo dispuesto por una sentencia de unificación del Consejo de Estado.²²

Establecidos los eventos en los que es procedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, es de señalar que el mismo no procederá en las acciones de tutela, acciones de cumplimiento

y las acciones populares (artículo 257).

Así las cosas, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, lo podrán interponer mediante apoderado judicial las partes o terceros dentro de un proceso, que resulten perjudicados por una sentencia proferida dentro del mismo que se caracterice por desconocer el precedente judicial, como requisito especial para poder interponer el recurso la parte o el tercero interesado debe haber apelado la sentencia (artículo 260).

Según el artículo 259 del Código, será competente para conocer del presente recurso el Consejo de Estado mediante la respectiva Sala de lo Contencioso Administrativo dependiendo la materia sobre la que verse la sentencia recurrida.

El recurso deberá interponerse mediante apoderado judicial, el cual podrá ser el mismo que llevó el proceso inicial, sin que haya necesidad de que se le confiera un nuevo poder; presentará por escrito el

²² Ley 1437 de 2011, artículo 258.

recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia ante el tribunal administrativo que expidió la providencia, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la misma.

Una vez presentado y admitido el recurso ante el tribunal, este correrá traslado por veinte (20) días al recurrente para que lo sustente, si dentro de ese término este lo sustentó, el expediente se remitirá al Consejo de Estado dentro de los cinco (5) días posteriores a la sustentación que haya hecho el recurrente respecto del mismo, si por el contrario el recurso no se sustenta por el recurrente dentro del término del traslado el recurso se declarará desierto (artículo 261).

De acuerdo con lo previsto por el artículo 262, el escrito que se habrá de realizar para presentar el recurso, deberá:

1. Designar las partes.
2. Indicar la providencia impugnada.

3. Relacionar los hechos del litigio.

4. Indicar la sentencia de unificación que se entiende contrariada y las razones que fundamentan dicha apreciación.

Junto con la presentación del recurso, y en el evento en que el recurrente de la sentencia sea una sola de las partes o un tercero, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la sentencia recurrida; debiendo para ello prestar caución, la cual servirá para responder por los perjuicios que se llegaren a causar por la suspensión del cumplimiento de la sentencia, el monto y la naturaleza de la caución será fijada por el Tribunal. Si una vez fijada la naturaleza y el monto de la caución el recurrente no la otorga, se continuará con el trámite del recurso, pero no se podrá suspender la ejecución de la sentencia que se pretende recurrir (artículo 264).

El artículo 263 señala que en los eventos en que sea necesario tener

la cuantía para recurrir una providencia y esta no se encuentre determinada, el tribunal administrativo a costa del recurrente designará un perito, para que determine la cuantía. Por su parte el dictamen que emita el perito no es susceptible de ser objetable; así que en el evento en que con ocasión del dictamen pericial el tribunal niegue el recurso, el recurrente podrá interponer una queja ante el Consejo de Estado.

Cuando el recurso sea concedido por el tribunal administrativo se remitirá el expediente al Consejo de Estado, una vez repartido el recurso en la sección del Consejo que corresponda según la materia, el ponente al que por reparte le correspondió el conocimiento del recurso, procederá a verificar que en este se cumplan los requisitos que previamente se enunciaron y que se encuentran dispuestos por el artículo 262 para así proceder admitir o no el recurso. Si el recurso carece de algún requisito, será devuelto al recurrente para que en el término de cinco (5) días lo subsane, si este no lo hace el

expediente se inadmitirá y será devuelto al tribunal de origen.

Además de la carencia de alguno de los requisitos previstos por el artículo 262, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia será inadmitido cuando por la cuantía la providencia no sea susceptible del recurso (artículo 265).

Una vez verificado por el ponente de la sección del Consejo de Estado a quien por reparto le haya correspondido el conocimiento del recurso, el cumplimiento de los requisitos establecidos para el mismo, este procederá admitirlo y a correrle traslado del mismo por el término de quince (15) días a los opositores del recurso y al Ministerio Público.

Admitido el recurso y habiéndosele corrido traslado a los opositores del recurso y al Ministerio Público, el ponente podrá citar a audiencia para oír a las partes; cuarenta días (40) después de celebrada se emitirá una sentencia o decisión sobre el recurso

extraordinario de unificación de jurisprudencia (artículo 266).

El artículo 268 de la Ley 1437 de 2011, contempla la posibilidad de que el recurrente desista del recurso, siempre que el mismo no se haya dictado resolución que ponga fin al mismo. Toda vez que el recurso puede ser presentado por las dos partes y por los terceros, el mencionado artículo, autoriza a que uno solo de los recurrentes desista del recurso, en este evento el recurso continuará su trámite habitual para los demás y cesará para el que ha decidido desistir.

Para desistir del recurso se deberá presentar un escrito, y en el evento en que éste sea aceptado se condenará en costas a la parte que desistió (artículo 268).

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, puede ser desestimado o prosperar total o parcialmente.

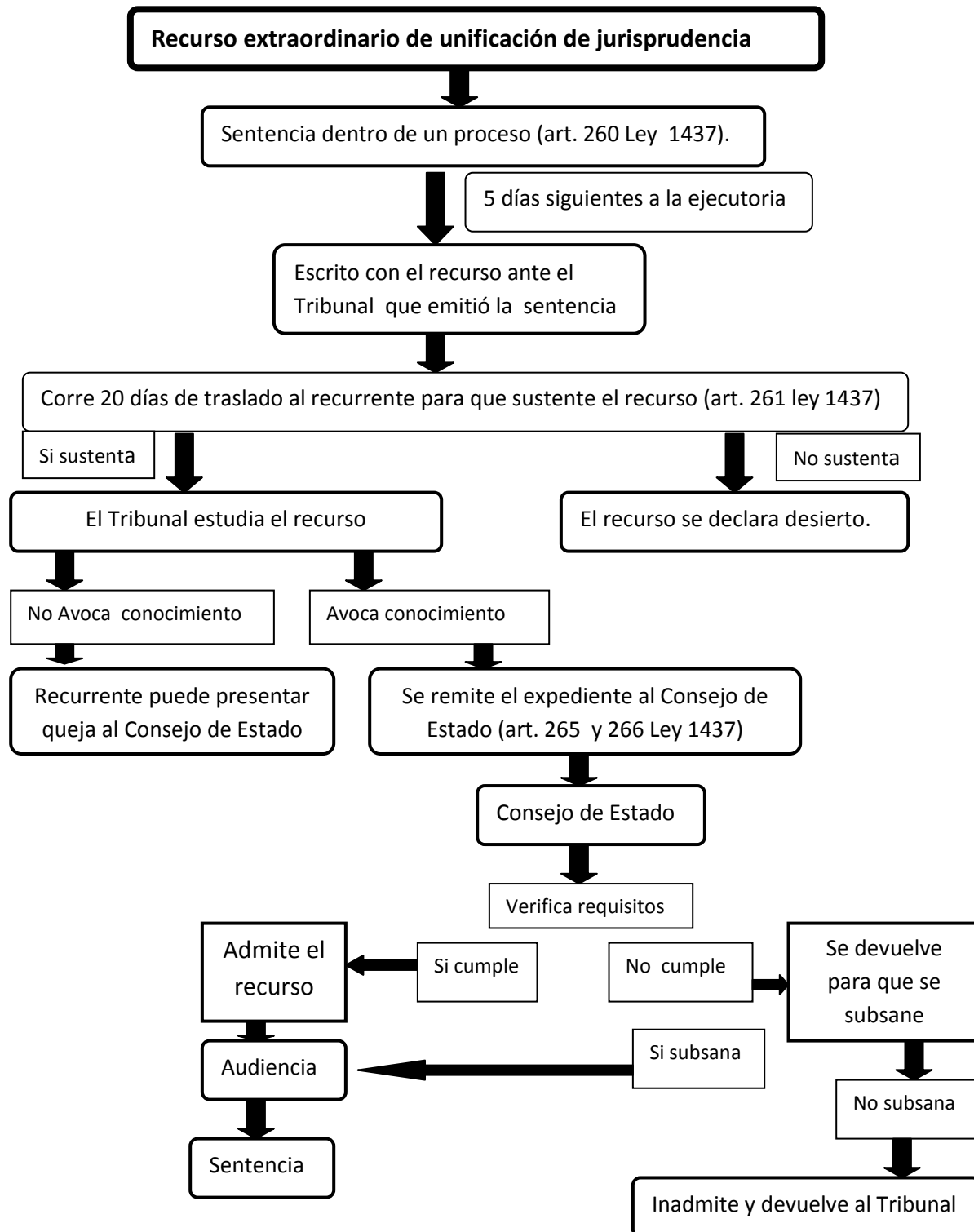
- Cuando el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

- Cuando prospera bien sea total o parcialmente la Sala procederá anular de la sentencia recurrida, lo correspondiente a la decisión que se haya proferido en virtud al recurso.

Cuando con ocasión al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia el Consejo de Estado anule una providencia que ya ha sido cumplida en una o todas sus partes, se dejarán sin efecto todos los actos procesales que llevaron a su cumplimiento y se oficiará al juez de primera instancia para que proceda a tomar las medidas necesarias para las restituciones a que hubiera lugar, en el evento en que medie una caución para suspender el cumplimiento de la providencia, el Consejo de Estado ordena al tribunal cancelar la caución.

Si por el contrario, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá respondiendo por los perjuicios que ocasionó la suspensión de la ejecución de la sentencia recurrida (artículo 267).

Normagrama No. 2



Fuente. Elaboración propia.

3. Efectividad, beneficios y crítica de los recursos de unificación y extensión jurisprudencial.

De acuerdo con los diferentes recursos de los que se sirve la Ley 1437 de 2011, para extender y unificar jurisprudencia en materia administrativa, se presenta un análisis respecto de las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, con base en el procedimiento requerido, los efectos de su aplicación, sus requisitos y así cada uno de los elementos estudiados en acápite anteriores.

3.1 Pros y contras de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

El artículo 102 de la Ley 1437, que consagra la posibilidad de extender la jurisprudencia del Consejo de Estado, y por la que se les otorga a las autoridades administrativas la responsabilidad de aplicar las disposiciones constitucionales y legales de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Respecto del cual se procederá a debatir su validez constitucional, en lo que refiere a la obligatoriedad para su aplicación por parte de las autoridades administrativas. Al respecto la Constitución Política de 1991, en su artículo 230, señala:“(…) *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 (…)*” según esta disposición, podría decirse que se estaría violando este precepto Constitucional, toda vez que, la ley es la única fuente de derecho aplicable en Colombia, relegando a la jurisprudencia a un papel secundario como “fuente auxiliar del derecho”. La Corte Constitucional ha manifestado que las disposiciones deben entenderse en el sentido de que: “(…) *las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación 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 en los que se*

*interpreten normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. (...)*²³

Así las cosas, mal podría decirse que el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, representa una flagrante violación a disposiciones constitucionales, si no que por el contrario, de acuerdo con lo planteado por la misma Corte Constitucional, se traduce en un intento del legislador porque la actuación de la administración además de ágil, mantenga constante observancia de las tendencias constitucionales imperantes y como consecuencia se pueda resolver de forma oportuna, eficaz y legal, la solicitud de un particular que acuda a la administración.

Con fundamento en el magistrado Arboleda Perdomo, respecto de las normas que versan sobre la extensión de la Jurisprudencia, la normatividad contenida en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la constante es que se

²³ Sentencia C-816 de 2011.

insista en: “(...) *pretender extender los efectos, mas no aplicar la sentencia, pues la Ley no reconoce que la sentencia sea por si misma creadora de derechos y por tanto aplicable a un caso, la sentencia no crea para norma la relación jurídica sustancial de las partes, tan solo aplica la Ley que la regula, de manera que no existe creación de derechos por parte de los jueces o del Consejo de Estado, sino interpretación y aplicación del mismo. No se altera por tanto la definición de las fuentes del derecho que contiene el artículo 230 de la Constitución Política (...)*”²⁴. De tal manera que con la aplicación de las normas de unificación y extensión jurisprudencial, se le impone a las entidades del Estado la responsabilidad de dar un trato más igualitario y justo a los ciudadanos, velando porque se de aplicación directa a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, principal y particularmente el derecho a la igualdad.

²⁴ ARBOLEDA PERDOMO Enrique José, Comentarios al nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Página 157. Bogotá 2011, Legis.

Por otra parte, en el análisis de este artículo, establece que: *“es una herramienta que propende porque el particular, alcance el reconocimiento de un derecho que considera le asiste, acudiendo directamente a la administración; evitando tener que dar inicio a un litigio, respecto del reconocimiento de un derecho, cuyos supuestos fácticos y jurídicos ya han sido tratados y resueltos con anterioridad por el Consejo de Estado. Esta capacidad de comparecer directamente ante la administración para el reconocimiento de un derecho, además de constituir bondades para los particulares, dado que el trámite a seguir es mucho más corto y rápido que un litigio, es igualmente una especie de garantía de seguridad jurídica, también representa beneficios para la jurisdicción, toda vez que disminuye de alguna forma la congestión en los despachos judiciales, y propende por hacer efectivos los principios de economía y eficacia”*.²⁵

A modo de crítica, respecto del procedimiento requerido para que se

logren extender los efectos de una sentencia de unificación a un caso concreto, que cumpla con los requisitos señalados por la ley objeto de estudio, hay que señalar que pareciera no resultar lógico o por lo menos no tan óptimo y eficaz, el hecho de que se le imponga al particular la obligación de solicitar a la administración se le extienda la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, debiendo ésta por el contrario, al tener conocimiento de la existencia de una sentencia de unificación y, en consecuencia, “extenderla oficiosamente” a los casos que cumplan con los presupuestos del artículo 102, evitando de esta forma el desgaste del particular y aun de la misma administración, quien podría descongestionar sus despachos de tantas solicitudes y asuntos pendientes si da aplicación a la norma sin que esta sea rogada, viéndose entonces un poco delimitado el principio de coordinación previsto por la misma Ley 1437.

²⁵ Sentencia C816 de 2011 – Corte Constitucional.

En este contexto, debería crearse una base de datos actualizada, donde sea factible y fácil la consulta de las sentencias de unificaciones de jurisprudencia, por parte de las autoridades del Estado y de la sociedad en general, y de esta manera cumplir con el objetivo real de la expedición de esta ley, que no es otra cosa que “el efectivo y eficiente acceso a la administración de justicia”. Precepto cuyo fin primordial es la seguridad jurídica, la descongestión judicial, celeridad procesal y protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos. No se descarta, que estableciendo un procedimiento oficioso, se podría llegar a pensar que la administración, no dé cabal cumplimiento, entrándose de intereses contrarios a ella, por ello también debe existir vigilancia y control respecto de estos por parte del Consejo de Estado.

Otro tema importante a discutir con respecto a la expedición de esta ley, es la poca claridad y desarrollo en la primera causal de negación que dice: *“Por considerar que la decisión no puede ser tomada sin que se surta un*

periodo probatorio, en el que la administración pueda solicitar pruebas para demostrar que el peticionario carece del derecho invocado, estando está obligada a enunciar los medios de prueba que requiere y consecuentemente sustentar de forma clara, el porqué resultan importantes e indispensables dicho medios para la toma de una decisión”. Se comprende entonces, que no se está tomando una decisión realmente de negación, sino que, quedará sujeto a que la administración pruebe que no existe el derecho y una vez probado, decidir si rechaza o no la solicitud de extensión. Es importante mencionar en este punto, que en ninguna parte de la ley, se establece que se pueda controvertir los medios de prueba en lo que se sustenta la administración para el rechazo de la solicitud, lo cual podría dar entender que el particular no cuenta con el derecho de impugnar y controvertir las pruebas que se pretenden hacer valer en su contra.

VENTAJAS	DESVENTAJAS
<p>1. En cuanto a la validez Constitucional, la Corte declaro exequible el artículo 102 de la ley que nos ocupa en este estudio, toda vez que, lo que se pretende es extender los efectos mas no aplicar la sentencia.</p> <p>2. Se dará la importancia y trascendencia que merece la jurisprudencia de los jueces.</p> <p>3. Se constituye como un sistema real y eficiente de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa.</p> <p>4. El ciudadano se convierte en el centro de la actuación administrativa.</p> <p>5. Su objeto, que la administración proteja los derechos de las personas sin necesidad de intervención del juez.</p> <p>6. Colaboración a la justicia.</p> <p>7. Descongestión judicial.</p> <p>8. Que el Estado de un trato igualitario y justo.</p> <p>9. Evita iniciar un litigio, atendiendo a los principio de celeridad y economía procesal.</p> <p>10. Trámite corto, ágil y eficiente.</p> <p>11. Proporciona seguridad jurídica.</p>	<p>1. Se podría debatir su validez Constitucionalidad, en el entendido que la Jurisprudencia es considerada criterio auxiliar de la administración de justicia.</p> <p>2. Únicamente se puede solicitar por el interesado, es decir, es rogada y por ende limita el principio de coordinación.</p> <p>3. De poderse adelantar de manera oficiosa, entrándose de intereses contrarios a la administración, ¿se daría aplicación efectiva al recurso?</p> <p>4. Falta de un sistema de fácil acceso a los ciudadanos, donde se pueda consultar las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado.</p> <p>5. Que se pueda dar con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, la oportunidad de interpretaciones ambigua.</p>

4. CONCLUSIONES.

1. Los recursos de unificación y extensión de la jurisprudencia que fueron objeto de estudio, propenderán porque se resuelva de forma uniforme situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, con base en las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado.

2. Los mencionados recursos evitan que la administración, aplique las normas de acuerdo con la interpretación que de esta realice, lo cual se traduce en la disminución de la litigiosidad y la descongestión administrativa y judicial.

3. Propende por la igualdad ante la ley, traducida ésta como “igualdad de trato por parte de la administración”, respecto de los casos allegados a ésta y que hayan sido resueltos. Fortaleciéndose con la aplicación del principio de igualdad el principio de confianza legítima.

4. La unificación y extensión de la jurisprudencia ayuda a que los particulares puedan acceder de manera oportuna y eficiente a la administración pública.

5. Cuando el particular solicita la extensión de una sentencia de unificación para su caso particular,

impone a la administración la obligación de extender los efectos de la sentencia, evitando de esta forma que el ciudadano deba acudir ante el juez buscando un fallo sobre una situación que ya fue resuelta judicialmente; traduciéndose esto en una apuesta por la eficacia y celeridad en la respuesta y servicio de la administración y en un intento por la descongestión del aparato judicial.

6. Proporciona seguridad jurídica a la sociedad, a través de una justicia oportuna y eficaz protegiendo sus derechos y libertades y principalmente la igualdad de trato.

7. Se concreta en un tratamiento informal, regido por el principio de celeridad y de carácter decisorio.

8. Da como resultado un mejor servicio eficaz y garantista de los derechos y libertades y disminuye la litigiosidad por actos ilegales.

Bibliografía.

ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José, Comentarios al nuevo Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo. Pagina 157. Bogotá 2011, Legis.

LÓPEZ MARTINEZ Miguel Andrés, Nuevo Código Contencioso y unificación jurisprudencial: algunas reflexiones en torno a los criterios de utilidad, revista Principia IURIS No. 13, 2010- 1, página 176. Universidad Santo Thomas de Tunja.

LÓPEZ MEDINA Diego Eduardo, El derecho de los jueces: obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. Bogotá 2005, Legis.

ROJAS BETANCOURT Danilo, “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”, artículo “Extensión de las sentencias de unificación jurisprudencial” página 91. 2012.

ROMERO DÍAZ Héctor J y otros, Seminario Franco – Colombiano Reforma a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; artículo “El Consejo de Estado – como unificador de jurisprudencia” páginas 103, 104 y 105. Impresión, Imprenta Nacional de Colombia.

SARMIENTO ERAZO Juan Pablo, artículo producto del grupo de investigación de la Universidad de los Andes, “El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso administrativo?”, página 272. Universitas. Bogotá (Colombia) No° 123:247-282, julio – diciembre de 2011.

VARGAS RINCÓN Alfonso y otros, “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”. Artículo

“Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial”. 2012.

MOTTA NAVAS Álvaro Andrés y otros, La importancia de la Jurisprudencia en Colombia. Revisión sobre el concepto de línea jurisprudencial y nociones similares –Jurisprudencia y doctrina- Primera edición noviembre de 2012.
http://www.proyectofortalesder.org/apc-aa-files/14^a1058dcc34ee8119d7faf956249a25/La_importancia_jurisprudencia_en_Colombia.pdf.

SEGURA Mario Ricardo. Precedente jurisprudencial Vs unificación jurisprudencial,
<http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>.

Marco Normativo.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley Estatutaria 1285 de 2009.

Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Sentencia T- 578 de 2011, Corte Constitucional.

Sentencia C-634 de 2011, Corte Constitucional.

Sentencia C-816 de 2011, Corte Constitucional.

Sentencia C-586 de 2012, Corte Constitucional.