

**LA APLICACIÓN EN LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE
ESTADO EN COLOMBIA**



LAURA PATRICIA ESLAVA PINTO

ESTUDIANTE

CÓDIGO: 3500943

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN DE POSGRADOS DE LA FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

INVESTIGACIÓN II

Bogotá

2015

**“LA APLICACIÓN EN LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE
ESTADO EN COLOMBIA”**



LAURA PATRICIA ESLAVA PINTO

ESTUDIANTE

CÓDIGO: 3500943

**ARTICULO DE REFLEXIÓN COMO REQUISITO DE GRADO PARA OPTAR POR EL
TITULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

DOCENTE

DIEGO ESCOBAR

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCIÓN POSGRADO FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

Bogotá

2015

LA APLICACIÓN EN LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN COLOMBIA

LAURA ESLAVA PINTO

Resumen

Con este trabajo se pretende determinar, si la falta de aplicación de la figura de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado expresada en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 (código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo) por parte de las autoridades, vulnera el Derecho a la Igualdad, para lo cual, se relacionaran estudios y Jurisprudencia con el fin de indagar en el tema y establecer la eficiencia y la afectación al sistema judicial administrativo dentro del ámbito de las prestaciones laborales.

Palabras claves: Igualdad, unificación jurisprudencial, aplicación, eficiencia, Consejo de Estado, prestaciones laborales.

Abstract

With this work is to determine if the failure to implement the figure of unification of jurisprudence of the State Council expressed in Article 102 of Law 1437 of 2011 (Code of Administrative Procedure and Administrative Disputes) by the authorities violates the right to equality, for which, studies and Jurisprudence were related in order to investigate the issue and to establish the efficiency and the administrative judiciary involvement in the field of employee benefits.

Keys words: Equality, jurisprudential unification, application efficiency, the State Council, employee benefits.

Introducción

Problema de Investigación. El nuevo código de procedimiento y de lo contencioso administrativo, Ley 1437 de 2011, se propone a través de los artículos 10, 102, 269, 270 y 271, crear un sistema que convierte a la jurisprudencia del Consejo de Estado en una guía para que el Estado de a los ciudadanos un trato igualitario y justo; para ello se prevé la existencia de una categoría especial de sentencias, a saber, “Sentencias de Unificación Jurisprudencial”, figura que surge en razón al Estado Social de Derecho, como mecanismo eficiente y sencillo para fortalecer la función Estatal y la descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sin embargo, aun cuando la Ley dispone de dicho mecanismo, en la practica la figura es poco utilizada y usualmente negada por parte de las Autoridades Administrativas ante las cuales se eleva la petición.

Enfoque metodológico: Se realiza una investigación aplicada de carácter descriptivo, de tipo jurídico, al tiempo de utilizar un enfoque cualitativo, por lo cual se hará referencia a datos consolidados que permite verificar el total de solicitudes de Unificación de la Jurisprudencia del Consejo de Estado presentadas ante la respectiva entidad, a partir de los conceptos dados por el Consejo de Estado y la información encontrada en las diferentes bibliotecas y bases de datos electrónicos.

Para el desarrollo del trabajo en un primer momento se hará una breve reseña del renacimiento del Consejo de Estado y sus funciones, de la misma manera se hablara del precedente judicial, se tratara de establecer si el mecanismo de extensión de jurisprudencia está siendo utilizado como lo pretende la ley 1437 de 2011, buscando darle prevalencia al principio de igualdad y así mismo descongestionar el aparato judicial ya que el trámite de solicitud de extensión de jurisprudencia busca evitar el nacimiento de un proceso judicial, hasta llegar a las conclusiones.

EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA

La extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado es una figura jurídica contemplada en el artículo 102 de la ley 1437 de 2011, por medio de la cual se

busca lograr la efectividad y la igualdad de los derechos de los administrados por parte de la administración.

Por medio de la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado las personas podrán solicitar a la autoridad administrativa correspondiente, que se les extiendan los efectos de una sentencia de unificación, en la cual se haya reconocido un derecho; quien solicite la extensión de la jurisprudencia deberá acreditar los mismos supuestos fácticos y jurídicos que sustentaron la sentencia de unificación.

A. El renacimiento del Consejo de Estado

Con la Reforma de 1914 en Colombia se restableció el Consejo de Estado con estructura y funciones consultativa y colegisladora, la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo estableciendo por parte del poder judicial un control sobre el Ejecutivo la principal característica que se le atribuyó fue la función de ser Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Con la constitución de 1991, se mantienen las funciones de cuerpo supremo Consultivo del Gobierno en asuntos Administrativos.

Mediante el Decreto 4820 de 2007, el Gobierno Nacional crea la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, encargada de estudiar las modificaciones necesarias al Código Contencioso Administrativo. El 28 de Enero de 2008, se instala oficialmente la Comisión Redactora.

A lo largo de la Historia es la Corte Constitucional la que ha establecido los parámetros de precedente ya que con el Decreto 2067 de 1991 la Corte reconstruye una Doctrina fuerte de precedentes, mediante la utilización de Doctrina Constitucional y así mismo frente a la utilización del principio de Igualdad consagrado en la Constitución.

Con el acuerdo 148 del 2014, se modificó el reglamento del Consejo de Estado y se dijo que para que se pueda determinar si es Sentencia de Unificación debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 271 del C.P.A.C.A, las cuales de determinaran por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social y necesidad de sentar jurisprudencia, le corresponderá así a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar Sentencias de Unificación Jurisprudencial sobre asuntos que vengan de las diferentes secciones.

B. Igualdad jurídica

Por medio de la Sentencia M.P Sierra. H C-250/2012, el principio de igualdad se puede establecer de las siguiente manera, un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, un mandato de trato igualitario a destinatarios donde las situaciones sean similares y diferenciadas, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias que encuentren y cuando las disposición de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversas, pero en cuyo caso las diferencias que se encuentren sean más relevantes que las similitudes.

Conforme a estas características de la igualdad jurídica, las cuales encuentran su sustento en la Constitución Política de Colombia artículo 13, se encuentra que los primeros incisos de este artículo se refieren a una igualdad de protección, de trato, garantizando el goce de derechos, libertades y oportunidades, los demás incisos hacen relación a diferentes grupos discriminados, especiales o vulnerables.

C. Principio de Igualdad en materia pensional

La Procuraduría General de la Nación, se ha pronunciado al respecto, manifestando que para que exista una igualdad se debe promover que esta sea real y efectiva en la realidad jurídica para que así mismo se vea reflejada una igualdad sustancial y esta permita que las leyes sean aplicadas en idéntica forma a todos los casos que tienen los mismos supuestos de hecho y aún más cuando se trata del reconocimiento de un derecho pensional.

D. Precedente Jurisprudencial

Se puede entender como precedente jurisprudencial la interpretación que se le da a una regla normativa que resuelve un caso en concreto, este se constituyó con el fin de aplicar el principio de igualdad jurídica, teniendo en cuenta que cuando se han fallado sentencias que traten o tengan los mismos hechos facticos y jurídicos se apliquen y así mostrar de cierta manera un grado de imparcialidad en un caso en concreto. La Corte Constitucional ha manifestado que En este sentido la fuerza vinculante que se predica de las decisiones de las Altas Cortes deviene de su carácter constitucional como órganos de cierre en los que su función principal está la unificación de la jurisprudencia dentro del ámbito de su competencia.

E. El Precedente Jurisprudencial y la Unificación de la Jurisprudencia

Estos conceptos pretenden lograr un grado de atadura para los Jueces frente a los pronunciamientos jurisprudenciales dictados, ya que la jurisprudencia contiene las normas que resultan de la interpretación de las disposiciones jurídicas y que especifican su contenido formando parte del imperio de la ley, situación que resulta vinculante para el juez, de igual manera diferenciar entre precedente y Unificación de Jurisprudencia nos lleva a diferenciarlo también frente al sistema que estamos acudiendo ya que el precedente jurisprudencial no goza del reconocimiento y grado legal que se le ha otorgado a la unificación de jurisprudencia, existen varios pronunciamientos jurisprudenciales que hablan del

precedente pero no está claro que es un precedente para así llevar su aplicación, mientras que la Unificación de Jurisprudencia esta taxativamente reconocida con sus respectivos requisitos y parámetros.

F. La necesidad de reformar el Procedimiento Contencioso Administrativo en materia de Jurisprudencia.

La nueva figura de la Unificación de Jurisprudencia surge por la necesidad de adaptar la administración pública y la jurisdicción contenciosa administrativa a las exigencias que se derivaron de la cláusula del Estado Social de Derecho como lo establece la Constitución Política de 1991, en la cual se establece la actualización de algunas instituciones del tema administrativo y así mismo establecer mecanismos eficaces y sencillos con el fin de garantizar los derechos y principios consagrados en esta.

El Consejo de Estado manifiesta que se hace necesario de igual manera ajustar el Derecho Administrativo y judicial con las necesidades del siglo XXI, esto referente a la oralidad y la celeridad de un proceso, donde los mecanismos sean más eficientes y más rápidos a la hora de su consulta.

Esta figura además de ser una de las más debatidas, abogaba por los principios igualdad, confianza legítima, eficacia, economía y celeridad. Consiste en que la finalidad de la norma se podría distanciar de la realidad con la entrada en vigencia de la misma. La afirmación precedente se puede concebir en la medida de que los conflictos que hasta ahora han llevado la jurisdicción Contencioso Administrativa, a partir de la entrada en vigencia de la ley, serán conocidos por las autoridades administrativas, lo que no aliviaría nada la carga judicial, sino que trasladaría la congestión a otra rama del poder público; por otro lado, se desconoce el impacto económico de la norma, tomando en cuenta que la discrecionalidad que tendrán las autoridades administrativas para decidir cuándo extender los efectos puede generar mayores costos para el Estado, que un proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, en la medida de que el

Estado no contará con los mismos mecanismos de defensa ante la reclamación de un particular.

G. Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Esta comisión fue integrada por representantes de la Rama Judicial y Ejecutiva del Poder Público, se llevaron sesiones por más de casi veinte meses, para el 17 de Noviembre del año 2009 el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional presentaron este proyecto 198 del 2008; donde fue aprobada por el Congreso de la Republica y así se dio origen a la nueva *ley 1437 del 2011*, el tema central en esta comisión fue la de reformar y fortalecer el tema de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de manera tal que sus providencias fueran tenidas en cuenta por la Administración y por la propia jurisdicción contenciosa, con este fortalecimiento que se le diera a este tema se garantizaría la protección de derechos en sede administrativa, reduciría la litigiosidad, la garantía de seguridad jurídica y la coherencia en los respectivos fallos.

El orden que se llevó en esta comisión fue la de rescatar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, y así mismo se planteó la creación de la categoría de “sentencia de unificación jurisprudencial” y del “recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia”, de la misma manera la Comisión de Reforma se fijó como objetivo preciso dotar a la administración de mecanismos que le permitieran, en sede administrativa y de manera directa, proteger los derechos de las personas y asegurar la eficacia de los principios de la función administrativa en particular los de seguridad jurídica, debido proceso e igualdad.

La finalidad de esta comisión fue la de darle una mejor estructura a un mecanismo que evitara a los ciudadanos el interponer un proceso judicial donde

estos derechos que pretende reclamar ya han tenido pronunciamiento jurisprudencial pero que la Administración se negaba a reconocer.

H. Facultad para solicitar la extensión de jurisprudencia

Frente a las primeras solicitudes que se realizaron ante la Sección Primera y la Sección Tercera no se exigió que quien las hiciera debía estar representado legalmente, ya que se tenía por entendido que esto no era un proceso judicial, se tenía establecido que esto era un mecanismo ágil y eficiente.

Es de anotar, que mientras eso sucedió con las Secciones anteriormente mencionados, en la Sección Segundo ocurrió todo lo contrario, se exige que quien realice esta solicitud este representado por apoderado judicial, teniendo en cuenta dos conceptos, en la audiencia se discute un tema que requiere de una defensa técnica, expresión oral para argumentar, ya que se están tratando temas que pueden contener incidencias económicas; y como segunda medida porque como esto no está establecido en ninguna norma específica frente a la jurisprudencia se toma la ya existente y esta hace referencia al artículo 160 del C.P.A.C.A, donde se establece que los temas Contenciosos Administrativos se deben realizar por medio de apoderado judicial.

I. Recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia

Con la ley 1437 del 2011, también fue modificado el recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia que tiene como finalidad garantizar el derecho de las partes los cuales puedan resultar perjudicados cuando se declara la extensión de jurisprudencia.

Este recurso evidencia la Seguridad Jurídica, la Igualdad en la aplicación de la Ley, ya que da garantías a quien lo solicita, la finalidad de este recurso será la de la sentencia impugnada contrarié o se oponga a una sentencia de unificación del Concejo de Estado, argumentando que esta procederá cuando se oponga a la

jurisprudencia uniforme del órgano de cierre de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De esta forma las providencias de los jueces pueden ser recurribles o impugnables mediante recursos procesales, según lo determinado por la ley, el encargado de interponer el recurso se le denominara recurrente y será el encargado de sustentar en debida y oportunamente dichos recursos procedentes, conforme a la norma aplicable.

Mediante la implementación de los recursos extraordinarios se ha desarrollado la unificación de la decisiones judiciales, creando la necesidad de la vinculación del precedente como generador de la seguridad jurídica para quienes se ven afectados por una sentencia que no este de conformidad con las decisiones judiciales, de esta manera se ha desarrollado esta figura excepcional para garantiza el debido proceso por parte de los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones.

En respuesta a la pregunta generada si se vulnera o no el principio de igualdad y si se está descongestionando el aparato judicial logra evidenciar; que si el consejo de estado decide aplicar o no la extensión de jurisprudencia no estaría vulnerando el derecho a la igualdad teniendo en cuenta que esta es una instancia que simplemente ahorraría un proceso judicial, y no lo vulneraria específicamente por que cualquier persona que logre demostrar que su caso se ajusta a los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la situación resuelta en la sentencia de unificación que alega puede hacer uso de él.

El procedimiento administrativo se lleva de la siguiente manera como lo estableció el artículo 102 de la ley 1437:

Decisión de la autoridad dentro de los 30 días con fundamento en disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentario teniendo en cuenta la

interpretación de la Sentencia de Unificación, elementos jurídicos que regulan de fondo la petición y cumplimiento de presupuestos.

Cuando la Entidad niegue la petición se tienen treinta (30) días para presentar la solicitud a el Consejo de Estado, este requerirá al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que aporten pruebas, el consejo de estado decidirá si se debe o no aplicar la extensión de jurisprudencia, si llegase hacerlo se llevara esta orden ejecutoriada a un juzgado administrativo donde se iniciara un incidente de liquidación. Teniendo en cuenta los requisitos del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Se puede ver que este procedimiento no se hace muy diferente a los que se llevan en la jurisdicción ordinaria, teniendo en cuenta que si se resuelve por extensión de jurisprudencia y siendo un tema laboral de la misma manera debe llevarse a un juzgado administrativo para que resuelva el incidente de liquidación.

Y si se niega la extensión de jurisprudencia igualmente la parte afectada está en todo su derecho de iniciar el proceso judicial.

II. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Estadística.

AÑO	Total solicitudes de Extensión de jurisprudencia	Intervención de en Audiencias	Solicitudes en otras etapas Procesales (Reparto, admisión traslado).
2014	393	123 Niega extensión: 95. Extiende: 28	270

Se puede evidenciar, que la extensión de jurisprudencia no ha sido muy utilizada como medio judicial, y además de esto se demuestra que se ha negado más veces que lo que se ha extendido.

II. Herramientas en la utilización de datos

La consulta se realizó de acuerdo a las bases de datos dadas por el Consejo de Estado, el cual creo estas bases de unificación de jurisprudencia utilizando fuentes de la relatoría, Secretaria general, Secretaria Sección Segunda y Secretaria Sección Tercera.

A su vez se tiene que de las 97 sentencias de unificación con fines de extensión, el 44,8% corresponden a sentencias proferidas por la Sala Plena de la Sección Segunda; el 29,5% se refieren a recursos extraordinarios de súplica; el 16,3% sentencias proferidas por la Sala Plena de la Sección Tercera y con una participación del 6,1% las sentencias de Sala Plena por importancia jurídica, trascendencia económica y social y los recursos extraordinarios de revisión.

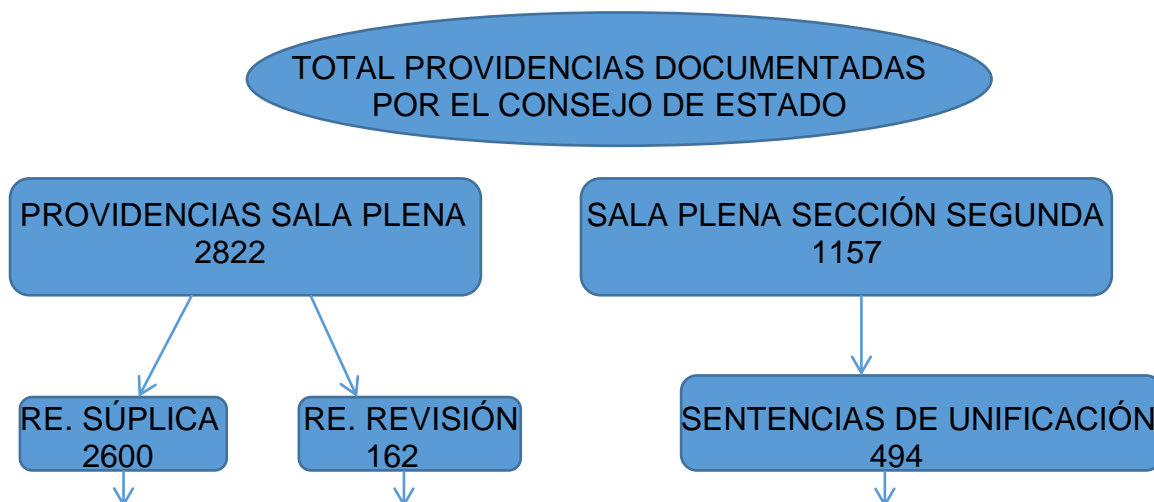
Las primeras audiencias de extensión de jurisprudencia fueron celebradas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, la cual está conformada por seis magistrados. Las audiencias que resolvieron las primeras solicitudes fueron atendidas únicamente por el magistrado ponente, esto es, se realizaron sin la participación del resto de miembros de la sección o subsección. Por tanto, la decisión, en unos casos de extensión y en otros no, fue tomada solamente por el magistrado ponente, bajo el argumento de que si se conocía por todos los miembros de la sala se disminuían las garantías, dado que no cabría contra la decisión recurso alguno, mientras que si la tomaba el ponente procedía ante los demás miembros el recurso de súplica.

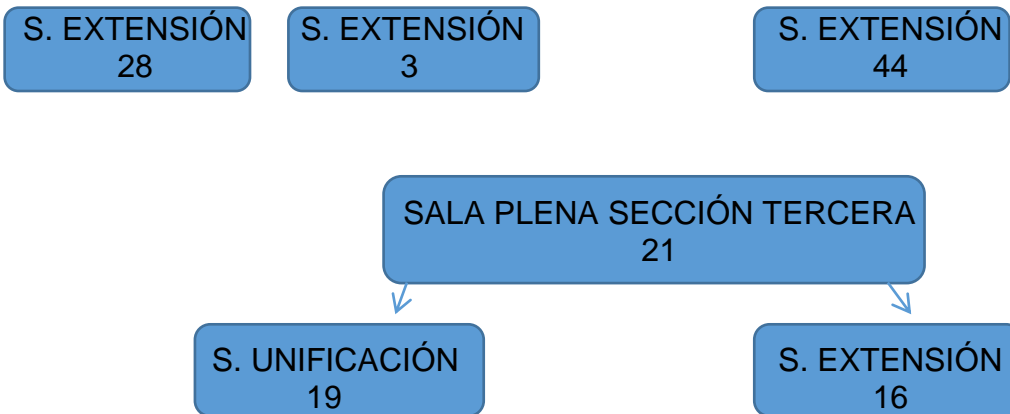
Se puede así realizar una cuestión en el sentido si se aplica el criterio de especialidad por secciones que contempla el reglamento del Consejo de Estado, que permite distribuir los procesos a las distintas secciones, con base en el criterio de especialidad. Esta circunstancia, aun cuando no haya sido objeto de mayores

pronunciamientos por el Consejo de Estado, se deduce del criterio que se ha adoptado para las solicitudes que se han radicado desde el día en que entró en vigencia el CPACA. Es por ello que las solicitudes de extensión de la jurisprudencia en las que se ventila un tema de responsabilidad del Estado o contractual se han repartido a la sección tercera, las que versan sobre impuestos a la sección cuarta y, por supuesto, las relativas a los asuntos contencioso laborales y de seguridad social de los empleados públicos, en las que se presenta el mayor número de solicitudes de extensión, a la sección segunda.

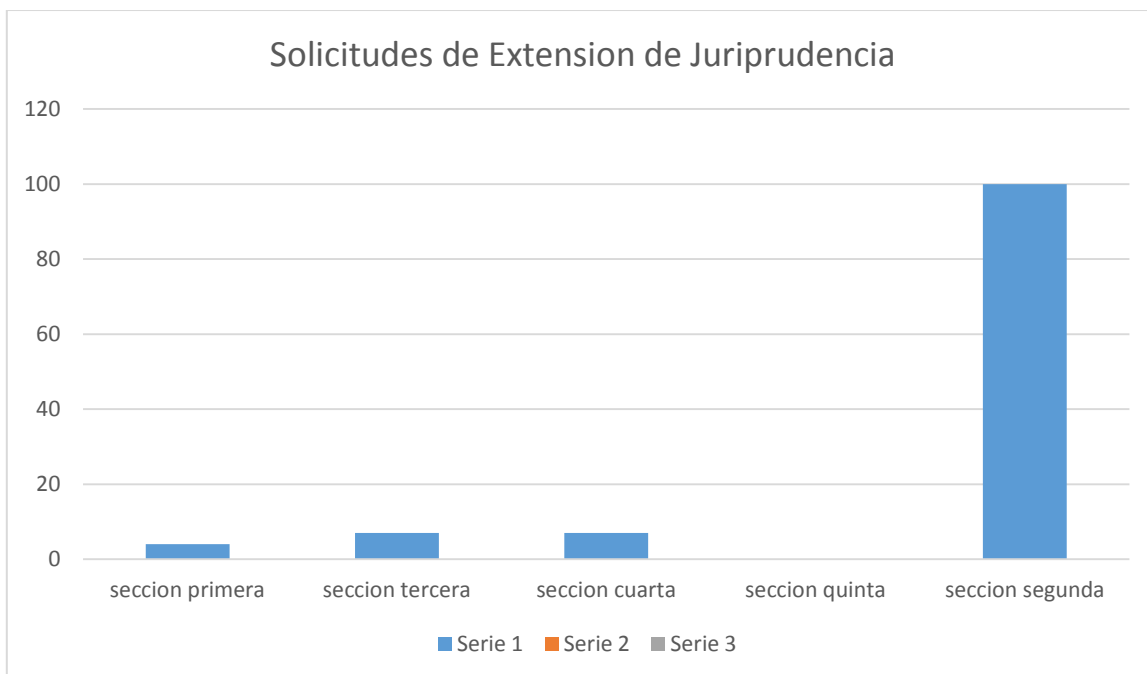
La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en trabajo realizado frente a la identificación de las sentencias de unificación encontró cuatrocientas noventa y cinco (495) sentencias de unificación proferidas por el pleno de la Sección Segunda, de las que solamente cuarenta y cuatro (44) tienen la virtud de ser solicitadas para extensión de la jurisprudencia, puesto que son las que se ajustan a la definición de sentencia de unificación del artículo 270 del CPACA y además porque en ellas se reconoce un derecho particular y concreto. De esas cuarenta y cuatro (44) sentencias susceptibles de ser extendidas, dos (2) son las que hasta el momento ha extendido la Sección Segunda del Consejo de Estado, y estas hacen referencia a temas pensionales.

Se relacionaran las sentencias tramitadas por el Consejo de Estado durante el año 2012-2014



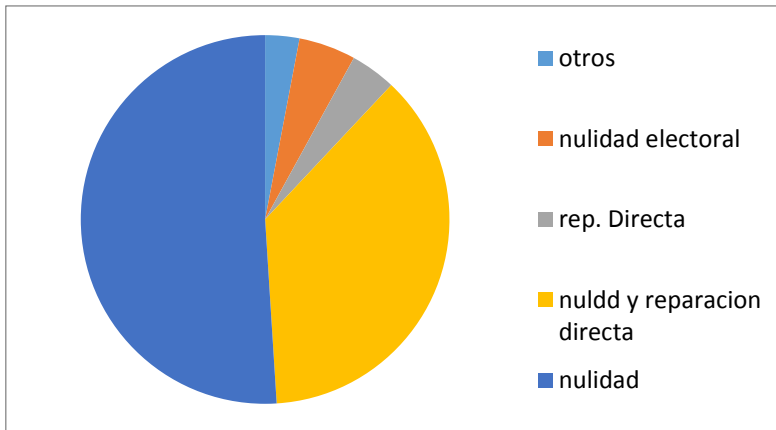


Datos brindados por el Consejo de Estado;

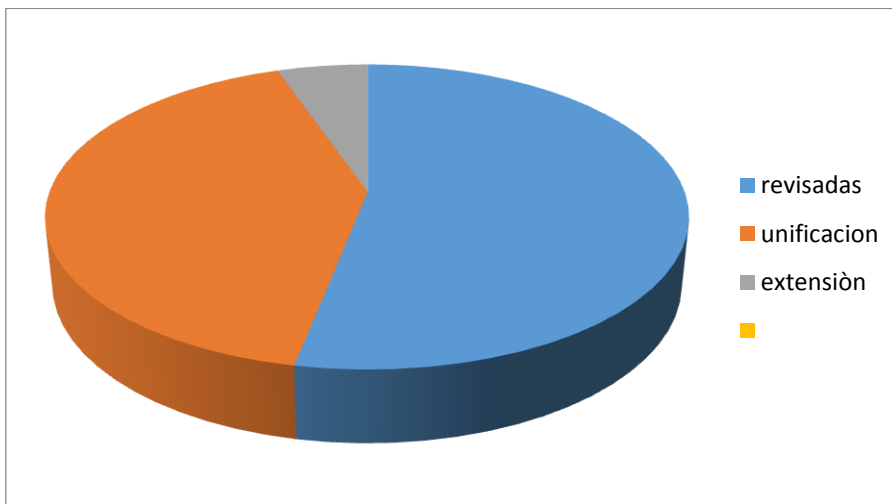


III. Sentencias de unificación por medio de control

Las sentencias de unificación proceden en la mayoría de ocasiones de la utilización de los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo menos significativos los demás medios de control.



IV. Sentencias de unificación con fines de extensión proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado



Después del 2 de julio de 2012 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ya ha unificado jurisprudencia, al igual que las distintas secciones que la integran.

RADICADO	SALA O SECCIÓN	MEDIO DE CONTROL	DECISIÓN
2009-01566	Sala Plena de lo Contencioso Administrativo	Recurso extraordinario de revisión de acciones populares	Unificó la jurisprudencia en relación con la derogatoria del incentivo económico en el marco de las acciones populares.
2013- 000686	Sala Plena de lo	Nulidad electoral	Se anuló la elección de

	Contencioso Administrativo	(importancia jurídica	Francisco Ricaurte Gómez como Magistrado del Consejo Superior de la Judicatura
1996-05208	Sección Tercera	Reparación directa	Se unificó jurisprudencia en relación con la forma de probar el derecho real del Dominio sobre un bien inmueble dentro de los procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

La teoría de la Interpretación Jurídica, la cual aborda este tema desde la perspectiva del caso en concreto, ya que manifiesta que es interesante ver cómo se resuelve un caso en el ámbito jurídico y los problemas particulares que este ocupa.

Al respecto, Beltrán (1986) señala que

Es imposible distinguir claramente entre las argumentaciones que hacen los jueces y abogados en los tribunales de justicia y las que hacen los filósofos en sus libros acerca del modo correcto de identificar el Derecho válido. En los tribunales de justicia encontramos las mismas discusiones teóricas sobre el Derechos decir, sobre las fuentes del Derecho válido. Pero sea cual fuere el nivel de generalidad, la identificación del Derecho válido exige siempre una previa interpretación del fenómeno jurídico que muestre dónde radica su valor y cómo debería realizarse para proteger y promover mejor ese valor. Por tanto, se concluye que cualquier teoría del Derecho descansa en convicciones y juicios morales. (p. 57-62)

Los principios vinculan al juez porque le indican qué tipo de razones debe tener en cuenta en sus sentencias. Por otro lado, cualquier intérprete tiene la misión de seguir aquellas razones que tengan más razón a la luz del propósito de la práctica en su conjunto, obteniendo la conclusión jurídica que permita presentar esta práctica social desde su mejor perspectiva. Para Dworkin, si un intérprete

asume el ideal de la integridad y reflexiona lo suficiente, si se toma los derechos verdaderamente en serio, siempre podrá identificar la respuesta jurídica correcta. Desde una concepción jurídica como la de Ronald Dworkin, en definitiva, los jueces tienen una gran responsabilidad en la aplicación del Derecho, una responsabilidad que consiste en identificar en cada caso cuál es el mejor argumento jurídico, una responsabilidad que siempre podrán atender si ponen suficiente empeño.

Es de considerar que en España como en Colombia, la aplicación de la extensión de jurisprudencia no estaba consagrada respecto a lo Contencioso Administrativo, pero se hizo necesaria incluir dicha figura, con el fin de servir de apoyo a las decisiones de ámbito Administrativo, buscando así que en donde dos sentencias que interpretaban una misma norma se podían aplicar en casos similares, como lo cita;

Al respecto, Pérez (2007) refiere que

La legislación civil española en su artículo 1.1 establece que como fuente del derecho la ley, la costumbre y los principios generales del derecho. La jurisprudencia no está considerada como fuentes del derecho, sin embargo el artículo 1.6 del Código Civil, dispone que la jurisprudencia completara el ordenamiento jurídico, por lo que aunque no sea fuente directa o propiamente dicha sirve para darle sentido a aquellas situaciones de complejidad generada por la ley o para disponer precisiones antes los vacíos legales. (p. 10).

Como es de observar en España, se dio la necesidad de darle aplicación a la jurisprudencia teniendo en cuenta que esta comenzó a tener otro valor, ya no era un solo de carácter persuasivo sino vinculante.

De igual manera en Perú, se hizo necesario declarar en el Código Procesal Constitucional que las sentencias que adquieren el carácter de cosa juzgada, se constituyen como precedente vinculante.

Tribunal Constitucional de Perú. Sentencia PAT -4227 de 2005. (MP. García Toma; Febrero 02 de 2006). Ratifica el precedente vinculante, aunque parece indicar que la calidad jurídica de precedente obligatorio se encuentra en toda la sentencia, cuando los autores del código

procesal constitucional, han querido establecer que solo la parte considerativa de la sentencia lo que le da ese carácter y no toda la sentencia.

En Perú se encuentra una controversia como se tuvo en su momento en Colombia, ya que la Constitución Colombia en su artículo 230 manifiesta que 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. Es decir que en el Derecho peruano no existe una norma taxativa que establezca la aplicación del precedente o extensión de jurisprudencia.

El Consejo de Estado Francés como el Colombiano, han contribuido en sumo grado con la creación del derecho, justamente por cuanto que sus sentencias con el tiempo se han transformado en verdaderas normas de derecho positivo, con lo que se puede afirmar que, la jurisprudencia ha sido una verdadera fuente de derecho, lo que en su momento aparentemente se quiso desconocer, pero de acuerdo a los muchos fallos de la Corte Constitucional, que le han dado vida como fuente formal de derecho, en el entendido que la Constitución no puede ser leída textualmente, por eso habla de unas fuentes auxiliares de justicia, y en razón que este Derecho o esta potestad le fue atribuida a la Corte como se hizo principalmente, así mismo se hizo necesaria que le fueran atribuidas estas funciones al Consejo de Estado como ente superior de lo Contencioso Administrativo.

En pro del desarrollo de la efectividad y creación de la figura extensión de jurisprudencia, se identifican las siguientes investigaciones relacionados con el tema tratado, esto a fin de tenerla como desarrollo para el presente artículo.

Para Segura, M. (2012) con esta investigación buscó determinar si la unificación jurisprudencial del Consejo de Estado extendida a terceros en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), reemplazó la teoría del Precedente Jurisprudencial desarrollada tanto por el Alto Tribunal en materia Contencioso Administrativo, como por la Corte

Constitucional, ahora bien me permito citar la conclusión emitida por esta investigación.

Para Segura (2012) la conclusión a la que se puede llegar es que

Como primera instancia que ambos conceptos pretenden lograr un grado de sujeción de los Jueces a los pronunciamientos jurisprudenciales dictados por el órgano de cierre, carácter que se fundamenta en una nueva e innovadora interpretación del artículo 230 de la Constitución Política, introducido al ordenamiento por la Corte Constitucional, según la cual, la jurisprudencia contiene las normas que resultan de la interpretación de las disposiciones jurídicas y que especifican su contenido formando parte del imperio de la ley, situación que resulta vinculante para el juez. (p. 23)

Se puede así con lo anteriormente manifestado que la figura de la unificación de la jurisprudencia nace de los vacíos e inconvenientes que se presentaron en la jurisdicción contencioso administrativa frente a la aplicación de los precedentes jurisprudenciales y se ve la necesidad de aplicar de manera uniforme los criterios e interpretación de la ley que realiza el Consejo de Estado.

Así mismo es importante mencionar la siguiente investigación;

“Partiendo de ello, la hipótesis a defender es que no les genera seguridad jurídica a quienes acuden a la administración solicitando la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado” (García, 2013, p. 10).

La conclusión que se puede encontrar en esta investigación es que, mientras no se elaboren sentencias absolutamente claras en establecer o precisar que es una situación fáctica y jurídica, las autoridades administrativas no tendrán la certeza de si deben o no hacer extensiva la jurisprudencia, generando así una inseguridad jurídica.

Por otra parte la siguiente investigación hace referencia:

En que se presenta el nuevo valor del precedente en el ordenamiento colombiano, como principio general en el cual se apoyan los jueces para dictar sus decisiones, tanto en materia constitucional como en materia contencioso administrativa. (Olano, 2011, p. 15)

Se evidencia con esta investigación que la disposición actual es entonces la de conceder a los jueces de lo contencioso administrativo un papel importante en la

creación e interpretación del derecho, siempre respetando los principios constitucionales de igualdad y buena fe, ofreciendo plena seguridad jurídica a los asociados mediante la fuerza vinculante de las decisiones administrativas que fijen de manera consistente al alcance y aplicación de las normas.

Conclusiones

Como primera conclusión se puede encontrar que de acuerdo a la aplicación de extensión de jurisprudencia, es que efectivamente esta es una necesidad y un avance que se tiene en materia jurisdiccional ya que en el mundo se viene aplicando y así garantizar la igualdad de las partes frente a la ley. Esto busca así mismo regular en cierta manera a los jueces teniendo en cuenta que no siempre son ecuanímenes a la hora de dictar un fallo, se encuentra que en unos Despachos fallan de una manera comparado con otros cuando los hechos facticos, de tiempo y de modo son los mismos, dando así origen a una inseguridad jurídica.

Por otro lado se evidencia que a pesar de que esta figura de la Unificación de Jurisprudencia lleva aproximadamente dos años vigente, el alcance que ha presentado no es el que se esperaba, ya que no ha sido tan extensible como se pretendía, quienes la solicitan no han encontrado esa igualdad jurídica que se procuraba y el Consejo de Estado no ha descongestionado el sistema judicial como se quiso hacer ver en el momento de la creación de esta reforma.

Como segunda conclusión se puede evidenciar la falta de congruencia que existe entre las Subsecciones del Consejo de Estado ya que quien más ha proferido pronunciamientos frente a la unificación de jurisprudencia hace referencia de acuerdo a las estadísticas establecidas para el año 2014, que conforme a las 650 sentencias catalogadas como de unificación, el 76% corresponden a sentencias proferidas por la Sala Plena de la Sección Segunda; el 12,7% se refieren a recursos extraordinarios de súplica; el 7,21% sentencias de Sala Plena por importancia jurídica, trascendencia económica y social. En menor proporción, con una participación del 2,91% se tienen las sentencias proferidas

por la Sala Plena de la Sección Tercera y con el 1,07% restante se encuentran los recursos extraordinarios de revisión.

De igual manera, esta instancia propende por la igualdad ante la ley, traducida ésta como una 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.

Unas de las fallas que se encuentran respecto de la unificación de jurisprudencia, es que no existe un sistema de fácil acceso para quienes estén interesados en consultar las sentencias que han sido unificadas por el Consejo de Estado, en este sentido 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 quienes estén interesados, y de esta manera cumplir con el objetivo real de la expedición de esta ley, que es el efectivo y eficiente acceso a la administración de justicia.

Es decir que el efecto y la eficiencia que se buscaba con esta nueva figura no ha sido la que se esperaba ya que presenta vacíos jurídicos, igualmente como se puede evidenciar las salas no guardan sus propios criterios manifestando que como no está taxativamente establecido ellos aplican sus diferentes criterios.

Pero se puede evidenciar que es efectivo teniendo en cuenta que 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.

Si esta instancia se fortalece como se pretendía desde un principio daría como resultado un mejor servicio eficaz donde se garantizarían los derechos, garantías y una efectiva descongestión del sistema judicial en los temas que se puedan referenciar como extensión de jurisprudencia.

Se puede entonces así llegar a una gran conclusión, y es que con la inclusión en el sistema jurídico contencioso-administrativo de las Sentencias de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado, se da a las mismas un papel preponderante en el sistema de las fuentes del derecho administrativo ubicándolas sin lugar a dudas al mismo nivel de la Ley, y buscando así crear un sistema de igualdad jurídica frente a quienes las solicitan y a pesar de las fallas que presenta esta se pueden reestructurar fundando así una instancia de gran aporte para el sistema judicial administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Arias, G. (2013) *Estudios de Derecho Procesal Administrativo Ley 1437 de 2011 y Código General del Proceso*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez, Universidad Santo Tomas.
2. Álvarez , J. (2011) *Antecedentes y Presentación General de la Ley 1437 de 2011* extraído agosto 8, de 2015, desde http://quindio.gov.co/home/docs/items/item_109/LIBRO_MEMORIAS_Nuevo_CCA_1.pdf
3. Álvarez, S. (2009) *Decisiones judiciales o estudios sobre el Derecho patrio* Tomo 1. Bogotá D.C.: Biblioteca Nacional.
4. Arboleda, E. (2009) *La Propuesta de la Comisión de Reforma sobre las acciones contencioso administrativas”, Memorias Seminario Franco – Colombiano Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*. extraído agosto 12, de 2015, desde <http://190.24.134.67/pce/memorias/unificacion%20acciones.pdf> visitada el 01 de octubre de 2015.
5. Arboleda, E. (2011). *Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.: Editorial Legis.
6. Bernal, C. (2005) *La fuerza vinculante de la jurisprudencia en: El derecho de los derechos*, Bogotá D.C. editorial: Universidad Externado de Colombia.

7. Bernal, C. (2008) *El precedente en Colombia*, Revista de derecho del Estado, Vi 21, pp 93-94, extraído octubre 25, de 2015, desde [<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=derest&page=article&op=view&path%5B%5D=493>], consultado el 12 de Octubre de 2015.
8. Consejo de Estado, (2014) *Acuerdo 148 del 2014, funciones del Consejo de Estado*, extraído abril 13, de 2015, desde <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/nuestraentidad/ACUERDO148-2014.pdf>.
9. COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-588 de 2012 (MP: Mauricio González Cuervo, 25 de julio de 2012).
10. Calle, M. (2013) La Modernización del Derecho Administrativo Colombiano: Estrategia Dirigentes versus Inercia Tradicional, *Revista Republicana Universidad Libre*, VI 16, pp 45 – 78.
11. Casallas R, (2012) *la Jurisprudencia ene el Nuevo Código*. Revista Digital de Derecho Administrativo. P.12
12. Díez, S. (2008). *El precedente administrativo: fundamentos y eficacia vinculante*. España: Marcial Pons, extraído abril 11, de 2015, desde <https://www.marcialpons.es/static/pdf/100823613.pdf>.
13. García, J. (2013) *.El Principio de Seguridad Jurídica y la extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado*. (Tesis Doctoral). Facultad de Derecho, Maestría en Derecho Administrativo. Universidad Militar Nueva Granada extraído mayo 14, de 2015, desde <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11372/1/GarciaOlayaJairoEnrique2013.pdf>.
14. Garzón, J. (2014). *El nuevo proceso contencioso administrativo*. Bogotá D.C. Editorial: Doctrina y Ley.

15. Gómez, A. (2015) “*Extensión de Jurisprudencia en la vía administrativa y judicial*” Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. extraído julio 11, de 2015, desde http://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_pereira/Documents/7.Presentacion_Of_Asesora_Juridica_ANDJ E.pdf
16. Hernández, A. (2012). *La Jurisprudencia en el Nuevo Código*, Memorias Seminario internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011. Bogotá. Consejo de Estado. p. 237.
17. López, M. (2006). *Capítulo 2, la línea jurisprudencial: análisis dinámico de precedentes*. El Derecho de los Jueces. (ed. 2). Bogotá D.C. editorial: Legis.
18. Montaña P, (2005), *Dimensión Teórica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en Colombia*. Bogotá D.C. editorial: Universidad Externado de Colombia.
19. Montoya, L. (2011). *La excepción se hace regla: el derecho judicial el precedente judicial en el discurso de las fuentes del derecho*. Bogotá D.C. editorial: Grupo Editorial Ibáñez.
20. Rojas, D. (2014) Sección Tercera, Consejero de Estado, *Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate*. extraído julio 11, de 2015, desde <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extjuri.pdf>
21. Vernal, F. (2008). *Conceptos básicos del Derecho Administrativo*. Programa Administración Pública Territorial. extraído septiembre 13, de 2015, desde http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/2_derecho_administrativo.pdf

22. Segura, M. (2012). *Precedente Jurisprudencial vs Unificación Jurisprudencial*. Universidad Libre. extraído julio 13, de 2015, desde <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>
23. SARRIA, O, (1986) *La discrecionalidad administrativa*. El Derecho Administrativo en Latinoamérica II. Bogotá D.C.: Ediciones Rosaristas.