

La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano*

The Extension of Jurisprudence as a Contribution to
the Colombian Administrative Procedure

Angie Marcela Castro López**

Diana Marcela Peña Rodríguez***

Citar este artículo como: Castro, López y Peña, D. (2017). La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano. *Revista Verba Iuris*, 12(38), pp. 111-125.

Resumen

En el presente artículo desarrollamos el mecanismo creado en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, denominado extensión de jurisprudencia, donde como objetivo principal estableceremos su naturaleza jurídica la cual nos permitirá identificar aspectos positivos y negativos encontrados desde su creación, procedimiento y aplicación, dentro del sistema judicial colombiano.

Nuestro artículo busca dar respuesta al siguiente interrogante:

¿Cuáles son las fortalezas y deficiencias de la extensión de jurisprudencia?

Para desarrollar el problema de investigación, y dar respuesta a él, hemos acudido al método cualitativo, apoyándonos en jurisprudencia de las altas cortes, memorias de congresos, foros, debates con ocasión a la presentación de la Ley 1437 de 2011, artículos e información en las

Fecha de Recepción: 14 de enero de 2017 Fecha de Aprobación: 5 de mayo de 2017

* El presente artículo es producto del proyecto de investigación: “La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano” gestionado en la Universidad Santo Tomás (Sede Bogotá). Dicho proyecto se adelantó en aras de lograr el título de especialista en Derecho Administrativo en la Universidad Santo Tomás (Sede Bogotá)

** Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia (Pasto- Nariño). Auxiliar Judicial, Sección Tercera-Consejo de Estado – Bogotá - Colombia. Correo electrónico: angiecastro57@gmail.com.

*** Abogada de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Abogada – Asesor en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF – Bogotá- Colombia. Correo electrónico: peñarodriguez@gmail.com

Reception Date: January 4, 2017. Approval Date: May 5, 2017.

* This article is the result of the Research project: “Extension of Jurisprudence as a Contribution to the Colombian Administrative Procedure” managed at Universidad Santo Tomas - Bogotá. This project was developed in order to obtain the title of specialist in Administrative Law at Universidad Santo Tomas – Bogota.

** Lawyer of Universidad Cooperativa de Colombia – Pasto, Nariño. Judicial Assistant, Third Section of State Council – Bogotá, Colombia. Electronic mail: angiecastro57@gmail.com

*** Lawyer of Fundación Universitaria Los Libertadores. Lawyer - Advisor at ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – (Colombian Institute of Family Welfare) - Bogotá, Colombia. Electronic mail: peñarodriguez@gmail.com

páginas oficiales de entidades estatales de todo esto realizamos un análisis y comprensión de la nueva figura, llevándonos a encontrar la ardua labor que deberán desempeñar las entidades Administrativas.

Palabras clave: Extensión de jurisprudencia, ventajas, desventajas, Ley 1437 de 2011.

Abstract

In this article we developed the mechanism created in the new Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation, called Extension of Jurisprudence, which as a main objective we will establish its legal nature which will allow us to identify positive and negative aspects found since its creation, procedure and applicability within the Colombian Judicial System.

Our article seeks to answer the following question: What are the strengths and weaknesses of Extension of Jurisprudence

To develop the research problem, and to respond to it, we have used the qualitative method, based on the Jurisprudence of the High Courts, Congress Proceedings and Memories, forums, debates on the presentation of Law 1437 of 2011, articles and information in official pages of State entities and of all this we carry out an analysis and understanding of the new figure, leading us to find the arduous work that must be performed by Administrative Entities.

Keywords: Extension of Jurisprudence, Advantages, Disadvantages, Law 1437 of 2011.

Introducción

El fenómeno de la globalización ha generado transformaciones en la reestructuración de las funciones clásicas de los Estados (Blanco, 2015); y en aras de que los mismos puedan acoplarse más fácilmente a dicho fenómeno; el legislador colombiano ha procedido con la creación de la figura jurídica de la extensión jurisprudencial. Desde la citada perspectiva, es pertinente hacer referencia al profesor Rodríguez para quien en la actualidad se está evidenciando una crisis del derecho positivo asociado especialmente, al modelo del Estado benefactor (Rodríguez, 2011)

De conformidad con Duque y Martínez;

“mediante la Ley 1437 de 2011, el Congreso de Colombia expidió el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Este nuevo texto normativo es el resultado de un esfuerzo mancomunado

de las tres ramas del poder público, bajo el liderazgo del Consejo de Estado. Este, en el año 2007, creó una comisión redactora, la cual, a su vez, auspició una participación amplia de todos los servidores judiciales de la jurisdicción, de los representantes de los demás poderes públicos, incluidos los órganos de control, y de los académicos y estudiosos de esta área del derecho, todos los cuales debatieron las iniciativas presentadas en las mesas de trabajo y en los paneles realizados a lo largo y ancho del país y, en especial, en los encuentros anuales de la jurisdicción contenciosa administrativa” (Duque & Martínez, 2011, p. 70)

Atendiendo lo dispuesto por García y Abondano,

“en la actualidad la independencia judicial ha cobrado mayor relevancia en Colombia, los contextos sociales y políticos han estado caracterizados por una fuerte tensión entre las ramas de poder, generando que se retomem estos

aspectos como base del estudio de la judicatura con la necesidad de un examen que plantee nuevos marcos analíticos aplicables a los contextos actuales” (García & Abondano, 2010)

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se implementaron cambios en el proceso administrativo y se introdujeron nuevas figuras, con el objeto de hacerlo más ágil y efectivo, es el caso de la extensión de jurisprudencia, la cual ha sido objeto de diferentes críticas tanto positivas como negativas, para ello se ha formulado en el presente artículo el siguiente interrogante: ¿Es la extensión de jurisprudencia una ventaja o desventaja en el procedimiento administrativo?

Lo anterior con el objeto de identificar si el legislador al crear el nuevo mecanismo judicial le brinda herramientas a la autoridad administrativa para hacer del proceso judicial uno eficaz y ágil, o al contrario podría esto llevar a entorpecer el funcionamiento de la autoridad judicial.

Para dar respuesta al anterior problema jurídico, este artículo se dividirá en tres partes: la primera de ella tiene como objeto identificar la naturaleza jurídica de la nueva figura, como punto de partida para identificar su verdadero objeto, y en la segunda y tercera parte se establecen y diferencian aspectos positivos y negativos encontrados en su esencia y en las diferentes etapas que comprende un proceso judicial.

Naturaleza jurídica de la extensión jurisprudencial

La Extensión de Jurisprudencia es una figura jurídica creada con la Ley 1437 de 2011, la cual tiene como objeto extender a terceros los efectos de las sentencias de unificación proferidas por el H. Consejo de Estado, su aplicación inicia en la administración la cual decidirá de manera igual en casos que presenten situaciones

idénticas garantizando así que el ciudadano pueda resolver su conflicto en sede administrativa y no acuda al juez, de esta manera se busca que la administración se tome en serio el papel de los jueces y su jurisprudencia denominando a esta nueva figura jurídica sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa. (Rojas Betancourth, 2012, p. 91)

Para un entendimiento más claro debemos remitirnos al artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual define las sentencias de unificación así:

“Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.”

Con base en la anterior definición el artículo 10 del C.P.A.C.A. trae el deber de aplicación de la extensión de jurisprudencia en sede administrativa:

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

Las autoridades administrativas quedan obligadas a extender los efectos de la jurisprudencia a casos de iguales situaciones de hecho y de derecho. Con lo anterior se puede expresar

que este artículo trae un nuevo derecho al ciudadano consistente en la expectativa legítima generada al administrado de que las autoridades le den un trato igual al que generó beneficios al otro mediante la aplicación de las sentencias de unificación.

Al respecto el Consejo de Estado ha manifestado

“Es un mecanismo creado en la ley 1437 de 2011, el cual busca brindar al ciudadano la solución de conflictos en sede administrativa, dando aplicación a sentencia de unificación del H. Consejo de Estado a casos análogos sin necesidad de acudir a un proceso judicial.” (Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia 860 de 2014. C.P. Alberto Yepes Barreiro)

Así mismo se ha manifestado la Corte Constitucional

“El mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa (Art. 209). Por último, no vulnera los artículos 230, 241 y 243 Superiores, porque, como se dijo al inicio de esta sentencia, esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”. (Corte Constitucional. Sentencia 860 de /2011)

Ahora, el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 trae cual debe ser el procedimiento a seguir ante la autoridad administrativa para que se pueda extender los efectos de una sentencia a terceros, con el ánimo de materializar el contenido de la

norma, que no busca más en principio, que una gran descongestión para la autoridad judicial y la igualdad legal, siendo estos los pilares del nuevo mecanismo.

Es importante aclarar que cuando nos referimos al mecanismo de solicitud de jurisprudencia se debe cumplir con la finalidad para lo cual se creó y esto es contribuir a disminuir la congestión judicial para cumplir los principios de la eficacia economía y celeridad en la función administrativa, cumpliendo así con el mandato constitucional establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

Por todo esto el mecanismo de extensión de jurisprudencia surge como un nuevo deber de las autoridades administrativas de aplicación de manera uniforme las sentencias de unificación del Consejo de Estado en casos donde se presenten el mismo supuesto de hecho y de derecho. (Fajardo Gómez, 2011, p. 240)

En caso de presentarse omisión por parte de la autoridad administrativa a este deber, se genera un derecho para el ciudadano, en primera medida ante la misma administración y luego ante el Consejo de estado, cuando se hace ante esta alta corte se deberán cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 269 del Código Contencioso Administrativo. (Ibidem p. 242)

Del artículo de López Martínez Miguel Andrés destacamos:

(...) de La tarea de unificación puede tener una de dos finalidades: de orientación a los funcionarios, que deben interpretar o aplicar la norma, o de imposición de una determinada interpretación. En palabras del profesor Carlos Bernal (2005), se unifica, o bien para orientar –criterio de utilidad auxiliar–, o bien para obligar criterio de utilidad vinculante. (López Martínez, 2010, p. 176)

Anteriormente se indicó en que consiste el nuevo mecanismo, cuyo principal objetivo es extender los efectos de una sentencia judicial

a terceros que presenten una situación jurídica y fáctica análoga, pero es importante en este punto realizar un análisis y revisar cuales son las ventajas y desventajas del nuevo mecanismo frente a la administración de justicia hoy día.

Ventajas de la extensión de jurisprudencia como nuevo mecanismo

Mucho se ha hablado sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia, para entrar a abordar de manera de manera más profunda el tema es necesario desglosar las ventajas trae este método el cual se constituye claramente como un reto para la administración, llamado como el mecanismo que ayudará a descongestionar los despachos judiciales por estar en cabeza de la administración el estudio del caso para aplicar el derecho, también se reconoce su relación con el principio de igualdad puesto que se aplicará o se reconocerá un derecho al administrado con solo demostrar una situación análoga, un mecanismo que generará seguridad jurídica por la aplicación de precedentes jurisprudenciales, garantía e independencia judicial puesto que el juez puede apartarse de la decisión siempre y cuando este fundamentada y celeridad y economía procesal toda vez que si se resuelve en sede administrativa el conflicto no será necesario llevar ante el juez el caso generando así agilidad para el reconocimiento del derecho.

(...) No existe la menor duda sobre la importancia que tiene la creación de un recurso extraordinario de unificación (...). Lo anterior puede conducir, si no se crea un nuevo mecanismo unificador, a la disgregación de la jurisprudencia de los jueces y los tribunales, y con ello a la proliferación de fallos contradictorios, aun en eventos similares, lo que no solo causará desconcierto sino perjuicios para los usuarios de la administración de justicia y, en general, del país (...) (Romero Díaz, 2008, p. 106)

Ahora bien, para entrar a analizar las ventajas de la extensión de jurisprudencia desarrollaremos de manera más profunda los temas relacionados anteriormente.

Descongestión judicial

En este punto es necesario aclarar que en nuestro país los despachos judiciales se encuentran congestionados por la manera como en los últimos años han incrementado las demandas judiciales, por esta razón el Gobierno Nacional en su búsqueda por dar solución a este problema ha creado un plan de descongestión que consiste en la creación de despachos y cargos de descongestión para evacuar así los procesos represados situación que inicialmente ha cumplido con el objeto para lo cual se creó, pero no podemos dejar de lado que es una medida temporal, entonces ¿qué hacer con el crecimiento de las demandas en nuestro país? este es el interrogante, los despachos de descongestión no pueden ser la única medida para descongestionar la rama judicial toda vez que se debe atacar el punto inicial, la ley 1437 de 2011 encontró en la extensión de jurisprudencia la respuesta a este problema siendo administración la que dará la aplicación al derecho en sede administrativa evitando la demanda judicial, no podemos decir que este mecanismo será la solución a la gran demanda judicial pero si ayudará mucho a evitar la creación de nuevas demandas.

Es por ello que sin lugar a dudas el objetivo principal del mecanismo de extensión de jurisprudencia es el de descongestionar la rama judicial, con un proceso ágil, tramitado en sede administrativa, desligando de este procedimiento al juez.

Así lo preciso la Corte Constitucional:

El mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de

las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa. Art. 209. (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2012)

Igualdad

La extensión de jurisprudencia busca un trato igual entre los administrados, quién solicite 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 supuestos fácticos. (Ley 1437 artículo 102)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 13 señala:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
(...).

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

La Corte Constitucional manifestó:

“Si las autoridades deben sometimiento a la Constitución y la ley en el ejercicio de sus funciones, deben también sujeción al principio de igualdad que la propia Ley Superior prescribe: implícito en la obligación para las autoridades de sometimiento a la Constitución y la Ley, se encuentra el deber de igualdad en el ejercicio de la función pública como mandato fundamental. En otras palabras, el deber de las

autoridades de trato igualitario a las personas emana de la obligación general de acatamiento de la Constitución y la ley, inscrito en la noción de Estado de Derecho. De este modo, desde el momento en que las autoridades administrativas juran el cumplimiento de la Constitución y de la ley -actos de legislación-, se encuentran obligados a la garantía de la igualdad legal de todos los ciudadanos, tanto en el ámbito de la administración pública como en la esfera de los procesos judiciales.

Precisamente, tanto (i) la extensión administrativa de las sentencias de unificación -ordenada en la norma legal demandada- como (ii) la fuerza de los precedentes judiciales, son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que unos y otros deben a las personas. Una mirada a ellos resulta ilustrativa para el examen de la tensión que puede darse entre el deber de adjudicación igualitaria de los derechos mediante la extensión de la jurisprudencia o la aplicación del precedente judicial, y a través del carácter auxiliar de tal jurisprudencia”. (Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2011)

El Consejo de Estado mediante sentencia expresa lo siguiente:

“Por tal motivo, en el artículo 10 del vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador contempló, como faro iluminador de las autoridades que se rigen por dicha preceptiva, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, según el cual, al resolver los asuntos de su competencia, (...) aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”. (Consejo de Estado, Sentencia 11001031500020140131201)

Así pues, vemos que el objetivo del legislador al crear una nueva figura en la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en principio es ayudar a descongestionar la Rama Judicial, pero su aplicación da desarrollo a un derecho fundamental, del cual deben gozar todos y cada uno de los ciudadanos que pretenden acceder a la justicia, pues es claro que no debe por que existir un trato y resultado diferencial para con los administrados y mas cuando se trata de procesos en los que se mantienen la misma controversia de derechos con hechos que les son similares.

Esto no solo da certeza al ciudadano si no va mas allá de estos, pues cada uno de ellos no solo se sentirá respetado en su condición de ser humano, si no en la protección de sus derechos como se estableció en la carta política, en consecuencia podemos decir que no se trata simplemente de dar trato igual en un proceso judicial, sino es la máxima expresión de preocupación por parte del Estado y mantiene su compromiso con el bienestar para con los administrados a los que se pretende dar una solución integral a muchos de los pleitos que hoy día en se encuentran en un despacho judicial para garantizar cada uno de sus derechos.

Seguridad Jurídica

La seguridad jurídica como un principio universal de derecho, el cual busca que el Estado garantice la aplicación de normas a todos los ciudadanos, seguridad jurídica significa que el estado en cabeza de la administración de justicia en nuestro la caso la rama judicial aplique derechos de manera uniforme, en el mecanismo de extensión de jurisprudencia la seguridad jurídica actúa un papel fundamental puesto que crea una línea de aplicación de precedente judicial en el cual las sentencias especialmente las de unificación no quedarán como un simple compendio de decisiones si no

que se encuentran sujetas a ser un precedente generando de esta manera en el ciudadano tendrá mayor confiabilidad en la justicia.

Ahora bien, no podemos dejar de lado que decisiones de los altos tribunales específicamente Corte Constitucional y Consejo de Estado han sido contradictorias, situación que se denomino como choque de trenes y que ha sido blanco de constantes críticas a la administración de justicia situación que va en contra vía del principio de confianza legitima y la aplicación uniforme de las normas como regla que orienta el actuar de las autoridades del Estado. Es por ello que con la extensión de jurisprudencia se generará mayor confianza del ciudadano hacia el ente judicial, y mayor seguridad jurídica toda vez que uno de los objetivos de la nueva figura es lograr crear y brindar estabilidad sin que este vaya en contra vía de la independencia judicial sentando así precedentes en temas de envergadura social como por ejemplo (sistema de seguridad social y pensiones) temas que son discutidos a diario ante la autoridad judicial, y de los cuales las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se predicaran al ser órganos de cierre.

(...)

La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto

(...)

Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de eficacia a principios básicos. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia

de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. (Corte Constitucional, Sentencia C 634 de 2011)

Garantía de la independencia judicial

Está claro que este nuevo mecanismo busca la aplicación del precedente judicial de las sentencias de unificación, situación que es una ventaja como ya se explicó anteriormente, ahora bien la norma que contiene este nuevo mecanismo, el artículo 102 del C.P.A.C.A., da la posibilidad a la administración y al juez de apartarse de la sentencia de unificación y no aplicar el precedente, situación que deberá argumentarse de acuerdo a lo establecido en la norma, esta posibilidad genera el principio constitucionalmente reconocido de la autonomía de la administración.

De lo anterior debemos aclarar que el juez hará un análisis de las pruebas allegadas, la situación del solicitante, el caso en concreto, valoración que debe ceñirse a la sana crítica, para así llegar a la conclusión aplicar o no aplicar la extensión de jurisprudencia. Así las cosas, podemos destacar que cuando el legislador buscó la aplicación del precedente judicial de manera uniforme a los casos análogos, no dejó de lado la autonomía judicial como principio y pilar de la justicia.

Así lo indica la Corte Constitucional:

“Las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del

máximo intérprete, especialmente del máximo intérprete de la Constitución” (Corte Constitucional, Sentencia C 539 de 2011)

Art 5 de la Ley 270 de 1996: Autonomía e independencia de la rama judicial.

La Rama Judicial es independiente y autónoma en el ejercicio de su función constitucional y legal de administrar justicia.

Ningún superior jerárquico en el orden administrativo o jurisdiccional podrá insinuar, exigir, determinar o aconsejar a un funcionario judicial para imponerle las decisiones o criterios que deba adoptar en sus providencias.

(...)

“La gran importancia de la función judicial, e incluso la celosa protección del derecho de acceder a ella resultan vacíos e inútiles, si no se garantizan de igual manera la autonomía e independencia de los jueces, reconocidas y aliviadas también por varios preceptos constitucionales y por los tratados internacionales sobre la materia. En suma, los operadores judiciales deben ser autónomos e independientes, pues sólo así los casos puestos a su conocimiento podrán ser resueltos de manera imparcial, aplicando a ellos los mandatos abstractamente definidos por el legislador, de tal modo que verdaderamente se cumpla la esencia de la misión constitucional de administrar justicia.” (...)¹¹ (Corte Constitucional, Sentencia T-238 de 2011)

La Corte Constitucional mediante sentencia expresa lo siguiente

“precisando el alcance del carácter vinculante del precedente, de la jurisprudencia constitucional se infiere que los funcionarios judiciales cuentan con un margen de “autonomía funcional” –en los términos de la sentencia citada– para, de manera excepcional y justificada, apartarse de dicho precedente. En sentencia 816 de 2011, la Corte expresó: En síntesis: (i) la jurisprudencia, por definición constitucional, es “criterio auxiliar”

de interpretación de la actividad judicial -CP, artículo 230.2-, y de este modo los jueces en sus providencias “sólo están sometidos al imperio de la ley” -CP, artículo 230.1-; (ii) sin embargo, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional -en todos los casos, como guardián de la Constitución-, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica -CP, artículos 13 y 83-; (iii) excepcionalmente, el juez puede apartarse del precedente judicial vinculante de los órganos jurisdiccionales de cierre, mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -CP, artículo 228-. (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 2012)

Celeridad y economía procesal

La celeridad y economía procesal como principios del derecho deben estar presentes en todas y cada una de las actividades desarrolladas por la autoridad judicial, como muestra del actuar eficaz de la administración, teniendo como único objetivo la pronta y oportuna resolución de un litigio, para lo que deberá disponerse de un procedimiento breve y sencillo que permita dar fin al proceso judicial impartiendo de manera ágil la justicia, minimizando el desgaste para el aparato judicial, y por consiguiente ser menos oneroso para la Nación.

Así pues, este mecanismo da cumplimiento al principio de celeridad y economía procesal, mediante el cual las entidades administrativas se encuentran habilitadas para llevar a cabo el reconocimiento de derechos sin tener en cuenta su naturaleza ya sea contractual o

extracontractual, eliminando el precepto “que cuando se discuten y reclaman derechos esto únicamente se pueden hacer frente a un juez”. De esta manera se da efectivo cumplimiento a la economía procesal, puesto que, si un proceso en la jurisdicción tardaría aproximadamente un periodo de 3 a 4 años, ahora demostrando ante la autoridad competente la situación análoga en la que se haya reconocido un derecho, la no caducidad del tiempo para demandar, la administración entrará a estudiar y resolverá en sede administrativa en un tiempo menor, generando a los ciudadanos el goce de derechos en menor tiempo al de la jurisdicción. (Benavides, 2016. pp. 291-292).

Sin embargo, en este punto es importante señalar que para hacer de un proceso breve y sencillo ante la jurisdicción, es de suma importancia la buena fe como principio en el actuar de quienes pretenden acceder a la justicia, pues si bien la administración busca de herramientas que permitan dar pronta solución a procesos litigiosos, es necesario que los profesionales del derecho actúen en el marco de respeto por el procedimiento judicial y eviten acciones que impidan el funcionamiento ágil de aparato judicial.

Desventajas de la extensión de jurisprudencia como nuevo mecanismo

Anteriormente enumeramos aspectos positivos de la extensión de jurisprudencia, pero no puede obviarse que como toda novedad y/o figura nueva en la legislación colombiana, es importante revisar cuales podrían ser sus debilidades en su desarrollo y aplicación en la administración de justicia.

Así pues, se pondrá de presente aspectos que no podríamos llamar negativos pero que sí podrían interferir con el objetivo para el cual fue creada la extensión de jurisprudencia.

Para entrar a enumerar algunas de las desventajas encontradas en la solicitud de extensión de jurisprudencia debemos estudiar desde su objetivo hasta llegar a los aspectos procedimentales tales como trámite y decisión de la solicitud.

Desconocimiento del mecanismo

A pesar de haberse integrado a la legislación colombiana la nueva figura desde el año 2011 en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, continua siendo desconocida no solo para algunos de los profesionales del derecho, sino para el ciudadano quien en últimas es el receptor principal de la nueva figura, pues el objetivo principal es que el administrado active el aparato judicial de una forma más eficaz como lo es con la solicitud de la extensión de jurisprudencia y no desde la radicación de un proceso judicial, situación que impide el buen funcionamiento de la administración y en consecuencia obstruir de nuevo el aparato judicial cuando pudo haberse puesto en práctica el nuevo mecanismo.

Así pues, el desconocimiento de extensión de jurisprudencia es muestra de las pocas solicitudes realizadas desde su creación al año 2013, como lo indica la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, en la siguiente gráfica.

En vía administrativa la ANDJE a septiembre 30 de 2014 emitió los siguientes pronunciamientos: (Ver recuadro)

En vía Judicial, la ANDJE a septiembre 30 de 2014 ha intervenido ante el Consejo de Estado en 393 solicitudes de extensión de jurisprudencia.

El concepto previo de Agencia Nacional de Defensa Jurídica

El parágrafo del artículo 5 de la Ley 1444 de 2011 creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y fijó como uno de sus objetivos la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa

Que los artículos 610 a 614 del Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012 contienen diversas disposiciones relacionadas con las referidas funciones de intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y en el trámite de las solicitudes de extensión de jurisprudencia que se presenten ante entidades públicas. (Decreto 1365 de 27 de junio de 2013).

El Código General del Proceso ha variado algunas de las disposiciones contenidas en el

Año	Total de pronunciamientos	Conceptos previos (Artículo 614 Código General del Proceso)	Otros pronunciamientos (Derechos de petición, solicitud de documentos etc.)
2012	2	2	N/A
2013	529	392	137
2014	307	241	66

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

Año	Total solicitudes de extensión de jurisprudencia	Intervención en audiencias Niega extensión- extiende	Solicitudes en otras etapas procesales (reparto, admisión, traslado)
2014	393	Niega 95 Extiende 28	270

Fuente: Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

Código Contencioso Administrativo con el objeto de vincular a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

Una de las desventajas de la solicitud de extensión de jurisprudencia se encuentra inmersa en el artículo párrafo 2 del artículo 614 del Código General del Proceso.

ARTÍCULO 614. Extensión de la jurisprudencia. *Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.*

El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero. (Corte Constitucional, Sentencia T-238 de 2011)

La anterior disposición genera confusión toda vez que en lo relacionado al vencimiento del término la norma manifiesta dos términos uno en el que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica cuanta con 10 días para manifestar si tiene intención de conceptuar y el segundo que fija como límite 20 días para emitir concepto, situación que resulta ser indeterminada, generándose en este punto una obstrucción al eficaz y oportuno funcionamiento del mecanismo.

De esta manera observamos que con esta modificación introducida por el nuevo Código General del Proceso, no hay certeza de cuándo se agota el trámite previo ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica. Situación que genera desventaja al nuevo mecanismo pues lo

convierte en un trámite poco claro al momento de establecer el término de vencimiento.

Entonces el Legislador no tuvo en cuenta este punto de quiebre de la figura y en su afán de hacer partícipe en este novedoso mecanismo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica incurrió en un error.

La jurisprudencia fuente o criterio auxiliar del derecho

Una de las críticas realizadas al nuevo mecanismo se refiere a si ¿es la jurisprudencia fuente de derecho o criterio auxiliar?

La anterior pregunta surge de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en el que la aplicación del precedente judicial se materializa con el nuevo mecanismo.

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. *Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.* (Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo)

“Al precisar el alcance de la expresión “ley” como fuente principal del derecho en el ordenamiento colombiano, este Tribunal ha indicado que cuando la autoridad judicial recurre a la analogía legis o a la analogía iuris para resolver una determinada cuestión de derecho, en realidad aplica la “ley”. En ese sentido, las soluciones que surgen en virtud de la aplicación de la primera forma de analogía y las reglas generales del derecho que resultan de la segunda, constituyen una genuina expresión del imperio de la “ley”. (Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2015)

Cuando la norma indica que se deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y Corte Constitucional, se da inmediatamente una fuerza formal al presente de judicial, sobrepasando así a lo dispuesto en la propia norma, lo que se refleja en una limitación al juez de examinar en primer lugar dichos pronunciamientos y con posterioridad de ella remitirse a lo definido en la ley para aquel asunto que se esté debatiendo.

Si bien no podemos decir que el deber de revisar el precedente se imponga a la autoridad judicial, si podemos señalar que esta limita en primer lugar al juez a considerar el precedente con prelación a otras fuentes del derecho tales como la ley y doctrina, siempre y cuando se señalen de forma clara los motivos que lo apartan de considerar el precedente judicial. Así pues, es claro que no existe la obligatoriedad de la aplicación de decisiones judiciales definidas como sentencias de unificación, pues esta respeta la autonomía judicial, pero si se le exige al juez considerar las decisiones adoptadas por los órganos de cierre en primera instancia y en consecuencia no dándosele a la jurisprudencia el criterio auxiliar si no como fuente formal del derecho, pues así lo ha manifestado ya la Corte Constitucional.

La jurisprudencia comprende el conjunto de decisiones adoptadas por las autoridades a quienes les ha sido atribuido el ejercicio de la función judicial. A pesar de su calificación como criterio auxiliar, este Tribunal ha concluido “que nuestro sistema normativo ha avanzado significativamente en este campo, al punto de superar las apreciaciones que consideraban de manera categórica a toda la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación, para reconocer ahora, la fuerza vinculante de ciertas decisiones judiciales.” Con fundamento en la interpretación conjunta de los artículos 1, 13, 83 y 230 de la Constitución, la Corte ha dicho que el precedente judicial tiene una posición especial en el sistema de fuentes, en atención a

su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas. Por ello existe una obligación prima facie de seguirlo y, en el caso de que la autoridad judicial decida apartarse, debe ofrecer una justificación suficiente. Incluso la jurisprudencia ha reconocido que la acción de tutela procede contra providencias judiciales cuando éstas violan el precedente aplicable. (Ibídem.)

Destacamos la concepción que trae el doctor Héctor J. Romero Díaz sobre el Consejo de Estado como Unificador de Jurisprudencia así:

(...) El Consejo de Estado es el máximo tribunal de Colombia en la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 237 Constitución Política), en razón de lo cual su jurisprudencia es la única con carácter nacional, sin embargo, no significa que en Colombia la jurisprudencia obligue a los juzgadores en su actividad, dado que por mandato del artículo 230 de la Constitución Política, “los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley”. (Romero Díaz, 2008, P. 99)

Congestión para el Consejo de Estado

Si bien el objetivo de la solicitud de extensión de jurisprudencia es descongestionar a esta Honorable Corte, no podemos desconocer que no se tuvo en cuenta que cuando la entidad a la cual estoy solicitando me extienda los efectos de una sentencia de unificación guarda silencio o simplemente no extiende los efectos de la sentencia porque considera que no cumple con los requisitos, con este simple agotamiento el proceso llegaría al Consejo de Estado, situación que generaría la igual o mayor congestión judicial que tiene el país en este momento. Más aún si nos percatamos que para las entidades administrativas es un mecanismo novedoso y que muchos de sus empleados ni siquiera conocen, dichas entidades por miedo de aplicar

un derecho o por simple desconocimiento pueden llegar a guardar silencio.

Es de esta manera como observamos que la solicitud de extensión de jurisprudencia puede convertirse más que un método que ayude a descongestionar los despachos judiciales en uno que llegue a congestionar el sistema si las entidades administrativas desconocen su aplicación.

Este sería un punto de quiebre no previsto por el Legislador, para nosotras se debió crear la manera de que la entidad administrativa emita un concepto para extender o no los efectos de la sentencia de unificación pero que se encuentre obligada a pronunciarse respecto de la solicitud, el simple hecho de que la entidad este facultada para guardar silencio abre una puerta grande a la omisión por parte del ente administrativo.

Es indiscutible que la congestión judicial en Colombia es una problemática que requiere de políticas, iniciativas y soluciones para acabar con ello y la extensión de jurisprudencia puede llegar a ser una gran solución a esto, por eso pensamos que el Código de Procedimiento Administrativa y de lo Contencioso Administrativo como el Código General del Proceso se quedaron cortos al no dar más pautas al administrador para llegar a un eficaz funcionamiento.

Conclusiones

Con la creación de este artículo quisimos responder al siguiente interrogante: ¿es una ventaja o desventaja el mecanismo de extensión de jurisprudencia?

Para efectos de lo anterior hemos utilizado doctrina, jurisprudencia que nos lleva a las siguientes conclusiones: con la creación de la extensión de jurisprudencia y su implementación en la actividad administrativa colombiana, observamos que mas allá de las críticas realizadas y de los aspectos negativos

que se mencionaron en el presente artículo y de muchos otros que se han discutido en el escenario académico, queremos resaltar los dos grandes aspectos que nos permiten indicar con certeza que ciertamente es mas un aspecto positivo que negativo la implementación de la este sistema, para ello mencionamos en primer lugar la igualdad, el principal objetivo que busca es dar trato igual, pues si bien la justicia propende por dar a cada quien lo suyo de manera mas equitativa y justa es claro que en muchas ocasiones la autoridad judicial resuelve de manera opuesta procesos judiciales que presentan analogía en situaciones particulares, es por ello que mas allá de hablar de congestión para una entidad, de tramitología y/o desconocimiento del mismo, no puede este tener mayor relevancia y sobrepasar la gran importancia que se le debe dar a la igualdad como principio fundamental del individuo y esencia del Estado Social de Derecho, otro punto que permite ver de la manera mas positiva la implementación de la figura es la forma en que podrá descongestionarse el aparato judicial traducida esta en la aplicación de los principios de economía y celeridad procesal.

Vemos que la nueva figura busca dar realmente vida a estos principios que en el desarrollo normal de un proceso judicial, no son realmente protagonistas, por lo tanto, es de suma importancia que el administrado pueda tener una expectativa mas cercana para la resolución de un conflicto judicial y mas aun cuando existen fallos que versan sobre la situación presentada ante un juez, de los cuales ya gracias a la extensión de jurisprudencia existirá seguridad jurídica.

Es así entonces como observamos que más que desventajas la extensión trae ventajas a nuestro sistema administrativo que del lado de una buena aplicación generará y logrará seguridad jurídica en las líneas jurisprudenciales

Por último, queremos destacar que para cumplir la extensión de jurisprudencia con sus

objetivos principales los cuales son seguridad jurídica, descongestión judicial, la administración deberá capacitarse en el manejo de estas solicitudes puesto que al ser un mecanismo innovador muchas entidades están en desconocimiento del mismo y creemos que estamos en un punto clave en el que aún contamos con la posibilidad de dar una aplicación adecuada y obtener todas las ventajas mencionadas anteriormente.

Referencias bibliográficas

Blanco, C., (2015). La conexión entre descentralización territorial colombiana e integración Andina en *Revista Análisis Político* n° 84, Bogotá, mayo-agosto, 2015: pp. 207-216

Benavides, José Luis. (Ed). (2016). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011 comentado y concordado. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Consejo de Estado, Colombia. "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. (2012).

Consejo de Estado. Memorias. (2008). Seminario Franco-Colombiano Reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa; artículo: "El Consejo de Estado como unificador de jurisprudencia". (2008).99-106

Consejo de Estado, Colombia. "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. (2012).

Fajardo Gómez, Mauricio, (2011). *Seminario internacional de presentación del nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. (2011). Seminario llevado a cabo en Bogotá D.C., Colombia.

García L & Abondano C (2010), Independencia judicial en el estado social de derecho: aproximaciones a un estado del arte sobre el tema en *Revista Vía Inveniendi et Iudicandi*, Vol. 5, Núm. 2 (2010) (pp. 34-65)

López Martínez Miguel Andrés, (2010). Nuevo Código Contencioso y unificación jurisprudencial: algunas reflexiones en torno a los criterios de utilidad, revista *Principia IURIS* No. 13, 2010- 1 Universidad Santo Tomás de Tunja.

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.

Jurisprudencia

Corte Constitucional, Colombia. (2012). Sentencia C-588/2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Colombia. (2011). Sentencia C-816/2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Colombia. (2015). Sentencia C-284/2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Colombia. (2011) Sentencia C- 860/2011. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional, Colombia. Sentencia C-588 de 2012.

Corte Constitucional, Colombia. Sentencia C-816 de 2011.

Corte Constitucional, Colombia. Sentencia C 634 de 2011.

Consejo de Estado, Colombia, Sección Quinta (2015) Sentencia 11001031500020140131201 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Consejo de Estado. Colombia. Sección Quinta. (2014) Sentencia 2014 M.P. Alberto Yepes Barreiro.

Normatividad

Constitución Política de Colombia.

Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Webgrafía

Documento extraído de la url: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_pereira/Documents/7.Presentacion Of Asesora Juridica ANDJE.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_pereira/Documents/7.Presentacion%20Of%20Asesora%20Juridica%20ANDJE.pdf) el día 12 de septiembre de 2016, hora 8:20am.

Martínez, A. & Duque C (2011). El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de

Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia, En *Revista IUSTA*, Edición Enero- junio de 2011. Documento extraído el 4 de enero de 2017 de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/3115/2982> (pp. 69-86)

Rodríguez E (2011). ¿Por qué el derecho positivo está en crisis? En *Revista IUSTA*, Edición Julio – diciembre de 2011. Documento extraído el 4 de enero de 2017 de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/3121/2988> (pp. 101-123)

Romero Díaz, Héctor. (2008). *El Consejo de Estado como unificador de jurisprudencia*. 106. Disponible <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2008sf/semifranccol.pdf>(8 de noviembre de 2011)