

Nini Johanna Tapiero Rodríguez**

Una mirada al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia*

A look to the exercise of the extension request of jurisprudence

Recibido: 21 de septiembre de 2015 / Aceptado: 15 de diciembre de 2015

<http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1356>

Palabras clave:

Administración de justicia,
Derechos, Estado Social de Derecho,
Jurisprudencia,
Principios constitucionales y
Unificación.

Resumen

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

Key words:

Administration of justice, Rights,
Social State of Law, Jurisprudence,
Constitutional principles and
Unification.

Abstract

The article has as object show to the readers the results of the investigation that approached the topic *The extension request of the jurisprudence of the State council to third parties on the part of administrative authorities, period 2012-2014*, bearing in mind that to limit itself to the simple expedition of juridical dispositions is insufficient if it is not done by instruments that actually could be put into practice of effective form, because the important thing is that they contribute both to the efficiency of the rights of the solicitors and to the decongestion of the administration of justice, avoiding the wear of the judges in matters on which clear rules have been fixed on his resolution.



Referencia de este artículo (APA): Tapiero, N. (2016). Una mirada al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia. En *Justicia*, 30, 152-168. <http://dx.doi.org/10.17081/just.21.30.1356>

* Este artículo es el resultado del trabajo de investigación de la maestría *La solicitud de extensión de jurisprudencia en el Deipb, periodo 2012-2014*.

** Abogada. Especialista en Derecho Laboral y candidata magíster en Derecho Administrativo. Universidad Simón Bolívar de Barranquilla. nitapiero@hotmail.com

Aunque la verdad de los hechos resplandezca, siempre se batirán los hombres en la trinchera sutil de las interpretaciones.

INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Ley 1437/2011 surge una nueva figura jurídica en el Derecho Administrativo, que retoma un tema ampliamente debatido en el derecho colombiano como es la aplicación de la jurisprudencia en forma obligatoria a terceros ajenos al caso contenido en ella.

Con el Decreto 528/1964, y luego con la Ley 11/1975 y la Ley 446/1998, se pueden identificar algunos de los antecedentes en el Derecho Administrativo en los que se protege la estabilidad y plena aplicación de la jurisprudencia dentro de los despachos judiciales, y no obstante que en el año 2010 se posibilitó que en sede administrativa existiera de parte de las autoridades públicas un actuar consecuente de respeto a las decisiones reiteradas de los jueces, se encontró en la propia Ley 1395/2010 una de sus principales falencias, que configura un actuar facultativo más que obligatorio.

Dentro de este análisis mostraremos una serie de decisiones proferidas por el Consejo de Estado, que constituyen unos esquemas a tener en cuenta frente a posibles solicitudes de extensión de jurisprudencia, con la finalidad de brindar mayores competencias en materia de garantía de derechos fundamentales.

A finales del 2014, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado presentó un informe que permitió identificar que la solicitud de

extensión de jurisprudencia como instrumento jurídico de origen reciente ya se está empleando, e incluso que en sede judicial fueron decididos 123 procesos, de los cuales en 95 ocasiones se han denegado las pretensiones de extensión jurisprudencial mientras que solo en otras 28 se había logrado acceder a lo pedido. Así fue como a partir de la presente temática surgió el interés en identificar si la figura de la solicitud de extensión de jurisprudencia ya había sido empleada en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla, además de determinar a través de casos reales cuáles son los aspectos a tener en cuenta frente al ejercicio práctico de la solicitud de extensión de jurisprudencia en sede judicial (Gómez, 2014).

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

A partir de la Ley 1437/2011, en los pronunciamientos del Consejo de Estado surge desde un punto de vista legal una nueva clasificación de decisiones judiciales, las llamadas sentencias de unificación, definidas en el artículo 270, aunque jurisprudencialmente tiene sus primeros antecedentes en el año de 1991. A manera de ejemplo, se puede citar la Acción de reparación directa, Sala Plena, radicado S-139/1991, de 8 de noviembre, consejero ponente Yesith Rojas, en la que se acogió doctrina distinta a la emitida por la sala plena, lo que hizo prosperar el recurso de súplica interpuesto por los demandantes, acogéndose la tesis según la cual los hechos ocurridos durante la vigencia del Decreto 528/1964 no pueden ser regulados teniendo en cuenta el Decreto 01/1984, muy a pesar de que no se encuentre vigente.

A partir del año de 1991, al estatuirse la Corte Constitucional como órgano supremo de interpretación de la Constitución, poco a poco fue surgiendo y consolidándose la tesis sobre vinculatoriedad de decisiones judiciales o precedente constitucional, entendido como:

(...) Aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, [y] que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico necesariamente debe considerar un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia (Corte Const. T-762/ 2011).

El surgimiento de la teoría del precedente tuvo sus primeras manifestaciones después de proferirse la Sentencia C-113/1993, M. P. Jorge Arango, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 21 inc. 1; el Decreto 2067/1991, que reiteró que los efectos obligatorios de las sentencias, solo comprende a las partes que intervinieron, y la Sentencia C-131/1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, que refuerza el carácter obligatorio de las decisiones dadas en acción pública de constitucionalidad, pero que respecto a las demás decisiones incluida la acción de tutela, su valor de obligatoriedad amplificado no era admisible. No obstante, con la Sentencia C-083/1995, M. P. Carlos Gaviria, sobre la constitucionalidad del artículo 8 de la Ley 153/1887, se abre paso la necesidad de llenar vacíos en la ley mediante la propia Constitución, caracterizada por tener elementos que amplían su campo de acción, como los valores y principios (Bernal, 2005). Por lo tanto, es a la Corte Constitucional a la que le corresponde fijar su interpretación a través de su doctrina re-

vestida de fuerza obligatoria, no por provenir de una decisión suya, que afectaría el sistema de fuentes, sino de la propia Constitución; esta posición fue reforzada a través de la Sentencia de Tutela T-123/1995, M. P. Eduardo Cifuentes, que propone disciplinar la jurisprudencia (López, 2000).

La aplicación de las sentencias unificadas es obligatoria, no solo para los jueces, sino que también para aquellas autoridades que tengan la condición de representar el actuar del ente estatal en diferentes contextos, teniendo en cuenta que Colombia es un Estado unitario, con centralización política, pero descentralizado desde el punto de vista territorial, funcional, por servicios y colaboración.

La Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado tiene su génesis en el Derecho colombiano con la expedición de la Ley 1395/2010, artículo 114, que abarca materias específicas sobre pensión de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, relacionadas con daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, pero su aplicación por parte de las autoridades administrativas era más de carácter facultativo; no obstante, con la expedición de la Ley 1437/2011 se reguló de forma más detallada su aplicabilidad.

Al desarrollar la presente investigación se puede detectar que en cierta forma la creación de la solicitud de extensión de jurisprudencia es una muestra de cómo puede confluir la obediencia a la ley (Prieto, 2010) sin descartar el papel

relevante que cumplen los jueces como garantes del derecho a la igualdad (Bernal, 2013). Así mismo se contribuye al respeto de *las ideologías correctoras del liberalismo, democracia y socialismo* (Peces, 1993, p.421), porque las sentencias de unificación son el resultado de la unidad de interpretación realizada por el operador judicial, según la observancia de la ley y la doctrina constitucional, que, a su vez, no puede ser arbitraria.

1. La transindividualidad en el Derecho Administrativo

En un debate judicial, por regla general les corresponde a las partes hacer alegaciones y presentar pruebas con el fin de lograr que la sentencia produzca el resultado que ellas esperan, es decir, acceder a las pretensiones formuladas mediante fallo judicial, ya sea condenando o absolviendo. Por lo tanto, generalmente se infiere que el fallo judicial o sentencia solo va a producir efectos jurídicos sobre sus intervinientes hasta su finalización, de tal manera que de llegar a tener efectos unificadores puede convertir casos no conocidos por jueces en potenciales derechos incontrovertibles.

Por regla general, una vez ejecutoriadas las sentencias sin que se hubieran interpuesto recursos, o cuando estos son resueltos, aquellas son incontrovertibles, y la presente investigación no pretende centrar la atención en la posibilidad de que un fallo judicial pueda ser modificado, sino, todo lo contrario, lo que busca es conocer bajo qué circunstancias surge la posibilidad de que se puedan expandir los efectos de un fallo y los

aspectos a tener en cuenta en el ejercicio dialéctico que permita interiorizar el exterior, pero también exteriorizar el interior, lo que trae como resultado la aplicación igualitaria de los efectos de una sentencia de unificación.

Tomando como referencia la teoría de la individuación, Ferreyra (2010), hace una comparación entre el ser y la decisión judicial, en la que señala cómo la individuación se preocupa por demostrar que cada persona es una singularidad individual, su esencia es ser única; no obstante, existe un nivel dentro de la singularidad que puede trascender o ir más allá de la individualidad, o esa individualidad es aplicable a otros. Ahora bien, en lo que respecta a la realidad judicial, se tiene que cada juez en su propia autonomía resuelve cada caso de diferente forma, en ejercicio de la autonomía que le reconoce la Constitución; por ello cada sentencia se convierte en una particularidad individual, que, a su vez, solo producirá efectos sobre los intervinientes, partiendo de la regla de que cada caso es distinto. No obstante, con la solicitud de extensión de jurisprudencia, los derechos reconocidos de forma individual pueden trascender bajo ciertas circunstancias y su interpretación no va a pertenecer a un individuo en particular, sino que podrá recaer en situaciones semejantes; en consecuencia, la trascendencia a la que nos referimos puede ser catalogada como plena o restringida, es decir, cuando recae sobre un grupo o colectividad a través de una acción de grupo, se estaría en presencia de su aplicación en forma plena, porque dentro de la individua-

lidad las personas reconocen que comparten la misma realidad, pero sería restringida, cuando a pesar de no pertenecer a un mismo grupo, las particularidades del caso previo resuelto guardan similitud con la situación de otras personas no intervinientes.

La importancia en la transindividualidad en el Derecho Administrativo se concreta en la significación o utilidad que tiene desde el punto de vista social la implementación de procedimientos a través de los cuales se garantiza una justicia, pronta, eficiente y eficaz, lo cual hace necesario que las personas conozcan la herramienta de la solicitud de extensión de jurisprudencia a terceros.

Desde otra perspectiva, Montoya (2004) ha planteado en su teoría que la técnica puede resolver problemas planteados por el medio, en forma de estructura, pero que su enfrentamiento se presenta cuando existe desconocimiento de la realidad técnica porque concreta su amenaza en la alienación que puede darse cuando existe manipulación, o el ser humano se deja manipular precisamente del objeto técnico. Quizá este es uno de los grandes dilemas surgido frente al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia, porque es una herramienta que de cierta forma tecnifica el ejercicio del derecho; cabe destacar que ello requiere cumplir con unos parámetros exactos definidos por la ley, dentro de los cuales se puede destacar especialmente a las sentencias de unificación, dado que son un elemento que puede convertirse en un alienador del derecho impidiendo su evolución. No obstante, está en manos de quienes tengan intereses

particulares en asuntos definidos mediante este tipo de sentencia impedir la petrificación del derecho.

2. La solicitud de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la unificación de jurisprudencia

La forma de gobierno constitucional, al garantizar al individuo un mínimo de derechos, ha impregnado al Estado de garantías y libertades que resultan de la vinculación entre derecho y moral, así que le corresponde al operador judicial verificar el acatamiento de la Norma de Normas, lo que trae consigo la evolución del Positivismo, que en la actualidad y en aplicación del derecho a la igualdad, ha permitido que la jurisprudencia tenga efectos obligatorios no solo para los jueces en sus fallos, sino que obligan con fuerza de ley a las autoridades administrativas a través de sus distintas formas de manifestación, como son los actos administrativos, hechos administrativos, operaciones administrativas.

La Ley 1437/2011 se encarga de regular cuándo y el cómo del procedimiento de la solicitud de extensión de jurisprudencia, no obstante en la Norma no se encuentra su definición. Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-816/2011, M.P. Mauricio González Cuervo, la observa como:

La aplicación preferente de la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia –por el valor vinculante de las mismas–, que responden al propósito de dispensación uniforme del derecho en desarrollo de la igualdad constitucional de trato debido por las autoridades a las personas (p.235).

El Consejero de Estado Augusto Hernández define la solicitud de extensión de jurisprudencia como:

Nueva figura en que los efectos de la jurisprudencia contenida en una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación jurídica, puedan ser extendidos por la autoridad administrativa a otras personas, siempre que en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado (2011, p.242).

Ahora bien, teniendo en cuenta las precisiones realizadas, se puede presentar como una definición de la solicitud de extensión de jurisprudencia, aquella posibilidad material que tienen los particulares o el propio Estado, de iniciar mediante una petición escrita un trámite administrativo (Vidal, 2008) para que le sea aplicado en condición de igualdad el derecho contenido en decisión unificada del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aún cuando no haya sido parte dentro del proceso de la sentencia referenciada; sin embargo, de ser negada la solicitud, el peticionario puede iniciar un trámite incidental ante el Consejo de Estado a fin de que le sea protegido el derecho a recibir igualdad de trato por autoridades administrativas.

La aplicación del instrumento de la extensión de jurisprudencia a los usuarios genera un acercamiento de los particulares al Estado (Rivero, 2002), que está contribuyendo a la eficacia, celeridad y economía propias del ejercicio de la función administrativa, y que trae consigo la realización de los derechos derivados del ejerci-

cio activo de la participación democrática, como son: la dignidad de las personas, la igualdad a la seguridad jurídica, a la buena fe y progresividad de la función pública.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, del 11 de diciembre (Rad. 11001 03 25 000 20130064500, 2013) C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, ha dicho que a través de este procedimiento se busca maximizar los derechos constitucionales dentro de los cuales se puede mencionar:

La seguridad jurídica, acceso a la administración de justicia, buena fe y de los ciudadanos hacia la consistencia y uniformidad en la aplicación de la ley por los jueces, legalidad y sujeción de los jueces al ordenamiento jurídico como un todo y la necesidad de dotar al ordenamiento jurídico de coherencia, racionalidad y universalidad, como la necesidad de dar una interpretación uniforme y consistente a la ley para que así los ciudadanos puedan delimitar autónomamente el ejercicio de sus libertades (p.58).

Como afirma Arias (2013): *A mayor grado de cumplimiento del Estado frente a sus fines, menor posibilidad de actuación de la jurisdicción* (p.10). Así, si se garantiza una justicia eficiente, donde el derecho sea aplicado en un plano de igualdad, hay un avance en la tarea de vigorizar la existencia de un Estado Social de Derecho. En términos más sencillos se puede afirmar que los particulares cuentan con una herramienta que puede contribuir a:

- 1) Facilitar el reconocimiento de derechos por la misma Administración para, de esta manera, 2)

Evitar la presentación de demandas originadas en situaciones respecto de las cuales la situación jurisprudencial ha injustificado forzar al ciudadano a iniciar las acciones judiciales procedentes (De Lafont, 2013, p.517).

1.3. Tecnicismo de la solicitud de extensión de jurisprudencia

Entendiendo el término tecnicismo como aquella “capacidad mental de resolver problemas planteados por el medio, en forma de estructura” (Montoya, 2004, p.34), y teniendo en cuenta que la Ley 1437/2011 señala unos requisitos y condiciones para que sea procedente la extensión de jurisprudencia, en la presente investigación. Con el fin de conocer su forma de operar, se presentó una petición ante el Deipb, para responder al interrogante sobre si ya se habían presentado solicitudes con fines de extensión de jurisprudencia durante el periodo 2012-2014, y se complementó con la respuesta a un derecho de petición formulado ante el Consejo de Estado que hizo posible identificar 12 decisiones, además de otras 10, que se ubicaron a través de buscadores como Leyex.info, jurisprudencial día y la página web del Consejo de Estado, de las cuales se pueden hacer las siguientes anotaciones:

Expediente n° 11001-03-25-000-2013-01357-00. N° interno: 3429-2013, actor: Libardo Giraldo, autoridades nacionales: M.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 00469 00 (0972-2013), actor: Luis Eduardo Cuarán González, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones

Parafiscales de la Protección Social (UGPP). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 00545 00 (1063-2013), actor: Blanca Esperanza Luna, demandado: Policía Nacional. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 01358 00 (3430-2013), actora: Gabriela Perdomo, demandada: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 00893 00 (1933-2013), actor: Anuar de Jesús Oyola Charry, demandado: municipio de Sahagún. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 01343 00 (3415-2013), actor: Jaime Eduardo Lesmes Ramírez, demandada: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), (se encuentra pendiente recurso de súplica). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 01373 00 (3459-2013), actor: José Leopoldo Pardo Pinzón, demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 01305 00 (3320-2013), actor: León Trece Rodríguez Rendón, demandada: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Radicación n° 110010325 000 2013 64500 2013 1280 2013, actora: Natividad Armenia Olaya González, demandada: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones

buciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

En la revisión y análisis de los expedientes citados, se encontró que existe entre ellos un punto en común, además de la intención de que les sea extendido los efectos de precedente vinculante (C. Const. C-634/2011) o sentencias unificadas provenientes del Consejo de Estado, y es que todas las solicitudes fueron rechazadas por existir extemporaneidad, situación que se configura en sede administrativa y que repercute en forma negativa en la sede jurisdiccional.

La Ley 1437/2011 establece que una vez que se presente la solicitud de extensión ante las autoridades administrativas, estas podrán concederla, reconocerla en forma parcial, negarla mediante respuesta o simplemente guardar silencio, que según las voces de la propia ley se estaría ante la figura del silencio negativo, pues el artículo 102 de la Ley 1437/2011 establecía el término perentorio de 30 días para esperar respuesta a la petición. Sin embargo, en este punto es necesario anotar que la Ley 1564/2012, en su artículo 614, obliga a las autoridades administrativas a poner en conocimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje) las solicitudes con fines de extensión de jurisprudencia que les sea presentada, lo que ha implicado que opere una suspensión en el conteo de términos para acudir ante el Consejo de Estado. Es decir, ahora se presentan dos situaciones a tener en cuenta para determinar cuándo se puede acudir ante el Consejo de Estado y una recae antes y la otra después de la entrada en vigencia de la Ley 1564/2011. A manera de ejemplo se puede decir:

si la Ley 1564/2011 no se encontrara vigente, y se presenta una petición el 1 de abril, la autoridad administrativa disponía de 30 días hábiles para dar respuesta; en este punto se debe hacer énfasis en que independientemente de si existe respuesta o no, el peticionario contará con un término perentorio de 30 días para acudir ante el Consejo de Estado.

Dice el artículo 614 de la Ley 1564/2012: el término a que se refiere el inciso 4° del numeral 3 del artículo 102 de la Ley 1437/2011 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.

Si existe intención de la Andje de dar concepto, dispone de 10 días para hacerlo, lo que quiere decir que de ser afirmativa su manifestación, permitirá que se dé una suspensión provisional del término para acudir al Consejo de Estado; pero si transcurridos 20 días después no hay respuesta, se reanuda el término de 30 días para acudir al Consejo de Estado.

Otro punto a resaltar dentro del tecnicismo que caracteriza la solicitud de extensión de jurisprudencia es aquel que tiene que ver con los requisitos para su procedibilidad, al respecto se tienen los expedientes:

Radicación n° 11001 03 25 000 2013 00656 00 (1294-2013), actor: José Rafael Gordillo Piñeros, demandada: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, de la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gustavo E. Gómez Aranguren.

En esta oportunidad, se presenta la siguiente situación:

El peticionario expone en un escrito el 9 de enero de 2013 ante la Caja de Sueldo de las Fuerzas Militares, donde solicita reliquidación y reajuste de asignación de retiro mensual IPC.

Cuando el caso pasa al conocimiento del Consejo de Estado, se precisa:

Que la petición elevada no reúne la condición de ser en ejercicio del derecho consagrado en el artículo 102 de la Ley 1437/2011.

Que la petición no expresa ni tácita ni de forma expresa que el peticionario quiera que le extienda los efectos de la sentencia de unificación.

Que de las cinco sentencias citadas, tres son expedidas por el Tribunal Administrativo, una es de tutela y la quinta no es posible encontrarla porque al parecer existe error; el peticionario cita las sentencias, pero no pide que le extiendan los efectos de sentencia unificada.

Es importante destacar que este procedimiento es bastante riguroso, porque el peticionario tiene que ser claro en lo que quiere, además de sumar la existencia de certeza de la existencia de la decisión unificada, porque de lo contrario, sus expectativas pueden verse frustradas. El derecho reclamado debe ser evidente (Concepto n° 128/2014) y no dejar margen de duda alguna que se convierta en excusa para ser negado.

Otro aspecto encontrado en las decisiones sobre la solicitud de extensión de jurisprudencia recae sobre el requisito de aportar la sentencia unificada, para ello se pueden referenciar los siguientes casos:

Radicado n° 11001032500020130065600 1294, actor: José Rafael Gordillo Piñeros, ac-

tionada: Caja de Sueldos Fuerzas Militares, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, de 11 de diciembre de 2013.

Radicado n° 11001032500020130106500 (2449-13), actora: Rocío Llorente Hernández, accionado: Municipio Santa Cruz de Lorica, Sección Segunda Subsección B, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, de 31 de marzo de 2014.

Radicado n° 11001032500020130112300 (2647-13), actora: Elisa María Marín Villafañó y otros, accionada: DIAN, Sección 2 Subsección A, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, de 9 de abril de 2014.

Radicado n° 110010326000201300960047 833A, actores: Sistemas y Computadores S.A., CKC NET Ltda., Ingos Ltda. y Links S.A., miembros de la Unión Temporal “Servicios de Impuestos de Cali –SI CALI–”, accionado: Municipio Santiago de Cali, C.P. Hernán Andrade Rincón, de 29 de mayo de 2014.

Radicado n° 11001332700020130001700 (20093), actor: Alberto Pineda Suescún, accionado: Invías. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Los cuatro casos referenciados tienen en común el haber incurrido en la omisión de referenciar o aportar la sentencia unificada, requisito que exige el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y sin el cual nunca será viable la extensión de jurisprudencia, queda claro, que desde antes de la expedición de la Ley 1437/2011, ya existían estas sentencias, las cuales se caracterizan por indicar su condición de ser decisiones unificadas por importancia jurídica, trascendencia económica

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

En la decisión radicada con el n° 11001032500020130127000(3249-13), actor: Heiver Cardozo Díaz; accionada: Nación –Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional Huila–, Secretaría de Educación del Departamento de Huila. C.P. Gerardo Arenas Monsalve, de fecha 7 de abril de 2014. Se encontró que el error en el que incurrió el peticionario recayó, primero: en la no coincidencia de los supuestos, teniendo en cuenta que en la solicitud el accionante buscaba le fuera aplicada la Sentencia Rad. 76001233100020000251301 IJ del 27 de marzo de 2007, C.P. Jesús María Lemos Bustamante, donde se establece la vía adecuada para demandar reconocimiento de pago de indemnización por mora en pago de cesantías; no obstante, acertadamente el despacho reconoce que se está frente a una sentencia de unificación, sin embargo, en ella no existe reconocimiento de derecho alguno.

Por lo tanto, no es posible extender los efectos de la sentencia, así que nuevamente se debe reiterar que el legislador no vio al ejercicio de extensión como una instancia nueva, en la que se puede agotar la etapa probatoria. Este trámite nació para ser aplicado frente a casos en los que no exista discusión sobre la coincidencia de supuesto de hecho y derecho, donde las pruebas estén dadas sin recurrir a mayor esfuerzo de parte del Consejo de Estado.

Así mismo se pretendió en el caso Rad. 11001032500020120077400 2544-2012, actor: Aldo Alberto Ávila Pinto, accionado: ISS. C. P. Gerardo Arenas Monsalve, de 7 de julio de 2014, en el que se resolvió el recurso de súplica interpuesto por el accionante de forma desfavorable, teniendo en cuenta que no habían sido aportadas las pruebas que se iban a hacer valer, imposibilitando en su momento que se decidiera de fondo el caso.

En dos oportunidades, el caso Rad. n° 110010326000201300960047833A, actor: Sistemas y Computadores S. A., CKC NET Ltda., Ingos Ltda., y Links S. A., miembros de la Unión Temporal Servicios de Impuestos de Cali –Sí Cali–, accionado: Municipio Santiago de Cali. C. P. Hernán Andrade Rincón, de 29 de mayo de 2014, y el caso Rad. 11001032500020120077400 2544-2012, actor: Aldo Alberto Ávila Pinto, accionado: ISS. C. P. Gerardo Arenas Monsalve, de 7 de julio de 2014, una vez terminado el trámite jurisdiccional de la solicitud de extensión de jurisprudencia, los apoderados de los solicitantes interpusieron el recurso de súplica, con el fin de que se accediera a extender efectos de las sentencias unificadas.

No obstante, tal como aclara el Consejo de Estado, no es viable el empleo de este tipo de recursos, porque en el caso de no lograrse la extensión igual operará una suspensión de términos para que la parte inconforme acuda a demandar en la acción que corresponda, con el fin de que mediante un debido proceso se demuestre que sí existe coincidencia de supuestos que hagan merecedor de la extensión de jurisprudencia.

Así mismo fueron referenciadas dos acciones de tutela contra la decisión que pone fin al procedimiento de la extensión de jurisprudencia en vía judicial, la radicada con el número 11001031500020140131200, actor: Fidel de Jesús Laverde y otros, que tuvo como C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, de fecha 12 agosto de 2014.

La radicada con el número 11001031500020140123400 AC, actora: Universidad Distrital Francisco José de Caldas, accionado: Sección 2 Subsección B, de 6 de noviembre de 2014.

Si bien la tutela contra decisiones judiciales del Consejo de Estado fue admitida mediante sentencia de unificación del 31 de julio de 2012, lo cierto es que para su procedencia se deben tener en cuenta, los presupuestos fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-590/2005:

b. Que se hayan agotado todos los medios –ordinarios y extraordinarios– de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última (p.69).

La tutela puede convertirse en un recurso con el fin de atacar el reconocimiento de la extensión de jurisprudencia, pero se debe realizar un esfuerzo argumentativo y probatorio de suficiente peso, más aún cuando para su procedencia se han establecido una serie de causales, así que la decisión de recurrir a esta vía debe ser suficientemente estudiada con el fin de no congestionar a los jueces de las Altas Cortes en asuntos que ya han sido ampliamente debatidos y aclarados. Ahora bien, si lo que ocurrió en el caso es que no se accedió a la extensión, el peticionario tiene la facultad de acudir a la vía jurisdiccional, porque el que no se acceda a la extensión no significa inexistencia de razones para el reconocimiento de derecho reclamado.

Luego, sumado al anterior estudio, se detectó que en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla durante el periodo 2 de julio de 2012 al 31 de diciembre de 2014 había una solicitud de extensión de jurisprudencia, que si bien en términos generales se puede decir que cumplió con los requisitos de presentación que exige la Ley 1437/2011, en su artículo 102, porque el peticionario fue claro en decir que efectivamente actuaba en ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia, apoyándose en una sentencia de unificación jurisprudencial proferida por la sección segunda del CE, de 29 de septiembre de 2011, expediente 2005-02866, actora: Universidad del Atlántico, demandada: Julia Lourdes Llanos Borrero, la cual consideraba que se ajustaba a las condiciones fácticas que aquel presentaba, sustentadas en el hecho de que el Tribunal Administrativo del Atlántico hubiera tenido en

cuenta dicha sentencia para resolver la nulidad de un acto administrativo emitido por el Alcalde Distrital para suprimir una prima convencional que nació durante los años 1990 y 1991.

Por lo tanto, como tales derechos nacen antes de la vigencia de la Ley 100/1993, se encontraban revestidos de la condición de ser derechos adquiridos; entonces, el DEIPB, al recibir la solicitud y en cumplimiento del artículo 614 de la Ley 1564/2012, pone en conocimiento de la Andje la petición presentada, resaltando que los hechos se remontaban a la existencia de las Empresas Públicas de Barranquilla, que había celebrado con su sindicato una convención que tendría como vigencia el periodo 1990-1991, la cual le reconocía a los pensionados una prima.

No obstante, en el año 2008 el Distrito la suprime mediante acto administrativo, que a su vez fue demandado en acción de nulidad por el hoy solicitante; al rechazar la solicitud del peticionario se expone como razón lo señalado por el artículo 467 del CST: “los trabajadores obligados por una convención colectiva tienen acción para exigir su cumplimiento o el pago de daños y perjuicios”... y que el peticionario no se encuentra legitimado para hacer la solicitud porque no es ni pensionado, ni expleado de la extinta Empresas Públicas de Barranquilla.

Así, el Distrito dice que se configuraba la causal segunda para negar la extensión de jurisprudencia, que establece la posibilidad de exponer las razones por las cuales la situación del peticionario no es igual a la descrita en la sentencia unificada (C. Const.C-621/2015), y afirma que la sentencia de unificación es producto de una

acción de lesividad, pero en este caso, a diferencia de la Universidad del Atlántico, las Empresas Públicas no existen y no se está discutiendo una pensión de vejez.

Como se mencionó en líneas anteriores, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado recibió el comunicado del Distrito y al respecto conceptuó, de forma errada, que no era procedente la extensión de jurisprudencia porque solo eran decisiones unificadas aquellas que fueran proferidas por el Consejo de Estado, después de la entrada en vigencia de la Ley 1437/2011. Al respecto es conveniente resaltar que la agencia modificó su postura a partir del concepto de 10 de diciembre de 2013, emitido por la Sala de Consulta Civil, M.P. Willian Zambrano Cetina.

CONCLUSIONES

En Colombia muy a pesar de que desde el año 1991 se encuentra estructurada jurídicamente como un Estado Constitucional, su proceso de acomodación a los mandatos propios del sistema ha sido gradual, porque solo a partir del año 1995 se posibilitó en el máximo tribunal constitucional la facultad de tener un papel judicial activo, que se reflejaría en el valor de sus decisiones, con fundamento en el artículo 13 de la CP, a lo que hay que sumarle el incremento de la demanda de justicia y la congestión judicial, que ejerce presión sobre el órgano legislativo a fin de que se implementen medidas para hacer frente a la insatisfacción social.

La solicitud de extensión de jurisprudencia, aun cuando es una herramienta nueva en el or-

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

Cabe agregar que el reconocer en ciertos casos valor material de ley a las decisiones judiciales, no es un retroceso del Positivismo (Prieto, 1996), todo lo contrario, es asumir que está en proceso de evolución teniendo en cuenta la filosofía crítica del neoconstitucionalismo. Tanto es así que a través de la Ley 1437/2011 se ha posibilitado la aplicación de las sentencias de unificación, como una forma de aceptar que existe la necesidad de controlar no solo el actuar de los jueces, sino especialmente el de las autoridades administrativas, evitando que puedan escudarse con el argumento de que existe variada interpretación sobre un mismo tema; y es que en la medida en que aumentan las reglas claras e inequívocas de interpretación, aun cuando sean jurisprudenciales, se contribuye a desestimular la litigiosidad en la jurisdicción contencioso administrativa.

En un Estado Social Democrático de Derecho es necesario que se garantice a los ciudadanos herramientas que hagan posible que de una forma activa todas las personas puedan ejercer sus derechos, y que en la medida de lo posible

se reduzcan aquellos obstáculos que tienden a hacer más lento el acceso a la justicia, pero garantizando la credibilidad no solo del operador judicial, de quien se espera sea consecuente en su proceder con la posición de los altos tribunales, sino también de parte de las autoridades administrativas, en cumplimiento del principio de legalidad, que es esencia del procedimiento administrativo.

La solicitud de extensión de jurisprudencia cuenta con todos los elementos para consolidarse en el sistema jurídico colombiano, porque en esencia lo que se busca es garantizar a todas las personas el derecho de recibir un trato igualitario por parte de autoridades judiciales y administrativas, aunque por ser una herramienta de tipo jurídico, debe ser desarrollada a través de una serie de pasos o requisitos para su procedencia. Lo importante es que estos no deben ser tomados a la ligera, y para que no terminen convirtiéndose en obstáculos, se requiere aprender a identificar el núcleo esencial de las sentencias de unificación.

Por ello sería conveniente que quedara en manos de los conocedores del ordenamiento jurídico su activación; no obstante, y muy a pesar de que puede existir un alto margen de error, lo cierto es que se detectó en la presente investigación un latente desconocimiento del manejo procedimental que se le debe dar a la solicitud de extensión. Una muestra de tal situación son los autos que fueron referenciados en la segunda parte del presente trabajo, de los cuales se pudo extraer como particularidad que de 20 casos revisados, en 9 procesos fue rechazada la solicitud

de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado por ser extemporánea, en 4 oportunidades no se aportó la sentencia unificada y en 6 ocasiones la solicitud no cumplió con el requisito de exponer razonadamente su fundamento, o se omitió el requisito formal de pedir la solicitud de extensión de jurisprudencia.

Lo anterior advierte que no se puede pretender que el juez supla las falencias en las que incurre el peticionario, porque este procedimiento busca evitar que se adelante un proceso sobre derechos que sean explícitos, pero siempre que sean ejercidos en tiempo oportuno.

Con el fin de ser un poco más precisos en las conclusiones se puede decir: solo a través del desarrollo y proliferación de las sentencias unificadas la solicitud de extensión de jurisprudencia puede contribuir a que la administración de justicia sea eficiente, ágil y oportuna, porque su procedimiento especial ejerce control de la producción de actos administrativos y el actuar de las autoridades administrativas en general.

La solicitud de extensión de jurisprudencia, aunque sea de carácter facultativo, es un instrumento a través del cual se busca realizar los fines del Estado Social de Derecho, que garantiza el derecho a la igualdad, seguridad jurídica, eficiencia.

La solicitud de extensión de jurisprudencia puede ser considerada una manifestación del derecho de petición, cuyo tratamiento es especial, teniendo en cuenta que su reglamentación se encuentra desarrollada en la Ley 1437/2011. A través de la solicitud de extensión de jurisprudencia se puede realizar un control de las decisiones

administrativas de los entes del Estado, que de no ser ajustada a la sentencia de unificación serán corregidas por el operador judicial mediante un trámite procesal ágil.

Aunque se impongan restricciones a la aplicación de las sentencias unificadas a través de la ley, esto no debe ser entendido como un regreso a las prácticas tradicionalistas de restringir los efectos de la jurisprudencia, sino más bien como la forma de fijar reglas claras e inequívocas sobre su operar, que permite el empleo de la figura de la analogía propia del Positivismo en la jurisprudencia.

REFERENCIAS

- Arias, G. F. (2013). *Problemáticas actuales del Derecho Administrativo colombiano. Valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Bernal, C. (2013). *El juicio de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De Lafont Pianeta, R. E. (2013). El proceso especial para la extensión de la jurisprudencia. *Derecho Procesal Contencioso Administrativo*. Extraído desde file:///D:/datos/Desktop/tesis%20sobre%20extensi%C3%B3n%20de%20jurisprudencia/pag%20512-%2020rafael-enrique-ostau-de-lafont.pdf

- Ferreira, J. (2010). La individuación: una perspectiva sobre la cuestión del hombre. Nuevo itinerario. *Revista Digital de Filosofía*.
- Gómez, A. (2014). *Extensión de jurisprudencia en sede administrativa y judicial*. Informe.
- Hernández, A. (2011). La jurisprudencia en el nuevo Código. En C. D. *Estado, memorias del Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Temis.
- López, D. (2000). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis Editores.
- Montoya, J. (2004). *Aproximación al concepto analogía en la obra de Gilbert Simondon. Co-Herencia*. Bogotá: Temis.
- Peces, G. (1993). *Sobre principios y normas. Problemas del razonamiento*. Editor, L. Prieto Sanchís. Centro de Estudios Constitucionales. Extraído desde http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11676/sobre_Peces_1993.pdf?sequence=1
- Prieto S., L. (1996). El constitucionalismo de principios ¿entre el Positivismo y el iusnaturalismo? (A propósito de «El derecho dúctil» de Gustavo Zagrebelsky). *Anuario de Filosofía del Derecho XIII*, 125-158.
- Prieto S., L. (2010). Neoconstitucionalismo (un catálogo de problemas y argumentos). *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 461-506.
- Rivero, J. (2002). A propósito de las metamorfosis de la administración actual: democracia y administración. En *Páginas de Derecho Administrativo, libro homenaje*. Bogotá: Temis.
- Jurisprudencia**
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-113/1993, de 25 de marzo. M.P. Jorge Arango Mejía. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-131/1993, de 1 de abril. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-83/1995, de 1 de marzo. M.P. Carlos Gaviria Díaz. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-590/2005, de 8 de junio. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-634/2011, de 24 de agosto. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-816/2011, de 1 de noviembre. M.P. Mauricio González Cuervo. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-762/2011, de 7 de octubre. M.P. María Victoria Calle Correa. Bogotá D.C.
- Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-621/2015, de 30 de septiembre. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Expediente 8633-05/2006. C.P. Jesús María Lemus

- Bustamante. Bogotá. D.C., 3 de agosto de 2006.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Rad. 08001-23-31-000-2005-02866 - 03 (2434-2010), Bogotá, 29 de septiembre de 2011.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Consejero Ponente (C. P.) Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad. 11001 03 25 000 20130064500, Expediente 1280-2013. Bogotá D.C., 11 de diciembre de 2013.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Rad. 11001032500020130135700. Sentencia 3429/2013, de 21 de octubre. C. P. Bertha Lucía Ramírez de Páez. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001032500020130046900. Sentencia 0972/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001032500020130054500. Sentencia 1063/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001 03 25 000 2013 01358 00. Sentencia 3430/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001032500020130089300. Sentencia 1933/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001 03 25 000 2013 01343 00. Sentencia 3415/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 110010325000201301373. Sentencia 3459/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001032500020130130500. Sentencia 3320/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección

- ción Segunda Subsección A. Rad. 11001032500020130065600. Sentencia 1294/2013, de 11 de diciembre. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 11001 03 25 000 20130064500. Sentencia 1280/2013, de 11 de diciembre. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Rad. 11001332700020130001700. Sentencia 20093/2013. C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Rad. 110010325 00020130106500. Sentencia 2449-13 C. P. Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección A. Rad. 110010325 00020130112300. Sentencia 2647/2013. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Rad. 110010326 000201300960047833A. Sentencia C. P. Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda Subsección B. Rad. 110010325 00020120077400. Sentencia 2544/2012. C. P. Gerardo Arenas Monsalve. Bogotá D.C.
- Colombia. Procuraduría Delegada ante el Consejo de Estado. Concepto 129/2014, de 30 de abril. Rad. 110010325000201300039 00 (0097-2013). Ponente: Cristina Grueso Sánchez.

Legislación nacional

- Colombia. *Ley 11/1975*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 270/1996*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 29/1998*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 1285/2009*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 1395/2010*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 37/2011*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 1437/2011*. Bogotá: Editorial Legis.
- Colombia. *Ley 1564/2012*. Bogotá: Editorial Legis.