



UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA
GESTIÓN DE BIBLIOTECAS



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, _____

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El (Los) suscrito(s):

ALEXI FARID CASTRO PIZO, con C.C. No. 83.029.207 de Saladoblanco-Huila, y ALVARO JESUS CASTRO PIZO, con C.C. No. 1.075.212.604, autores de la tesis y/o trabajo de grado CRITICAS A LA EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA, Titulado MAESTRIA, presentado y aprobado en el año 2023, como requisito para optar al título de MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales "open access" y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, "Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores", los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

ALEXI FARID CASTRO PIZO

Firma: _____

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

ALVARO JESUS CASTRO PIZO

Firma: _____

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: CRITICAS A LA EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
ALEXI FARID ALVARO JESUS	CASTRO PIZO CASTRO PIZO

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
GERMAN ALFONSO	LOPEZ DAZA

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
GERMAN ALFONSO	LOPEZ DAZA

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: MAGISTER

FACULTAD: CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

PROGRAMA O POSGRADO: DERECHO

CIUDAD: NEIVA **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2023 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 104

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):



Diagramas___ Fotografías___ Grabaciones en discos___ Ilustraciones en general___ Grabados___
Láminas___ Litografías___ Mapas___ Música impresa___ Planos___ Retratos___ Sin ilustraciones___X_
Tablas o Cuadros___

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento: WINDOWS

MATERIAL ANEXO: CD

PREMIO O DISTINCIÓN (*En caso de ser LAUREADAS o Meritoria*):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Extensión de jurisprudencia	Extension of jurisprudence		
2. Sentencia de Unificación	Unification Judgment		
3. Congestión judicial	Judicial Congestion		
4. Procedimiento	Procedure.		

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

El propósito de esta investigación, está orientado a fundar una crítica al mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia, a partir de un proceso de análisis documental sobre los antecedentes del mecanismo, la forma en que se ha utilizado, y sus resultados como mecanismo diseñado para descongestionar el sistema judicial en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, bajo el cual se presenta un análisis de las diferentes temáticas conocidas por las cinco secciones y los adelantos que se han generado en materia de unificación respecto a estos, además de un análisis estadístico del comportamiento de la gestión de procesos en el Consejo de Estado desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, bajo el cual se pone en evidencia como la especificidad de algunos casos no permite la utilización del mecanismo y como la necesidad de cumplir con el debido proceso y generar una administración de justicia que garantice la igualdad, no resultan compatibles con su utilización como mecanismo de descongestión judicial, lo que determina que el mecanismo no pueda cumplir su finalidad como instrumento de descongestión judicial y así mismo no represente un cambio significativo en el comportamiento de solución de procesos en el órgano de cierre.

Concluyendo así que los efectos de la extensión de la jurisprudencia, soportados en la implementación y ejecución de la Ley 1437 de 2011, resultan insuficientes para aportar a la eficiencia del proceso de administración de justicia en el país, toda vez que la utilización del mecanismo de extensión de la jurisprudencia debe adelantarse a elección del interesado, adicional a que se establece como un proceso



optativo y puede resultar en un proceso extenso bajo las condiciones de congestión de las diferentes secciones del Consejo de Estado.

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

The purpose of this research is aimed at basing a critique of the mechanism of extension of the jurisprudence in Colombia, based on a process of documentary analysis of the background of the mechanism, the way it has been used, and its results as a mechanism designed to decongest the judicial system in the administrative jurisdiction, under which an analysis of the different issues known by the five sections and the advances that have been generated in terms of unification with respect to these is presented, In addition to a statistical analysis of the behavior of the management of processes in the Council of State since the entry into force of Law 1437 of 2011, under which it becomes evident how the specificity of some cases does not allow the use of the mechanism and how the need to comply with due process and generate an administration of justice that guarantees equality, are not compatible with its use as a mechanism of judicial decongestion, which determines that the mechanism cannot fulfill its purpose as a mechanism of judicial decongestion and likewise does not represent a significant change in the behavior of process resolution in the closing body.

Thus concluding that the effects of the implementation and execution of Law 1437 of 2011 are insufficient to contribute to the efficiency of the process of administration of justice in the country, since the use of the mechanism of extension of jurisprudence must be carried out at the choice of the interested party, in addition



to the fact that it is established as an optional process and can result in a lengthy process under the conditions of congestion of the different sections of the Council of State.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Presidente Jurado: MARIELA MENDEZ CUELLAR

Firma:



CRITICAS A LA EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA EN COLOMBIA

ALEXI FARID CASTRO PIZO

ALVARO JESUS CASTRO PIZO

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

NEIVA, 2023

Resumen

El propósito de esta investigación, está orientado a fundar una crítica al mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia, a partir de un proceso de análisis documental sobre los antecedentes del mecanismo, la forma en que se ha utilizado, y sus resultados como mecanismo diseñado para descongestionar el sistema judicial en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, bajo el cual se presenta un análisis de las diferentes temáticas conocidas por las cinco secciones y los adelantos que se han generado en materia de unificación respecto a estos, además de un análisis estadístico del comportamiento de la gestión de procesos en el Consejo de Estado desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, bajo el cual se pone en evidencia como la especificidad de algunos casos no permite la utilización del mecanismo y como la necesidad de cumplir con el debido proceso y generar una administración de justicia que garantiza la igualdad, no resultan compatibles con su utilización como mecanismo de descongestión judicial, lo que determina que el mecanismo no pueda cumplir su finalidad como instrumento de descongestión judicial y así mismo no represente un cambio significativo en el comportamiento de solución de procesos en el órgano de cierre.

Concluyendo así que los efectos de la extensión de la jurisprudencia, soportados en la implementación y ejecución de la Ley 1437 de 2011, resultan insuficientes para aportar a la eficiencia del proceso de administración de justicia en el país, toda vez que la utilización del mecanismo de extensión de la jurisprudencia debe adelantarse a elección del interesado, adicional a que se establece como un proceso optativo y puede resultar en un proceso extenso bajo las condiciones de congestión de las diferentes secciones del Consejo de Estado.

Palabras Clave: Extensión de jurisprudencia, Sentencia de Unificación, Congestión judicial, Procedimiento.

Abstract

The purpose of this research is aimed at basing a critique of the mechanism of extension of the jurisprudence in Colombia, based on a process of documentary analysis of the background of the mechanism, the way it has been used, and its results as a mechanism designed to decongest the judicial system in the administrative jurisdiction, under which an analysis of the different issues known by the five sections and the advances that have been generated in terms of unification with respect to these is presented, In addition to a statistical analysis of the behavior of the management of processes in the Council of State since the entry into force of Law 1437 of 2011, under which it becomes evident how the specificity of some cases does not allow the use of the mechanism and how the need to comply with due process and generate an administration of justice that guarantees equality, are not compatible with its use as a mechanism of judicial decongestion, which determines that the mechanism cannot fulfill its purpose as a mechanism of judicial decongestion and likewise does not represent a significant change in the behavior of process resolution in the closing body.

Thus concluding that the effects of the implementation and execution of Law 1437 of 2011 are insufficient to contribute to the efficiency of the process of administration of justice in the country, since the use of the mechanism of extension of jurisprudence must be carried out at the choice of the interested party, in addition to the fact that it is established as an optional process and can result in a lengthy process under the conditions of congestion of the different sections of the Council of State.

Key Words: Extension of jurisprudence, Unification Judgment, Judicial Congestion, Procedure.

Abreviaturas

CPACA – Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Const. P. – Constitución Política de Colombia

C. Const. – Corte Constitucional

Smmly – Salarios mínimos legales mensuales vigentes

Contenido

INTRODUCCIÓN	9
1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA	20
1.1. Antecedentes	20
1.2. Unificación de la jurisprudencia.....	24
1.3. Sentencias de unificación como precedente a la implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.	26
1.4. La extensión jurisprudencial en la Ley 1437 de 2011	28
2. SENTENCIAS DE UNIFICACION.....	34
2.1. Caracterización de sentencias consideradas como de unificación de jurisprudencia entre el 2 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2017.	34
2.1.1. Sala plena de lo Contencioso Administrativo	35
2.1.2. Sección Primera.....	37
2.1.3. Sección Segunda.....	40
2.1.4. Sección Tercera	45
2.1.5. Sección Cuarta	55
2.1.6. Sección Quinta.....	57
2.1.7. Análisis compilado de las sentencias sobre unificación de jurisprudencia y recursos extraordinarios entre el 2 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2017.	60

Críticas a la extensión de la jurisprudencia en Colombia	VI
3. CARACTERIZACIÓN Y CRITICA A LA EXTENSIÓN JUDICIAL	62
3.1. Caracterización de la extensión jurisprudencial	62
3.1.1. Características de la extensión jurisprudencial en la jurisdicción contenciosa administrativa.	62
3.1.2. Incidencia de la extensión jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano	64
3.2. Deficiencias del mecanismo de Extensión de la jurisprudencia	68
3.2.1. Análisis estadístico del comportamiento de los procesos en el Consejo de Estado desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (2012 – 2022)	68
3.2.1.1. Sección Primera	69
3.2.1.2. Sección Segunda.....	70
3.2.1.3. Sección Tercera	73
3.2.1.4. Sección Cuarta	75
3.2.1.5. Sección Quinta	76
3.2.1.6. Consejo de Estado - Compilado general	78
3.3. Critica a la extensión de la jurisprudencia en Colombia	79
3.4. La extensión jurisprudencial en la Ley 2080 de 2021.....	83
CONCLUSIONES.....	86
REFERENCIAS.....	94

Tablas

Tabla 1.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	70
Tabla 2.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	72
Tabla 3.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	74
Tabla 4.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	76
Tabla 5.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	77
Tabla 6.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022.....	78

Figuras

Figura 1. Documentación de providencias.	28
Figura 2. Grafico comportamiento	69
Figura 3. Grafico comportamiento	72
Figura 4. Grafico comportamiento	73
Figura 5. Grafico comportamiento	75
Figura 6. Grafico comportamiento	77
Figura 7. Grafico comportamiento	78

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano como parte de la base requerida para mantener su condición de estado social de derecho, ha promovido cambios constantes en su marco establecido, avanzando de acuerdo a las condiciones requeridas para que la administración de justicia y la garantía del disfrute de los derechos de los ciudadanos sea una realidad, dado que con las condiciones de represamiento de procesos y demoras en la administración de justicia, se generan amplias afectaciones al disfrute de los derechos de la población, lo que conlleva a la configuración de la figura de extensión de la jurisprudencia en el país, no obstante los resultados de su implementación no han sido los esperados.

Por esta razón, el problema de investigación se centra en identificar las falencias del mecanismo de extensión de la jurisprudencia contenido en la Ley 1437 de 2011, de manera que el objetivo general de la investigación es generar una crítica a la extensión de la jurisprudencia en Colombia, mediante un estudio descriptivo con enfoque mixto cuantitativo – cualitativo, a través de una revisión documental sobre las sentencias disponibles y las estadísticas asociadas a la aplicación de este instrumento en el país.

De ahí que la investigación, parte en el capítulo uno con el desarrollo de la evolución normativa de la extensión jurisprudencial en Colombia, mediante el desarrollo de cuatro literales, que aportan al conocimiento del origen del instrumento y las condiciones que permitieron su implementación en Colombia.

Así pues, se inicia en el primer literal, con un análisis de los antecedentes que conllevaron al desarrollo de la figura, como forma de conocer más a fondo el origen de la norma, dado que aun cuando se tiene que esta responde a las condiciones de saturación del sistema judicial en Colombia, por el que se toma bajo el título V de la Ley 1437 de 2011, la figura de extensión de la jurisprudencia como instrumento fundamental para la descongestión de la justicia en el país, se debe ahondar más en el conocimiento de su marco procedimental, en las condiciones en las que realmente

genera un aporte a la descongestión del sistema en el país, en consecuencia se avanza en el conocimiento de las motivaciones que conllevaron al desarrollo del mecanismo en el país, y como a partir de este se promueve el incremento de la eficiencia en las condiciones de administración de justicia, haciendo especial énfasis en la necesidad de cumplir con los principios de celeridad, eficiencia y efectividad en el proceso, además de lograr garantizar las condiciones de equidad e igualdad en la solución de controversias, al encontrar un alto nivel de morosidad en el sistema y así mismo poner en evidencia el impacto que esto tiene para la población, denotando así que la motivación esencial de creación de la norma y las condiciones que incentivaron su formulación como Ley, se centraron en la mejora de la gestión de lo contencioso Administrativo en el país.

Luego, en el segundo literal se evidencia la orientación de las acciones generadas hacia el fortalecimiento del marco jurídico para promover la eficiencia judicial en el país de ahí que se esboza una breve caracterización de la figura, de sus componentes y de la manera en la que opera en el marco jurídico colombiano, como forma de conocer más a fondo sus condiciones y como a partir de estas se promueve la minimización de los tiempos de solución de los procesos, dado su origen, que data de la necesidad de dinamizar las relaciones ante los ciudadanos y garantizar los derechos de la población ante las instituciones, no obstante al ciudadano le asiste el deber de demostrar e indicar los supuestos de hecho y derecho, al tener que los presupuestos de procedencia del mecanismo son específicos y objetivos. Adicional a la manera en la que el mecanismo extiende su orientación hacia la unidad del ordenamiento jurídico, bajo la premisa principal de garantizar el derecho fundamental a la igualdad, como se ratifica en la Sentencia C-539 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, “La Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la Ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho”, soportada además en la Sentencia C-816 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se refiere que, la fuerza vinculante de las decisiones proferidas por las altas cortes, al ser

catalogadas como órganos jurisdiccionales de cierre, lo cual es inherente a que presenten la imposición de unificación jurisprudencial, entre su jurisdicción, por lo que este mandato solo se dirige a las cortes de cierre, bajo la orden del constituyente, con el fin principal de generar una herramienta que promueva la uniformidad en la interpretación y en la aplicación judicial, con base en el principio de igualdad al proferir las decisiones correspondientes, por lo que se hace necesario el conocimiento de la función de unificación de la jurisprudencia y su connotación, además de las condiciones de implementación.

Posteriormente en el tercer literal, se procede con un análisis de las sentencias de unificación proferidas, de forma que se pueda exponer de manera más amplia la aplicación de este mecanismo y como a través de este se ha logrado adaptar el ordenamiento jurídico a las necesidades de administración de justicia de la población, donde se centra principalmente en el principio de igualdad como rector de las acciones administrativas, tal como lo contiene el CPACA en el Artículo 3º, bajo el cual se orienta a las autoridades, sobre el deber de interpretación y aplicación de las disposiciones, como soporte de la regulación de las actuaciones y procedimientos administrativos, en línea siempre con los principios contenidos en la Constitución política. Al referirse a la obligatoriedad de mantener una aplicación uniforme del marco normativo y jurisprudencial, siempre y cuando se presenten los mismos supuestos ya sean facticos o jurídicos, tal como se especifica en el Artículo 10º del CPACA, donde se resalta que la resolución de casos debe responder a una aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, siempre y cuando se cumpla el precepto que se presenten los mismos supuestos facticos y jurídicos, denotando así que deben tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial previas, que contengan la interpretación aplicación de las normas correspondientes, bajo el mandato explícito de mantener el principio de igualdad, al obligar que la administración de justicia sea equitativa y de esta manera no se le puedan dar soluciones distintas a casos que sean iguales, razón por la que la configuración de las sentencias a nivel legal, también se contiene en el CPACA, dado que bajo lo contenido en el Artículo 270º, se tiene que las

sentencias de unificación jurisprudencial aplicables bajo este código, corresponden a las proferidas con el Consejo de Estado, bien sea por importancia jurídica, por trascendencia económica, social o como respuesta a la necesidad de unificar o sentar Jurisprudencia, adicional a “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.” Es así como a partir de los conceptos definidos, se presenta un análisis de las sentencias de unificación en la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se puedan establecer los avances que se han obtenido a la fecha, mediante la aplicación de este mecanismo en el país, sin embargo al analizar las condiciones de unificación jurisprudencial y los efectos de esta en los resultados de administración de la justicia, se encuentra que en realidad el impacto no es significativo, puesto que bajo el análisis estadístico presentado por el Consejo de Estado (2014), en el periodo comprendido entre la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 y la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en el año 2012, es decir un periodo de más de veinte años, de 35.851 (treinta y cinco mil ochocientos cincuenta y un) registros, solo 4000 (cuatro mil) cumplían las características requeridas para poder considerarse como sentencias de unificación jurisprudencial, lo que corresponde apenas al 11,15% de los registros, lo que de facto determina que este tipo de mecanismos no tiene un impacto significativo en lo que respecta a la descongestión del sistema. Dado que al segmentar el análisis de las condiciones de estos 4000 (cuatro mil) registros, se encuentra que en efecto solo el 16% de estas 650 (seiscientos cincuenta) se catalogan como sentencias de unificación, factor que en efecto permite establecer que el mecanismo resulta insuficiente, sino que su alcance depende de variables como el conocimiento de la jurisprudencia y un análisis juicioso de los antecedentes, factor que de facto dificulta su aplicación, lo que resulta en un bajo nivel de aplicación y por ende de impacto en la descongestión del sistema, no obstante, continuando con la caracterización de la extensión de la jurisprudencia, sobre las condiciones que se han generado a partir de su inclusión en el sistema de administración de la justicia, no solo a partir del concepto

mismo y de las variables que intervienen en su aplicación, sino a través de un análisis de lo que este mecanismo significa para el ordenamiento jurídico colombiano, en el que a través de este se incrementa la relevancia del precedente como parte fundamental de la administración de justicia.

Finalizando el capítulo con el cuarto literal, en el que se presenta la consagración del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia, por parte del Consejo de Estado, como forma de fortalecer las condiciones de celeridad e igualdad en la administración de justicia, por lo que se presenta un análisis de lo contenido en los Artículos 10, 102 y 269, bajo los que se establece el mecanismo y se orienta su campo de acción dentro del marco normativo nacional.

El segundo Capítulo, presenta un análisis de las sentencias de unificación, como soporte de la uniformidad de la aplicación del ordenamiento jurídico en Colombia, ahondando más en las temáticas dirimidas y en lo que estas han significado en el contexto jurisprudencial en el país.

Iniciando en el primer literal, con un análisis de las sentencias de unificación y su extensión, encontrando que estas no solo pretenden abordar el precedente como forma de aportar al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia, sino que ha ido ampliando su cobertura a diferentes temáticas, por lo que cada una de las secciones del Consejo de Estado están conformadas por magistrados expertos en diferentes áreas, de manera que se pueda dar diligencia a los requerimientos explícitos de la jurisdicción, por lo que se genera un análisis específico en siete sub - literales, como se presenta a continuación.

En el primer sub – literal, se caracterizan las sentencias consideradas como de unificación de jurisprudencia en una ventana de observación de cinco años (2012 – 2017) por parte de la Sala plena de lo Contencioso Administrativo, donde al verificar las temáticas abordadas en materia de importancia jurídica, se abordan aspectos en cuanto a las disposiciones sobre problemáticas que se definen en si por el precedente,

como las condiciones de inhabilidad y como afectan la gestión o asignación de cargos, los requerimientos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, o la afectación medioambiental y las condiciones de las acciones populares, poniéndose así en evidencia como en efecto las precisiones planteadas resultarían de suma utilidad al momento de dirimir las controversias que se presenten en sede jurisdiccional.

Luego en el segundo sub – literal, se tratan los aspectos decididos en la Sección Primera, como encargada de dar solución a los temas de competencia general, poniendo en evidencia la necesidad de cumplir los preceptos contenidos en el marco normativo para lograr un acceso efectivo a las condiciones de administración de justicia, además de como la utilidad pública y el interés social colectivo se toma como superior sobre intereses particulares, para dirimir recursos sobre expropiación administrativa, adicional a las condiciones para aplicar el principio de favorabilidad para la sanción a infracciones en el mercado cambiario, teniendo además exaltar la necesidad de unificar conceptos, de manera que no se presenten criterios contrarios en la aplicación del derecho de acuerdo a la dependencia, sino que se genere una aplicación transversal a los entes encargados y así mismo se pueda garantizar el principio de igualdad en la administración de justicia.

En el tercer sub – literal, se presenta el análisis de las decisiones proferidas en la Sección Segunda, sobre problemas laborales y pensionales de individuos que laboraron en entidades del Estado, en los que se conocen procesos por cambios en el marco normativo respecto a las condiciones de acceso a la pensión por el Régimen Especial, adicional a otros procesos respecto a los factores salariales a incluir en la liquidación de la resolución pensional, entre otros elementos relacionados con el cargo desempeñado o con el marco normativo aplicable en relación con el tiempo y forma de la controversia, donde se encuentra que aun cuando se presentan varios procesos sobre el mismo tema, todos aducen situaciones diferentes, lo que aporta a estructurar un precedente con mayor alcance, para la solución de controversias en este campo.

Pasando en el cuarto sub literal a observar las condiciones de desarrollo de las decisiones proferidas por la Sección Tercera en lo que respecta a las demandas al estado, relacionadas con los daños ocasionados a terceros y la responsabilidad del estado como garante de derechos aun en el contexto del conflicto armado, además de referirse a la responsabilidad que adquiere el estado con los activos de sus instituciones, y con las condiciones mentales en que estos desempeñan su labor, debido principalmente a los hechos a los que estos tienen exposición en el desarrollo de sus actividades laborales, denotando así la alta relevancia de mantener un proceso continuo de acompañamiento y verificación de las condiciones en las que laboran, adicional a otros hechos en los que se integra el estado como articulador y garante de derechos en el país, por lo que la Sala refiere al respecto que aun cuando el Consejo de Estado como máximo juez de la administración pública no puede generar un precedente que tenga el alcance suficiente, debido a la subjetividad de los hechos que se integran como fundamento de los diferentes procesos, razón por la que no se puede privilegiar ningún régimen en particular, sino que debe dejarse en manos del juez la definición frente a cada caso concreto, adicional a otro tipo de casos, como los conocidos respecto a la responsabilidad del estado por la privación injusta de la libertad, respecto a la cual se presenta la necesidad de ahondar en condiciones que permitan generar un símil que soporte el cálculo de la tasación sin afectar las condiciones de cumplimiento del derecho a la igualdad, adicional a la base que permite establecer si en realidad se origina la privación injusta de la libertad. Encontrando así que esta Sala en particular tiene conocimiento sobre las diferentes tipificaciones de daños y la cobertura que el estado pueda dar como garante de derechos, de ahí que se han generado lineamientos específicos para soportar la tasación de los daños en los diferentes casos y así mismo aportar al resarcimiento del daño o por lo menos a la mitigación de este, bajo el cual se construye un precedente en torno a las condiciones de tasación de los daños generados y los diferentes grados de cercanía o consanguineidad que tienen cobertura; sin embargo bajo las condiciones en que se generan los diferentes daños, este precedente resulta insuficiente al no aportar al

incremento de la eficiencia en la solución de procesos , al requerir el conocimiento de las condiciones específicas de cada caso en particular.

Avanzando en el tema, en el quinto sub literal con las observaciones de las decisiones proferidas por la Sección Cuarta, sobre solución de controversias relacionadas con los impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales, en las que se trata la temática del restablecimiento del derecho en materia tributaria, en cuanto al impacto que pueden generar, como afectaciones directas a la sostenibilidad de las empresas, encontrando así que en este ámbito el precedente resulta insuficiente para conocer las controversias presentadas, toda vez que cada caso presenta particularidades que requieren del conocimiento del juez en la materia.

Seguido en el sub literal sexto, con todo lo relacionado con la legalidad de los actos electorales y los actos de contenido electoral bajo las sentencias proferidas por la Sección Quinta, en las que se definen las bases para la nulidad electoral, teniendo las condiciones de responsabilidad generadas a partir de la elección popular y como esta soporta la necesidad de requerir el cumplimiento de los tiempos establecidos y las condiciones de aspiración a cargos de poder público, donde además se establece que los casos conocidos por la Sala presentan situaciones fácticas y jurídicas específicas, lo que dificulta la aplicación del precedente y requiere del conocimiento particular de cada caso por el juez, como forma de cumplir con el debido proceso y solucionar en congruencia con el marco normativo colombiano.

Consecutivamente, en el séptimo sub literal, se analiza el compilado de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado bajo la utilización del mecanismo de unificación de jurisprudencia y recursos extraordinarios, se encuentra que la utilización de estos apenas tiene una significancia del 0,3% en relación al total de ingresos efectivos al Consejo de Estado, lo que de facto evidencia el incumplimiento de los objetivos sobre los que se creó la figura de extensión de la jurisprudencia.

Luego en el tercer capítulo se presenta la caracterización y crítica a la extensión judicial, a partir del marco normativo bajo el que fue creado y de las características que definen este mecanismo en el primer literal, en el que adicional se presenta la incidencia que tiene el mecanismo de extensión de la jurisprudencia en el sistema jurídico colombiano.

Seguido en el segundo literal, se evidencian las deficiencias del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, que posteriormente se confronta, bajo el análisis del comportamiento de las condiciones del sistema a partir del estudio de las estadísticas de movimiento de procesos del Consejo de Estado, posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, bajo el cual se evidencia como el comportamiento del inventario final de procesos supera en promedio el número de ingresos efectivos al sistema, que además resulta en que la congestión del sistema se mantenga, puesto que aun cuando se presente una reducción significativa de los ingresos al sistema, la tasa de congestión se mantiene, lo que conlleva a evidenciar como a pesar de la incursión de este mecanismo, su efecto resulta insuficiente y por consiguiente se desestima su alcance como aporte al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia y de descongestión del sistema judicial en el país.

No obstante, tal como se presenta en el aparte del análisis estadístico, el comportamiento de la gestión y solución de procesos en cada una de las secciones resulta diferente, no solo porque las temáticas de conocimiento de cada Sala son distintas, sino debido a que cada temática presenta una dinámica diferente en el ordenamiento jurídico, donde algunas tipificaciones como la de daños no cuenta con aplicabilidad del precedente por la especificidad de las condiciones de su configuración, de ahí que en este campo no se puede promover la unificación con fines de aumentar la eficiencia en la administración de justicia, denotando así que aun cuando se generen mecanismos enfocados en aumentar la cobertura del sistema judicial, sin infringir las condiciones del marco normativo, no se logra por la especificidad de las sentencias proferidas, al encontrar que las condiciones que enmarcan los procesos se repiten y

por consiguiente generan un desgaste continuo del sistema, que aun cuando promueve la administración de justicia, resulta en un sistema colapsado, en el que los recursos resultan insuficientes y los esfuerzos por aportar a su descongestión no logran generar el impacto esperado, adicional al desarrollo de mecanismos como este que contrario a generar un aporte, han resultado en el detrimento de los recursos, al encontrar un ínfimo índice de aceptación de su aplicabilidad para dirimir procesos.

Continuando con el tercer literal, en el que se aborda una crítica sobre las condiciones de utilización del mecanismo, desde la perspectiva de las dificultades de su aplicación, de las condiciones que soportan la condición de su utilización y de la extensión de las soluciones de controversias previas, se encuentra que los requisitos expuestos en el marco normativo que lo regula, contrario a facilitar la administración de justicia, han resultado en trabas que resultan en una sobreutilización de recursos en la respuesta a solicitudes improcedentes por cuenta de la especificidad de las sentencias de unificación, que al centrarse en delimitar determinados conceptos, no generan la cobertura necesaria para extender las soluciones a las líneas temáticas conocidas por cada una de las secciones, encontrando que se encuentra que este mecanismo no solo se ha establecido como inoperante, sino que se ha constituido en una distracción que recaba los recursos necesarios para solucionar los procesos ingresados, de ahí que pese a los objetivos asociados a la creación y entrada en vigencia de este mecanismo en el país, y al fortalecimiento del precedente en el marco jurídico, se continua con un alto nivel de congestión y morosidad en el sistema, que además se traduce en la reducción de la eficiencia en la administración de justicia en el país, lo que de facto genera una implicación directa a la capacidad de garantizar los derechos de la población.

De ahí que en el cuarto literal, se presentan las motivaciones que han soportado la formulación de una nueva Ley, que propende por el mejoramiento de las condiciones de estructura y aplicación del mecanismo en el país, a partir de lo contenido en la Ley 2080 de 2021, de manera que se exponen los cambios integrados en esta que tienen

implicación directa en las condiciones de aplicabilidad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, además de las condiciones para que en efecto el precedente aporte al fomento de la seguridad jurídica y se establezca como base de la eficiencia en la administración de justicia.

Terminando con las conclusiones del estudio, donde mediante el análisis realizado, sobre los antecedentes, la evolución, el comportamiento y la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, son múltiples las críticas que se pueden extender en cuanto a la gestión y al procedimiento, al encontrar que contrario a los objetivos definidos para este, bajo su utilización se presenta un detrimento a los recursos del sistema asociado al desgaste del sistema por falta de conocimiento en su aplicación y por la negación inherente de su aplicabilidad en determinados casos, lo que determina que la reforma realizada no solo promueve el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad, sino que, al soportarse en la utilización de las TICS, incorpora nuevas condiciones de transparencia, disponibilidad de la información y ampliación de la cobertura a través de la funcionalidad que estas aportan al proceso.

1. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA EXTENSIÓN JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA

A continuación, se presenta un esbozo del proceso de evolución de la normativa de la extensión jurisprudencial en Colombia, partiendo de sus antecedentes y en general del proceso que ha presentado la aplicación de la figura en el caso colombiano desde su instauración en el marco normativo nacional.

1.1. Antecedentes

El origen de la figura de extensión de efectos de la jurisprudencia proviene de los lineamientos del derecho español, a partir de lo contenido en la Ley 27 de Diciembre de 1956, en la que se reforma la regulación de la jurisdicción Contencioso Administrativa, se encuentra la extensión de los efectos de un precedente jurisprudencial a terceros, según refiere en la octava sección, Artículo (86) ochenta y seis aparte (2) dos “la sentencia que anulare el acto o la disposición producirá efectos entre las partes y respecto de las personas afectadas por los mismos” introduciendo el concepto y su aplicación en la legislación española (BOE, 1956).

No obstante, en Colombia se presenta un esbozo de lo que posteriormente se convertiría en la figura de extensión de la jurisprudencia, a partir de lo contenido en la Ley 11 de 1975, donde se contempla el recurso de súplica en su Artículo 2., como una forma de unificación jurisprudencial, al permitir que este proceda ante la Sala Plena de lo Contencioso “respecto del auto interlocutorio o de la sentencia dictados por una de las secciones en los que, sin la previa aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a alguna jurisprudencia”, razón por la que el escrito generado para proponer el recurso, debe indicar la providencia en la que consta la jurisprudencia contrariada, teniendo como plazo máximo, los cinco (5) días siguientes al de la notificación del auto o del fallo (Ley 11 de 1975).

Sin embargo, al no establecerse de manera directa en el marco normativo colombiano, se encuentra que en el decreto 01 de 1984 la jurisprudencia es

caracterizada como auxiliar, contexto bajo el que se da autonomía al juez sobre sus decisiones, además de establecer como facultad de la Sala de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los procesos que sean remitidos a las secciones para “Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la corporación.”, de ahí que a partir de lo contenido en este se deroga el recurso de súplica y se instaure el recurso extraordinario de anulación de facto como herramienta para la unificación jurisprudencial (Decreto 01 de 1984).

No obstante, la base fundamental se encuentra en la Constitución Política de 1991, que funciona como guía del actuar legal y del proceso de administración de la justicia, bajo la que los Jueces en la estructura del Estado tienen gran preponderancia, pues en su autonomía y deber funcional tienen un gran poder y “(...) sólo están sometidos al imperio de la Ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial” (Const. P. Artículo 230, 1991). Denotando que posteriormente en 1993, la corte constitucional presenta una aclaración sobre la ratio decidendi de las sentencias proferidas por esta, bajo lo contenido en la Sentencia C-104-93 M.P. Alejandro Martínez Caballero, donde se establece el carácter de precedente obligatorio sobre las sentencias de constitucionalidad.

Seguida de la Sanción de la Ley 270 de 1996, que corresponde a la Ley estatutaria de administración de justicia, que contempla bajo el artículo 48, el alcance de las sentencias que permiten el ejercicio del control constitucional, a partir de las que se define que con base en las normas legales, por vía de acción, revisión previa o en ejercicio del control automático de constitucionalidad, las cuales propenden por el cumplimiento del principio de igualdad de acceso a la justicia en su resolución, de ahí que la parte motiva se constituye en un criterio auxiliar para el desarrollo de la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho a nivel general, de manera que la interpretación realizada por vía de autoridad, se constituye como de carácter obligatorio general.

De ahí que, el precedente judicial no fue contemplado de manera directa a nivel constitucional, sino que se ha derivado de las necesidades generadas en el proceso y evolución de las condiciones de administración de justicia en el país, donde a partir de las reformas al Código Contencioso Administrativo, se ha promovido un cambio gradual que responda a las condiciones requeridas por la población, de ahí que la figura se presenta de distintas formas, hasta integrarla directamente como extensión de la jurisprudencia al marco normativo bajo lo contenido en la Ley 1437 de 2011, en su Artículo 102 “Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades”, describe los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial en las que haya sido reconocido un derecho, como base para la resolución de problemas con fundamentos facticos, siempre y cuando se pueda presentar una justificación que ponga en evidencia como el peticionario, se encuentra en efecto bajo la misma situación, a nivel de hecho y de derecho con el demandante al que fue concedida la petición correspondiente, además de contar con el acervo probatorio correspondiente, y la copia o referencia de la sentencia de unificación invocada, la cual será decidida bajo las disposiciones constitucionales correspondientes, caso contrario si es negada la petición la decisión debe ser soportada bajo los precedentes que permitan corroborar que el demandante carece del derecho invocado, razón por la que el ente también debe exponer porque no es procedente la extensión de sus efectos, bajo la exposición clara de los argumentos de la negación.

Además de lo contenido en el Artículo 269 “Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros”, bajo el cual se genera una herramienta para el interesado, bajo la cual puede acceder a otra revisión en la que este aportara las pruebas que a su consideración puedan implicar un cambio en el concepto emitido, funcionando así como una alternativa que propende por garantizar una solución que respete el acceso en condiciones equitativas a la administración de justicia.

Denotando así, que a partir de los artículos antes mencionados, se incorpora al código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con la finalidad principal de generar una herramienta que aporte de manera significativa a la descongestión de la justicia, puesto que bajo lo que contempla la norma se estipula que la presencia del juez solo sería requerida en caso expícito que la figura no sea aplicable, por lo que esta se concibe como una herramienta para la descongestión de la justicia, al servir como base para la solución de controversias sin acudir a la acción ordinaria contenida en la jurisdicción contenciosa administrativa (Arias, 2011). Por consiguiente bajo este marco normativo se configura un mecanismo que propicia la administración de justicia a los ciudadanos, aplicando de facto los presupuestos jurídicos que han sido aplicados en casos previos, promoviendo así que se cobijen situaciones en las que se acrediten “los mismos supuestos tácticos jurídicos” bajo la “justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho”, a partir de una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado, como forma de orientar su emisión hacia la descongestión judicial, al soportarse en la vinculación efectiva de sentencias preexistentes para la minimización de los tiempos asociados al manejo de las disposiciones judiciales en congruencia con lo dispuesto en el Artículo 102 del CPACA.

Lo anterior bajo la condición específica que las situaciones tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, lo cual se contempla en el Artículo 10 del CPACA, y se declara exequible bajo lo contemplado en la Sentencia C-634 de 2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, donde se determina que las autoridades sustentaran su decisión no solo en las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, sino que también tomaran las decisiones de la Corte Constitucional aplicables, en tanto contengan una interpretación de las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, “sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.” (Corte Suprema de Justicia, 2011).

Teniendo que bajo esta misma sentencia se alude al alcance de la unificación de la jurisprudencia como respuesta ante la indeterminación del marco normativo vigente, que pueda garantizar una interpretación semejante del ordenamiento jurídico, al establecerse la jurisprudencia como fuente formal de derecho, dado que a esta ser resultado de un proceso de interpretación por parte de las autoridades investidas con facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como es el caso de las Altas cortes de Justicia, adquiere carácter vinculante (Corte Suprema de Justicia, 2011), lo que evidencia que la evolución del marco normativo de la extensión de la jurisprudencia no se refiere a la sanción de la Ley que lo norma, sino que va mucho más allá, a la necesidad de generar herramientas en el ordenamiento jurídico que realmente tengan un impacto significativo en la administración de justicia y que propendan por el cumplimiento del marco normativo en función de garantizar los derechos de los ciudadanos y la seguridad jurídica, mediante el fortalecimiento del marco normativo para promover la protección de derechos en sede administrativa, además de una reducción en los requerimientos de litigiosidad, a partir de una aplicación coherente de las normas jurídicas.

1.2. Unificación de la jurisprudencia

Este recurso, se entiende como extraordinario, el cual bajo sus condiciones promueve la unificación de conceptos respecto los aspectos procedimentales y de interpretación de la Ley, cuando al existir diferentes operadores tanto judiciales como administrativos, se puede generar un análisis subjetivo que conlleve a sesgos o a malversaciones de lo contemplado por la Ley, de ahí que se genera una opción de unificación mediante los órganos de cierre, que no solo promueva la administración de la justicia, sino que pueda garantizar la interpretación uniforme del alcance del marco jurídico aplicable (Aguirre, 2015). Por lo que no se puede entender como adoptado el principio de igualdad, cuando las condiciones de aplicación de la Ley, al generarse diversas decisiones respecto a los mismos hechos y fundamentos de orden jurídico, de ahí que se insta a la obligatoriedad del conocimiento de los precedentes judiciales,

como parte de su actuar y del correcto ejercicio de sus funciones, tal como lo contempla el Código Penal en su Artículo 413º, bajo el cual el servidor público puede incurrir en Prevaricato por acción, al desconocer la jurisprudencia proferida, ya sea al proferir una resolución, un dictamen o un concepto que de manifiesto sea contrario a la Ley, lo cual determinara varias penalidades, como prisión (de cuarenta y ocho a ciento cuarenta y cuatro meses), multa (de sesenta y seis punto sesenta y seis a trescientos smmlv) e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas (de ochenta a ciento cuarenta y cuatro meses).

En consecuencia, se encuentra que el recurso extraordinario, promueve la unificación de la jurisprudencia, la legitimización del poder judicial y la seguridad jurídica para la población, de ahí que la Corte Constitucional define como los objetivos de la uniformidad,

- “1) Asegurar la efectividad de los derechos y colabora así en la realización de la justicia material -Artículo 2º CP-.
- 2) Procurar exactitud.
- 3) Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces -art- 83 CP-.
- 4) Unificar la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad.
- 5) Permitir estabilidad.
- 6) Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.
- 7) Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales.” (Sentencia C104-93, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

De ahí que las sentencias de unificación jurisprudencial no solo funcionan como precedente, sino que en sí, son las que fundamentan la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, las cuales se pueden desarrollar en tres categorías, la primera que corresponde a las sentencias de unificación propiamente dicha, la segunda a sentencias que deciden recursos extraordinarios, ya sea de revisión, de súplica, o de

anulación y la tercera a sentencias que deciden la revisión eventual de acción popular, enfocadas al resolver divergencias en la aplicación del derecho (Cortina, 2016).

1.3. Sentencias de unificación como precedente a la implementación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Si bien el desarrollo e incorporación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se concretó hasta el año 2011 en Colombia, se encuentra que, desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, ya se presentaban providencias que cumplían con los preceptos determinados en el Artículo 270 del CPACA, tal como se evidencia en la investigación adelantada por el Consejo de Estado (2014), en el que al analizar las providencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por la Sala Plena de la Sección Segunda y por la Sala Plena de la Sección Tercera hasta el 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se encuentra que de 35.851 registros, 4.000 providencias cumplen las condiciones específicas para clasificarse como sentencias de unificación jurisprudencial (Consejo de Estado, 2014).

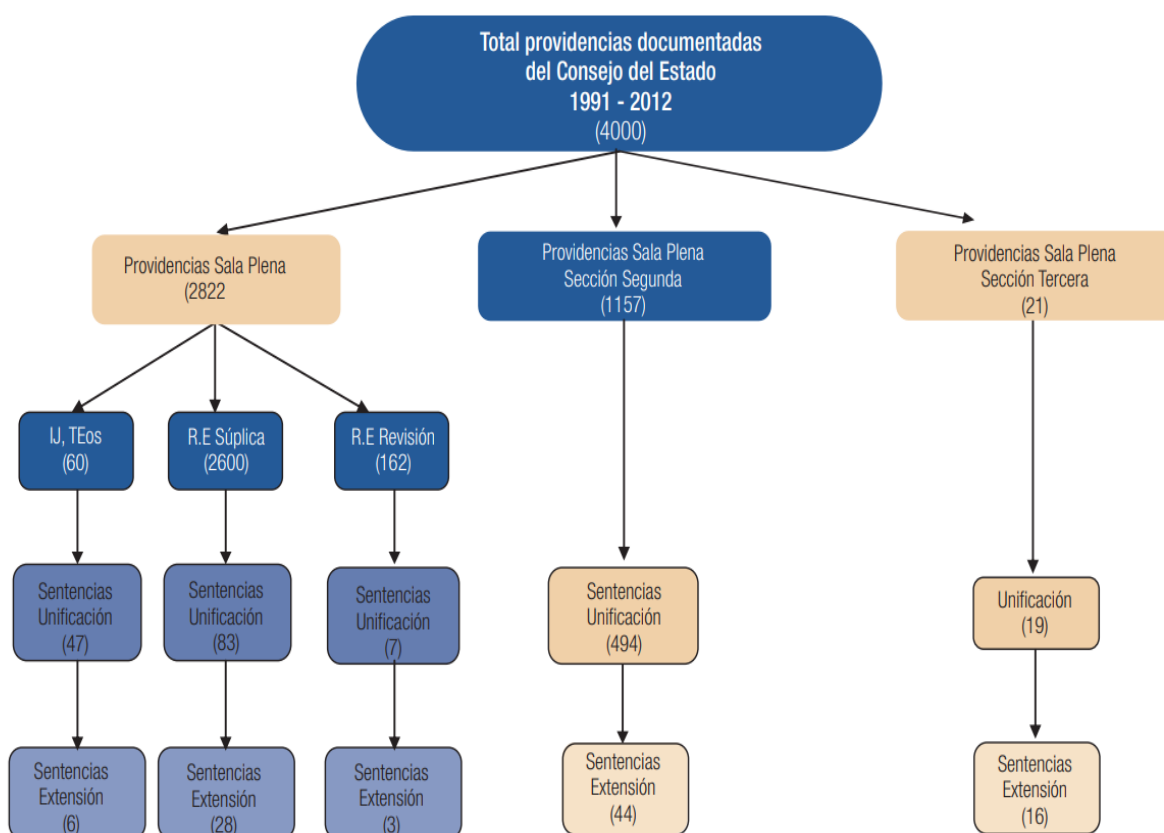
Así, de las 4.000 providencias, 60 corresponden a importancia jurídica, trascendencia económica o social, 162 a recurso extraordinario de revisión y 2.600 a recurso extraordinario de súplica, proferidas entre 1991 y 2012, otras 1.157 de unificación de jurisprudencia de la Sala plena Sección Segunda, proferidas entre 1999 y 2012, adicional a 21 de Unificación de jurisprudencia de la Sala Plena Sección Tercera, proferidas entre 2010 y 2012 no obstante al aplicar un proceso de interpretación sistemática, bajo los requerimientos establecidos en los Artículos 270 y 271 del CPACA, se encuentra que de las 4.000 providencias preseleccionadas, solo el 16% que corresponde a 650 se pueden catalogar como de unificación (Consejo de Estado, 2014), encontrando como se evidencia en la documentación de providencias, que en el periodo comprendido entre la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se generan (97) noventa y siete sentencias de unificación jurisprudencial, que al ser objeto de extensión de sus efectos

para la solución de sentencias, evidencian como aun cuando no se había establecido el mecanismo, estas cumplían con los preceptos estimados en los Artículos 10, 102 y 270 del CPACA, factor que se establece como un precedente de la aplicación del mecanismo en el país, para la solución de diferentes recursos, donde (28) veintiocho de estas resuelven el recurso extraordinario de súplica que en efecto al impugnar la sentencia proferida, busca extender la cobertura de sentencias previas, encontrando así como este se establece como un precedente de la norma y de su cobertura en virtud del principio stare decisis.

Mas aún, cuando se presenta una interrelación directa entre la unificación y la extensión de la jurisprudencia, tal como se evidencia en el esquema anterior (Figura 1), donde la existencia del segundo depende de que el primero haya sido proferido, denotando así, que la base del precedente se establece a partir de la emisión de una sentencia de unificación del Consejo de Estado como órgano de cierre, aludiendo a la condición de precedente vertical “que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia” (Sentencia SU354-17, M.P. Iván Humberto Escrucerà Mayolo), encontrando en el precedente una herramienta para minimizar las diferencias de interpretación del marco normativo, al orientar las condiciones de gestión de justicia, a la unificación de criterios y así mismo a propender continuamente por garantizar el principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia en el país, al crear una posición sobre la temática tratada y así sentar un referente para la solución de nuevas controversias.

Sin embargo, el alcance de la jurisprudencia resulta insuficiente, toda vez que solo las decisiones de sentencias proferidas por las altas cortes son de orden vinculante, razón por la que aun cuando se presenten otros precedentes con iguales condiciones fácticas y jurídicas, solo se pueden referir a las decisiones de las altas corporaciones judiciales para aumentar el alcance de la administración de justicia.

Figura 1. Documentación de providencias.



Nota. La figura muestra la documentación de providencias del Consejo de Estado en el periodo comprendido, entre el año 1991 y el año 2012. Fuente: (Consejo de Estado, 2014)

1.4. La extensión jurisprudencial en la Ley 1437 de 2011

Los antecedentes en el sistema jurídico respecto a la extensión jurisprudencial son variados, sin embargo, como referentes principales resultan, la legislación española, que denomina la extensión en los efectos de las providencias a terceros, y la legislación costarricense, donde es llamado proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia, teniendo que su principal fuente es la Ley y tienen establecidas en la jurisdicción contenciosa unas figuras procesales con características similares a la extensión de la jurisprudencia colombiana, dado que son mecanismos que permiten

extender los efectos a terceros que no eran parte del proceso objeto de estudio, pero la aplicación se genera en el cumplimiento de condiciones especiales, en aplicación del principio de igualdad (Munar, 2018).

De ahí la consagración del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia por parte del Consejo de Estado, con fines de reducir la litigiosidad en la administración pública y más aún en pro de la reducción de las condiciones de congestión del sistema judicial, que presenta un alto nivel de morosidad extendido a las diferentes jurisdicciones, por lo que la motivación de la instauración del mecanismo, responde a la evidencia de la constante repetición de situaciones fácticas y jurídicas en las reclamaciones presentadas ante la administración pública, razón por la que de facto se espera contribuir a la consolidación de acciones que permitan aportar de manera significativa a la descongestión del sistema, bajo el aumento de la celeridad y la eficiencia en la solución de controversias (Consejo de Estado, 2011).

Teniendo que la motivación principal de formulación de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la necesidad inherente de brindar una solución efectiva a las necesidades de administración de justicia en condiciones de celeridad e igualdad de condiciones, a partir de la obligatoriedad de la aplicación del precedente judicial, con el enfoque principal que la administración de justicia se rija por los mismos parámetros y así mismo se reste subjetividad en el solución de controversias, al consagrar en este la seguridad jurídica, con base en las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2011); al entender que la interpretación de la Ley, tiene un papel esencial en la administración de justicia, de forma que para garantizar efectivamente la protección de derechos de los ciudadanos, se debe promover la reducción de la subjetividad en el análisis y aplicación del marco normativo, de manera que las controversias que presenten similitudes, sean dirimidas de la misma forma (Consejo de Estado, 2011).

Así, la Ley 1437 de 2011 en los Artículos 10, 102 y 269 establece el mecanismo de extensión jurisprudencial, dentro de las medidas adoptadas para disminuir la

congestión del aparato jurisdiccional, como forma de facilitar a las personas la protección de sus derechos, adicional a la dinamización de los procesos en la administración, con el fin de evitar controversias judiciales innecesarias, por las decisiones de unificación que reconocen derechos y podrán ser aplicadas por medio de este mecanismo, bajo lo contenido en la sentencia SU-068-2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

En ese marco normativo, el CPACA previó este procedimiento, con el fin de que el interesado para la extensión jurisprudencial, demuestre su calidad y condición de similitud respecto a los fundamentos de hecho y jurídicos en la sentencia de unificación, que estableció los derechos requeridos y por consonancia al derecho de igualdad se deberá dar cumplimiento (Aguirre, 2015). Respecto de los principios orientadores de la extensión de jurisprudencia, se cuenta con el de legalidad, dado que los Artículos 29 y 230 de la Constitución Política, es una garantía de las personas frente al sometimiento que los jueces tienen sobre la Ley (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

La concepción de precedente surge por los desarrollos de la Corte Constitucional, por ello en el derecho Contencioso Administrativo nace de los elementos del precedente constitucional, por ello, la extensión de la jurisprudencia a terceros, fue adoptar el precedente a en materia administrativo, para decidir en casos con identidad de elementos establecidos en una sentencia de unificación (Vargas, 2018), La concepción de la herramienta presentó diferentes discusiones en la comisión redactora de la Ley, pero existió consenso respecto a la necesidad de consagrar del mismo, orientado a la unificación de las decisiones judiciales. Teniendo como necesidad la situación de congestión judicial y por medio de esta herramienta se evitaría diferentes procesos en sede jurisdiccional, pues la administración podría resolver el tema objeto de controversia y, la presencia del Juez sería solo en casos nuevos que no hubiesen sido objeto de discusión (Aguilera & Aponte, 2017).

El CPACA tiene como disminuir los litigios que se originaron por el deber de cuidado de la administración frente a los derechos humanos de los administrados, pues en las decisiones administrativas no fueron tenidas en cuenta los precedentes judiciales (Consejo de Estado, 2012). La extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado permite una garantía para los derechos y descongestión administrativa y judicial, pues sin duda reduce el tiempo considerablemente de la controversia entre el particular y el Estado (Celis, 2017).

El Consejo de Estado reconoce la incidencia e importancia de la extensión jurisprudencial, dado que bajo lo contenido en el Artículo 10º del CPACA, se contempla el deber de aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia, como articulador y orientador de la gestión adelantada por las autoridades regidas por esta preceptiva, al centrarse en la obligatoriedad de aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias a diferentes situaciones que se soporten en los mismo supuestos facticos y jurídicos, razón por la que se establece que deben tomarse como referente las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que sean interpretadas y aplicadas dichas normas, de forma que aun cuando el objetivo del legislador al crear esta figura fue ayudar a descongestionar la rama judicial, en su aplicación conlleva a la materialización de un derecho fundamental, donde los ciudadanos al momento de acceder a la justicia, lo hacen bajo igualdad de condiciones, pues no debe existir un trato y resultado diferencial para con los administrados, cuando tiene relación directa con el requerimiento y hechos establecidos en las decisiones judiciales (Castro & Peña, 2017).

El Artículo 10 del CPACA determinó el deber que les asiste a las autoridades para aplicar las disposiciones constitucionales y legales para los mismos supuestos de hecho y derecho. La sentencia C-634 de 201 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, indicó que la administración debe acatar el precedente constitucional, tanto en decisiones de tutela o de constitucionalidad, ese condicionamiento se generó por la omisión del

legislador, pues no se tuvo en cuenta las decisiones constitucionales, tal como se contempla en la sentencia SU-068-2018 M.P. Alberto Rojas Ríos.

La disposición normativa es de gran importancia respecto de las decisiones del Consejo de Estado, pues se genera un deber para aplicar el precedente judicial, que se materializa en las autoridades administrativas. En principio el deber es de la administración antes que, a las judiciales, dada la finalidad de la norma frente a los administrados (Jiménez et al, 2018). La extensión implica una actividad activa por las diferentes autoridades del Estado, para que adopten decisiones en el marco de los parámetros judiciales (Santofimio, 2010).

La extensión jurisprudencial se configuró como una novedosa figura, con la finalidad de humanizar las relaciones de la administración y administrado, pues se quiere dar más beneficios al ciudadano, que históricamente siempre ha sido la posición indefensa en la relación con las entidades públicas, en consideración que el reconocimiento de derechos eran por las condenas judiciales. La extensión de la jurisprudencia se da por la ineficiente labor de las entidades públicas, pese a las reiteradas decisiones judiciales, sin importar el reconocimiento obligatorio del precedente de los derechos establecidos en las providencias (Beltrán, 2018).

El mecanismo sin duda alguna es de gran importancia, tantos sus efectos y desafíos del sistema democrático y participativo previsto en la Constitución, pues se trata de una herramienta que la transfiere a las personas la facultad de exigir sus derechos y la aplicación de las normas por las entidades. La aplicación de los derechos desde las normas constitucionales y legales, permite las actuaciones administrativas que ostente legalidad, por el acatamiento de las decisiones proferidas por los órganos de cierre, siendo coherente con el sistema normativo y permite celeridad, economía y eficiencia de la administración (Consejo de Estado, 2014)

Por otra parte, es importante tener de presente las sentencias que no pueden tener extensión jurisprudencial, pues las solicitudes que se hacen respecto a las

decisiones de simple nulidad, que no reconocen un derecho en concreto, sino que se genera un control legal de forma general, situación que también aplica a los autos interlocutorios del Consejo de Estado, las providencias expedidas por otra autoridad judicial y los fallos de tutela (Barreto & Pulido, 2016). La limitación de las decisiones que pueden extenderse a terceros tiene una incidencia especial y aplica de forma restrictiva.

Se considera que sin unificación jurisprudencial no se genera precedente y sin este no habría extensión jurisprudencial (Aguirre, 2015), existiendo una relación necesaria, pues el desarrollo del precedente de las decisiones del Consejo de Estado llevó a la configuración de unificación, para efectos de ser más claros para las entidades como a los ciudadanos. La unificación judicial permitió claridad en la materialización de los derechos y con ello la dignificación del ciudadano.

La justicia constituye un derecho para cada una de las personas, que tiene reconocimiento expreso en la Constitución, lo que permite su exigibilidad. El acceso eficaz a las instancias jurisdiccionales permite el desarrollo de múltiples derechos a quien lo requiere y permite el goce efectivo de las garantías previstas para el asunto. La administración pública no es ajena al deber que surge para cada ciudadano, pues las normas buscan que se de funcionamiento al aparato institucional, el resultado corresponda al cumplimiento de las disposiciones acordes con los derechos propios de cada ser humano.

2. SENTENCIAS DE UNIFICACION

La función de unificación ha sido ampliamente utilizada como herramienta para dirimir procesos en el sistema judicial Colombiano, la cual recae en el Consejo de Estado como ente encargado de velar por la uniformidad de la aplicación del ordenamiento jurídico en el país como tribunal supremo de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual a través de sus secciones se encarga de orientar los procesos en diferentes áreas del derecho por magistrados expertos, de ahí que a continuación se presenta un esbozo del actuar del Consejo de Estado, bajo el análisis de las sentencias de unificación proferidas y como a partir de estas se promueve el mejoramiento de las condiciones de celeridad y eficiencia en la administración de justicia.

2.1. Caracterización de sentencias consideradas como de unificación de jurisprudencia entre el 2 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2017.

Al analizar la publicación de sentencias de unificación jurisprudencial realizada por la Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado (2018), adelantada como parte de su labor de estudio e investigación jurídica, se encuentra que a través de esta se pretende generar una herramienta que no solo aporte al análisis de los resultados obtenidos a través de la unificación de jurisprudencia y que pueden ser objeto de aplicación del mecanismo de extensión jurisprudencial, sino que pueda aportar al mejoramiento de los resultados de gestión por conocimiento del precedente, con el objeto central de aportar a la aplicación del principio de igualdad y al cumplimiento del deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, en concordancia con lo contenido en los Artículos 3 y 10 del CPACA.

Así pues, las sentencias y decisiones de unificación jurisprudencial han sido dictadas por el Consejo de Estado en virtud de la importancia jurídica, de la trascendencia económica o social en pro de la unificación de conceptos en las diferentes Salas, lo que permite generar un esbozo de lo que ha significado la

promulgación de esta Ley en el contexto judicial y su impacto en las condiciones de administración de justicia en los primeros cinco años de vigencia, al abordar temas del orden jurídico que no solo buscan aportar a las condiciones de cumplimiento del debido proceso y a la administración de la justicia, sino que hacen especial énfasis en las facultades de protección de los derechos bajo el principio de igualdad y eficiencia, mediante disposiciones orientadas a dar solución eficiente a las exigencias de la población, sin perjuicio de la normatividad vigente, razón por la que se encuentra gran relevancia en los casos dirimidos mediante este mecanismo y analizar la importancia del precedente en su solución.

2.1.1. Sala plena de lo Contencioso Administrativo

Iniciando con las sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, “en temas de trascendencia jurídica, económica o social, con el fin de unificar las posiciones que existen y dar pautas para que los jueces y magistrados de la jurisdicción resuelvan casos similares en un mismo sentido”, al evidenciar que bajo las condiciones de congestión del sistema y al número de procesos en curso, el Consejo de Estado cuenta con cinco secciones especializadas, conformadas por magistrados con alta experticia en las áreas del derecho administrativo.

Así, en materia de importancia jurídica dentro de la ventana de observación de cinco años, se han abordado temas relacionados con nulidad electoral asociada al parentesco con un funcionario que ejerce autoridad, en virtud a lo comprendido en el Artículo 179 Núm. 5 de la Const. P., que lista las condiciones que representan una inhabilidad para ejercer como congresistas en el país.

Por otro lado el tema de conciliación extrajudicial administrativa, a propósito del debido proceso y de la administración de justicia en cuanto al proceso de conciliación prejudicial en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, refiriéndose a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, donde los fallos proferidos ponen en evidencia como el precedente en efecto aporta al mejoramiento de

las condiciones de administración de justicia, al existir la posibilidad de que en ejercicio de la labor judicial se den diferentes interpretaciones, como en el caso particular (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ), 2012), donde las interpretaciones proferidas por las Sala Primera y Segunda difieren, en tanto no responde a arbitrariedad alguna, sino que al contener derechos de orden laboral se debe ahondar en el proceso de análisis específico del caso, con el fin de respetar las condiciones de los derechos laborales y la procedibilidad de los mismos, caso que no resulte de obligatorio cumplimiento, además se manifiesta como en casos en los que, pese a la existencia del precedente, al presentarse dos interpretaciones diferentes que tengan validez, siempre debe prevalecer la importancia de privilegiar la interpretación que pueda garantizar de mejor manera el acceso a la administración de justicia (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ), 2012), denotando así la relevancia de mantener el conocimiento del precedente y de sus condiciones como base no solo del incremento de la eficiencia del sistema, sino de la mejora constante de los procesos.

Así en las sentencias proferidas, también se evidencia la importancia del precedente al abordar la responsabilidad disciplinaria, como forma de no generar transgresiones al principio non bis in ídem con fundamento en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional, cuyo fin principal responde a no generar una incorrecta calificación de la falta, al aducir las condiciones que enmarcan los hechos (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 11001-03-25-000-2005-00012-00(IJ), 2012), encontrando como en lo que respecta a importancia jurídica, se genera un alcance significativo ante la complejidad de la exigua respuesta del sistema ante los requerimientos de procedimiento y unificación de posiciones.

Por otro lado, en lo que corresponde a la trascendencia económica y social, se tratan temas de amplio alcance como afectación ambiental y vulneración de derechos colectivos, bajo el análisis de las licencias de construcción, de sus implicaciones, de lo

que esto significa para la población y las afectaciones a la sostenibilidad, además de las implicaciones que pueden resultar para el desarrollo medio ambiental (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 25000-23-25-000-2005-00662-03, 2013), por lo que no solo se promueve el restablecimiento de los derechos vulnerados, sino que propende por aportar un precedente para la cobertura de las zonas declaradas como reservas forestales protegidas, cuando este tipo de sucesos se presenta en diferentes zonas del país.

No obstante, al analizar las sentencias promulgadas bajo el recurso extraordinario de revisión, se encuentran salvedades a la aplicación del precedente, principalmente en lo que respecta a su aplicación en materia de derechos colectivos, donde la administración de justicia se ciñe a la aplicación de la Ley bajo lo que implique, de ahí que, en la Sentencia C-622 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil, la corte constitucional señala que la cosa juzgada no puede ser absoluta, en tanto que la afectación generada se extiende a varios individuos, por lo que debe entenderse la necesidad de mantener la oportunidad de ejercer una acción popular que propenda por la garantía de los derechos o de la protección sobre amenazas o vulneraciones que puedan resultar significativas para la población, ya sea ante la aparición de nuevas pruebas o por que los elementos requeridos no fueron allegados al proceso en tiempo y forma, de manera que no implique el desconocimiento de los efectos erga omnes sobre las sentencias desestimatorias (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 41001-33-31-004-2009- 00030-01(AP)REV, 2012), lo que evidencia que aun cuando se cuente con el precedente y se haya presentado un proceso asociado, para que no se presente ninguna vulneración de los intereses colectivos, debe revisarse bajo los requerimientos descritos en cada proceso.

2.1.2. Sección Primera

En el estudio de las sentencias de unificación proferidas por la Sección Primera atribuidas a la competencia general, se inicia con el análisis de las implicaciones de la acción de tutela contra providencias judiciales, encontrando que en este caso el

precedente, resulta fundamental para dirimir la solicitud al conocer sentencias previas, sin embargo, también se evidencian otros conceptos como la relevancia de conocer la tutela y sus condicionantes, dado que en el caso expuesto se encuentra improcedente por el no cumplimiento del principio de inmediatez, se insiste en que, para examinar el caso bajo este principio, no resulta suficiente cumplir con el criterio de “ESPECIAL SITUACIÓN”, debido a la amplitud de la cobertura del concepto, sumado a la relevancia de cumplir con los tiempos establecidos para que operen los mecanismos, de forma que el actor pueda acceder al restablecimiento de derecho, mediante la solicitud efectiva de la protección inmediata de sus derechos fundamentales (Consejo de Estado, Sección Primera, 11001-03-15-000-2015-00001-01(AC), 2015), denotando como si bien es imperante la disponibilidad de los mecanismos para portar a la administración de justicia, resulta fundamental el cumplimiento de los preceptos establecidos por parte del actor, como forma de aportar a la solución efectiva de las controversias presentadas.

Otro de los casos conocidos por la Sección Primera, se suscribe sobre la demandabilidad de los actos expropiatorios dentro del proceso de expropiación administrativa, donde el precedente opera como parte del conocimiento de los efectos jurídicos y de las condiciones de acceso de la población a la administración de justicia, al encontrar que aun cuando la figura de expropiación solo es aplicable en determinados casos, es relevante que se fundamente en tres pilares,

- “i) El principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho
- ii) La efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado
- iii) El pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el Artículo 34 de la Constitución”. (Consejo de Estado, Sección Primera, 25000-23-24-000-2006-01002-01, 2015).

De ahí precisamente se exponen diferentes criterios en aras de unificar la jurisprudencia, comenzando por que todo procedimiento de tipo expropiatorio, debe cumplir con los preceptos correspondientes al principio de legalidad, teniendo que esta es una expresión democrática de la condición nacional de Estado social de derecho, lo cual conlleva a que, dentro de este tipo de actos, no se pueden presentar excepciones respecto al control judicial, razón por la que se proscribe la inexistencia de controles judiciales en estos casos.

Luego se tiene que los actos en los que se declaran motivos de utilidad pública o interés social, son fundamento suficiente para establecer una situación jurídica particular, lo cual de facto representa que a partir de esta se generan efectos jurídicos inmediatamente, de forma directa sobre el administrado, no obstante, se debe adelantar un proceso de verificación sobre los motivos ya sea de utilidad pública o de interés social, mediante vía judicial o por el ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento de derecho, teniendo en cuenta además, que la acción especial contenciosa administrativa, procede además contra el acto administrativo en el que se decide la expropiación, cuya finalidad es obtener la nulidad del fallo, para proceder con el restablecimiento del derecho lesionado o para lograr controvertir el precio indemnizatorio reconocido, bajo lo contenido en el Artículo 71 de la Ley 388 de 1997 (Consejo de Estado, Sección Primera, 25000-23-24-000-2006-01002-01, 2015), encontrando que las condiciones que enmarcan esta medida deben orientarse a garantizar efectivamente los derechos de los ciudadanos, sirviendo siempre al bien común sobre el particular.

Por otro lado, en el último caso conocido por la Sección, se trata el principio de favorabilidad en materia cambiaria, donde bajo el proceso de análisis adelantado, se pone de facto la importancia del precedente como soporte del conocimiento de las condiciones necesarias para dar garantía sobre el derecho fundamental del debido proceso, el cual se cimenta como pilar del estado, definido por la Corte Constitucional como,

“El conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia” (Consejo de Estado, Sección Primera, 05001-23-33-000-2013-00701-01, 2016)

Donde bajo las condiciones de la jurisprudencia y su evolución se encuentran dos posiciones contrarias sobre la procedencia de la aplicación del principio de favorabilidad en materia cambiaria, razón por la que en virtud del debido proceso, no solo se encuentra la relevancia del precedente como articulador de la administración de justicia, sino que se hace necesaria la unificación de la jurisprudencia, bajo la cual se unifica el criterio sobre la aplicación del principio de favorabilidad que en adelante tiene aplicabilidad a las actuaciones administrativas que proceden en contra de las infracciones al régimen cambiario, como forma de garantizar el debido proceso, que además se constituye como derecho constitucional fundamental, con efectos en las acciones judiciales y administrativas en general, razón por la que este criterio se extiende al régimen sancionatorio aplicable por la DIAN o por la Superintendencia de sociedades, en los casos de infracciones cambiarias, al no evidenciar ninguna justificación para que se genere un trato diferente en tales casos, denotando así, como aun en caso que se nieguen las pretensiones del recurso, en el estudio de este se encuentran oportunidades de mejora, al encontrar como en este caso posiciones contrarias sobre el mismo tipo de hecho, factor que en si responde a la naturaleza del mecanismo, al permitir la unificación de criterios de interpretación respecto a la temática en controversia.

2.1.3. Sección Segunda

Esta sección al conocer los problemas de orden laboral y pensional de empleados públicos, refiere las sentencias relacionadas principalmente con el régimen pensional y las condiciones de acceso o compensación asociadas, por lo que en cuanto a la pensión de sobrevivientes refiere que las normas aplicables corresponden a

las que se encuentran en vigencia al momento del fallecimiento del causante (Consejo de Estado, Sección Segunda, 76001-23-31-000-2007- 01611-01, 2013), razón por la que pese a que en el momento de la interposición del proceso se encuentren en vigencia nomas que representen mayor favorabilidad para el demandante, estas no tendrían aplicabilidad por lo que deniegan las pretensiones de la demanda.

Continuando con un análisis del régimen especial y el régimen de transición, que al igual que en el caso anterior, refieren a las nuevas disposiciones en la materia, por lo que refiere al respecto, que cuando se pretende el reconocimiento de la pensión, es necesario que la petición correspondiente sea elevada con base en el marco normativo vigente en la fecha de consolidación del status pensional, mas no a la luz de las normas que surgen posteriormente a la adquisición del status pensional, razón por la que de ninguna manera tiene aplicabilidad para los casos consolidados bajo la norma anterior, al encontrar que de facto en esta materia, opera de alguna manera la retrospectividad legal (Consejo de Estado, Sección Segunda, 25000-23-25-000-2004-06297-01 (1451-08), 2013).

Al encontrar que este es uno de los temas de mayor referencia en los procesos presentados, puesto que el acceso a la asignación por reconocimiento de pensión, resulta en diferentes tipos de controversia, donde se alude a las condiciones de inclusión de la prima de riesgo en la base de liquidación para los servidores públicos expuestos, por lo que se determina que, bajo el postulado anterior y bajo el contexto específico de la necesidad de unificar los criterios sobre el asunto de la prima de riesgo, asignada a los servidores del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), como factor componente para el reconocimiento de las pensiones de jubilación o de vejez de quienes sean sujetos del régimen de transición pensional, de ahí que la Sala precisa que esta prima al corresponder a una parte del salario, debe ser tomada en cuenta para el fin de liquidación pensional, teniendo que la Jurisprudencia proferida por la corporación, entiende como salario la remuneración que percibe el trabajador por la prestación de un servicio al empleador, personal, directo y subordinado, por lo que bajo

cualquier denominación o concepto que ya sea en dinero o en especie, se integre al patrimonio del trabajador como prestación de sus servicios, lo cual indica que cualquier suma que sea percibida por el trabajador periódicamente o habitual, tiene impacto directo en el establecimiento de los ingresos que sirven como base de cotización y liquidación de la prestación pensional (Consejo de Estado, Sección Segunda, 44001-23-31-000-2008-00150- 01, 2013).

Denotando que al subyacer un vínculo laboral se debe generar una contraprestación conmutativa proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, independientemente si se da en especie o en dinero, que además no puede desatender los valores constitucionales de acceder a un orden laboral justo y a la dignidad humana, en virtud de garantizar el derecho a la igualdad, encontrando así que en efecto la prima de riesgo para este tipo de servidores, se constituye en un valor de naturaleza salarial intrínseca, y por consiguiente se sienta el precedente para casos similares en tanto que en el caso particular, esta prima debe tenerse en cuenta como un factor salarial, con efecto directo en el establecimiento del ingreso base de cotización y liquidación de la asignación pensional ajustada para los servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (Consejo de Estado, Sección Segunda, 44001-23-31-000-2008-00150- 01, 2013).

En contraste con lo anterior la misma Sección señala que “En todo caso, las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13),2015).

Por otro lado, se tratan temas relacionados con el régimen pensional de los funcionarios de la rama judicial y de los magistrados de altas corporaciones de justicia, toda vez que estos cuentan con un régimen pensional especial, sin embargo al encontrar que aun cuando se cumplen los requisitos para acceder a la pensión de jubilación bajo este régimen, en algunos casos se presentan anomalías que interfieren en la adhesión, asociadas a la omisión de los procesos de afiliación previos a 1989, por

lo que, la Corte Suprema de Justicia, ha afirmado reiterativamente que antes de dicho periodo, el ordenamiento jurídico no contenía un procedimiento específico que respondiera a la necesidad de respuesta, ante las situaciones en las que los empleadores no realizaban la afiliación de sus trabajadores a la seguridad social, lo cual conllevó a la expedición del Decreto 3063 de 29 de diciembre de 1989, bajo el cual se dispuso que “la calidad de afiliado al régimen es requisito necesario para que una persona y sus derechohabientes queden protegidos, de acuerdo con los reglamentos respectivos, contra las contingencias de enfermedad general y maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y asignaciones familiares”, de ahí que se instaura la obligatoriedad de inscripción de los trabajadores a la seguridad social, caso contrario el empleador deberá asumir las prestaciones que se hubieren generado toda vez que la afiliación hubiera tenido lugar (Consejo de Estado, Sección Segunda, 25000-23-25-000-2007-00242- 01(0927-2011), 2014).

De manera que la omisión del empleador no tenga repercusiones negativas para el trabajador, en cuanto este pueda acceder al reconocimiento pensional correspondiente, así mismo se encuentra que en general se presentan varios casos que refieren que bajo el amparo del régimen de transición y la cobertura del Decreto 546 de 1971, según el cual, tanto los funcionarios como los empleados a los que se refiere este decreto, son cubiertos por un régimen especial, que permite que según su género las personas accedan a una pensión ordinaria vitalicia que equivale al 75% de la asignación mensual más alta que hubiere devengado en el último año de servicio, con una edad de 55 años para los hombres y de 50 años para las mujeres, siempre y cuando hayan cumplido veinte (20) años de servicio, ya sea de forma continua o discontinua, antes de la vigencia de dicho decreto, de los cuales mínimo 10 deben haber sido prestados a la rama jurisdiccional, al ministerio público o a ambas actividades (Consejo de Estado, Sección Segunda, 25000-23-42-000-2012-00269- 01(3856-2013), 2015).

(...) No obstante, este régimen pensional especial ha originado múltiples controversias, que han aportado a la construcción de un amplio precedente al dirimir las, principalmente en lo que respecta al alcance de la norma y al modo de liquidación, sin embargo se encuentra que hay una disparidad de criterios respecto a la aplicación de dicha norma, por lo que reafirma la interpretación según la cual es necesario que se acrediten los 20 años de experiencia y 10 de estos deben ser obligatoriamente en la Rama judicial y/o el ministerio público, ya sea de forma continua o discontinua (Consejo de Estado, Sección Segunda, 25000-23-42-000-2012-00752-01(2245-13), 2015).

Así también al tratar el tema de la prima de servicios, se refiere al análisis de las condiciones de accesibilidad y exigibilidad del derecho, encontrando que, en algunos casos debido a las condiciones de vigencia y temporalidad del marco normativo, se puede presentar exigibilidad bajo la coexistencia de dos regímenes salariales diferentes, de ahí que respecto a la prescripción trienal se declara que, para el caso específico de los derechos laborales, no solo es suficiente con la solicitud del reconocimiento bajo lo contenido en el marco normativo vigente, sino que es imperante que sea exigible en el momento, de forma que se comience a contabilizar el término de su prescripción, lo que conlleva a que como requisito esencial para que se pueda aplicar la prescripción del derecho, se debe encontrar en estado jurídico de exigibilidad. No obstante, el debate generado se da a partir de la coexistencia de dos tipos de regímenes salariales, lo que impide de facto que se hable de exigibilidad del derecho, puesto que se da origen a la disyuntiva entre lo contenido en el Decreto 610 de 1998 en el que se reconoce la bonificación por Compensación Judicial y el régimen salarial contenido en el Decreto 4040 de 2004 en el que se reconoce la Bonificación por Gestión Judicial. Denotando así un vacío jurídico asociado a la dificultad para establecer el régimen aplicable, y a la imposibilidad de hacer referencia a la exigibilidad del derecho, lo que conlleva a que la exigibilidad de la Bonificación por Compensación, solo fuera aplicable posterior al fallo que declaró la nulidad del Decreto 4040, cuya

fecha ejecutoria corresponde al 28 de enero de 2012 (Consejo de Estado, Sección Segunda 25000-23-25-000-2010- 00246-02(0845-15), 2016).

Lo que pone en evidencia como el precedente entra a interceder por la administración de justicia bajo el principio in dubio pro operario, y como precisamente en lo relacionado al conocimiento de procesos en materia laboral, se debe tener especial cuidado con los términos de prescripción, los derechos laborales irrenunciables y las condiciones de liquidación de prestaciones, de manera que bajo la aplicación del mecanismo de unificación, se articule una base jurisprudencial que aporte efectivamente a la solución de controversias en esta materia.

2.1.4. Sección Tercera

Esta sección conoce las demandas al Estado por concepto de contratación y responsabilidad estatal por daños ocasionados a las personas, lo cual de facto representa un amplio conocimiento del derecho y de su aplicación, al tratar temas de diferente índole.

Como el tema de daños autoinfligidos por servidores públicos con armas de dotación, donde se encuentra la necesidad de proveer servicios de acompañamiento y verificación de las condiciones de salud mental de los servidores públicos que manejan armas de dotación, puesto que aun cuando se encuentra que la entidad puede no haber omitido las obligaciones constitucionales y legales que tiene con sus activos, si se debe mantener un proceso continuo de seguimiento y verificación que promueva la mitigación de este tipo de actos, o que en caso de su materialización permita establecer con certeza sobre quien recae la imputabilidad del acto en cuestión, razón que soporta en este caso la decisión de la sentencia respecto a la asignación de indemnización de perjuicios materiales e inmateriales a los afectados (Consejo de Estado, Sección Tercera, 050012326000199402321- 01 (20.104), 2012).

Sin embargo, el tema de la responsabilidad del Estado respecto a los perjuicios materiales e inmateriales, va mucho más allá, puesto que también se relaciona con las

implicaciones de los actos terroristas infringidos contra sus instituciones, teniendo que siempre debe primar el derecho a la vida y por ende el derecho de daños, respecto a lo cual la Sección Tercera, presento la unificación respecto a su posición sobre el derecho de daños, bajo el modelo de responsabilidad estatal contenido en la Constitución política de 1.991, en el que no se hace referencia a un régimen específico, sino que encarga la definición de cada caso en el juez asignado, en lo que concierne al establecimiento de la motivación y de las razones tanto fácticas como jurídicas que darán sustento a la decisión adoptada. En contraste con lo anterior la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha permitido la utilización de diferentes “títulos de imputación” en el proceso de solución de los casos expuestos a su consideración, lo que de facto se pueda entender necesariamente que existe un mandato de obligatorio cumplimiento para el juez, en cuanto a la utilización de determinadas situaciones fácticas en determinado caso o bajo un título específico de imputación (Consejo de Estado, Sección Tercera, 180012331000 19990045401 (24392), 2012).

No obstante, se alude a la responsabilidad del Estado respecto al deber de acompañamiento a las víctimas del conflicto como soporte del proceso de indemnización en el cual se ve involucrada, la afectación material o inmaterial generada y la forma en que debe realizarse la valoración de estos, para que no suponga un acto subjetivo, de ahí que tanto la jurisprudencia como la Corte Suprema de Justicia,

“ha soportado la procedencia de reconocimiento de este tipo de perjuicios y su valoración no solamente con fundamento en la presunción de afecto y
Jurisprudencia sobre sentencias de unificación y su extensión 2012–2017 • 302 •
Sección Tercera solidaridad que surge del mero parentesco, sino que, acudiendo al arbitrium judicis, ha utilizado como criterios o referentes objetivos para su cuantificación la características mismas del daño, su gravedad y extensión, el grado de afectación en el caso a cada persona, vale decir, el conjunto de elementos o circunstancias de hecho que enmarcan la situación del demandante

afectado.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 180012331000 19990045401 (24392), 2012).

De manera que se cuente con el material necesario para generar un análisis integral que comprenda las diferentes variables implícitas en el proceso, de manera que se logre concretar una indemnización que en realidad proporcione la cobertura requerida al afectado, sin que se dé un valor subjetivo o caprichoso, por lo que la jurisprudencia ha llegado a decantar que en ese punto –el del cuántum– obra como referente.

Continuando con la línea temática, también se evidencia como en el conflicto no solo se generan afectaciones directas a la población civil, sino que más aún se configuran daños especiales en contra de las instituciones públicas, lo que se constituye en un hostigamiento que incrementa las cargas públicas, de manera que en pro de la deducción de la responsabilidad a título de daño especial, bajo lo contenido en el Artículo 90º de la Constitución, se debe presentar una contravención al principio de igualdad ante las cargas públicas, basado principalmente en la connotación del daño como anormal y especial, al presentarse una condición de antijuricidad asociada al desequilibrio de las cargas publicas impuesto a la víctima en comparación con las que deben ser soportadas por el común de la población, de manera que este resulta indemnizable (Consejo de Estado, Sección Tercera, 070012331000200000471- 01 (24.531), 2012).

Luego también puede presentarse el caso contrario, en el que no prospere el recurso a no encontrar base jurídica para establecer el daño especial, teniendo que para que se pueda establecer el contexto requerido para la asignación del título de daño especial, es necesario que se configure un acto en contra de una institución o persona representativa del Estado, toda vez “el título de daño especial o riesgo excepcional no es aplicable al asunto sub examine”, dado que al no evidenciarse la obligatoriedad de los demandantes de soportar la carga asociada al acto en específico, se encuentra que este en particular se constituye como un acto indiscriminado de orden

terrorista que llevo a alterar el orden público la tranquilidad de la población afectada (Consejo de Estado, Sección Tercera, 05001-23-31-000-1997- 01432-01 (26.011), 2013).

No obstante, al requerir que se cumplan diferentes atributos para que se pueda constituir un caso de daño especial, el principal corresponde a la atribución directa del daño al Estado, de ahí que la Sala considera, que pese a que los hechos no son dirigidos en específico hacia una institución o persona representativa del Estado, bajo el marco del conflicto armado, si se encuentra que en el Estado como cabeza le corresponde encargarse de encontrar soluciones que propendan por la terminación de la guerra y por la minimización efectiva de la afectación generada a las víctimas de esta, por lo que bajo los criterios de justicia y equidad es obligación del Estado socorrer a las víctimas, como garante de los derechos de la población civil en el país (Consejo de Estado, Sección Tercera, 73001-23-31-000-2001-01548-01 (25718), 2014).

Entendiendo así bajo las sentencias proferidas, que aun cuando la acción recaiga sobre un tercero, la teoría que fundamenta el daño especial es aplicable, teniendo en cuenta las condiciones de larga data de la confrontación del Estado con grupos subversivos, lo que permite la configuración de este tipo de daño aun cuando no sea atribuible a una falla del servicio, factor que además representa la forma en la que se soporta la legitimidad del Estado, el justificarse ante este tipo de actos la lucha en contra de este tipo de organizaciones en el país; aportando así además a robustecer el precedente para la administración de justicia en este tipo de casos.

Sin embargo, en materia de daños no se puede mantener un precedente que comprenda las diferentes situaciones fácticas que los soportan, de ahí que se dificulta la administración de justicia bajo las mismas condiciones para todos los casos, dado que cada uno comprende situaciones y condiciones de índole subjetiva, por lo que el ordenamiento jurídico no cuenta con un marco específico que comprenda las tipificaciones de estos, razón por la que la Sección Tercera se pronunció en cuanto a este tema en particular, unificando su posición bajo lo contenido en sentencia de 19 de

abril de 2012, indicando que en lo que confiere al derecho de daños el juez es el encargado de definir las razones fácticas y jurídicas que pueden sustentar la decisión proferida, debido a la especificidad de cada caso y a las condiciones generadas por el contexto en el que se desarrollan, lo que de facto inhabilita la posibilidad de establecer un precedente que realmente articule la solución para los casos de este tipo, teniendo que las condiciones de desarrollo y ejecución de este tipo de actos delictivos, tienen diferentes connotaciones que pueden conllevar o no a una carga publica en efecto (Consejo de Estado, Sección Tercera, 730012331000 200001099 02 (24401), 2014).

No obstante, el marco de la confrontación antes mencionada, también ha resultado en otra problemática asociada al desarrollo de las operaciones militares, bajo la cual no solo se busca establecer la conducta punitiva de los activos, sino la responsabilidad de la institución a la que pertenecen, debido que las dos condiciones no son excluyentes en lo que respecta a la decisión sobre el recurso presentado, por lo que la Sala se pronuncia al respecto,

“Ahora bien, en relación con lo que sostiene la parte demandada en su recurso de apelación, al señalar que no puede haber condena patrimonial en esta jurisdicción por el hecho de que las investigaciones penal y disciplinaria culminaron con decisiones favorables a la inocencia de los militares involucrados, la Sala debe precisar que, de acuerdo con reiterados pronunciamientos de la Sección Tercera de esta Corporación, el hecho de la absolución penal o disciplinaria de los agentes estatales involucrados en la producción del hecho dañoso, no implica en modo alguno que el trámite contencioso deba concluir de la misma forma a favor de la institución a la que pertenecían los efectivos militares” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 41001-23-31-000-1994-07654-01, 2013).

Poniendo así en evidencia, la naturaleza de importancia jurídica del hecho en cuestión, como forma de establecer un precedente para la administración de justicia en casos de ejecución extrajudicial y otros relacionados con el conflicto armado en el país,

lo cual supone también daños antijurídicos y otros daños por violaciones al derecho internacional humanitario, teniendo que bajo el marco del conflicto armado se presentan contravenciones significativas a los derechos humanos y en general a lo que comprende el derecho internacional humanitario, dado que al adelantarse en zonas rurales o periféricas del país, no cuentan con la cobertura suficiente de las fuerzas armadas al ubicarse fuera del perímetro urbano, razón por la que se ha desarrollado un contexto de impunidad en el que las víctimas quedan en condiciones de debilidad manifiesta, lo cual conlleva a la imposibilidad fáctica de que puedan acreditar efectivamente las afectaciones a su dignidad humana, más cuando en estas zonas del país no se genera un proceso de administración de justicia estructurado, sino que por el contrario no se adelantan investigaciones dirigidas a esta problemática por parte de las autoridades competentes, lo que se traduce en una afectación directa a la garantía de los derechos de la población, lo que ha conllevado a que el juez administrativo en conocimiento de esta realidad, deba comprender otra clase de criterios, flexibilizando los estándares de gestión a través de la valoración de medios de prueba indirectos e inferencias lógicas guiadas por las máximas de la experiencia, como base para reconstruir los hechos y lograr así garantizar el derecho fundamental a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, al encontrar que en el contexto de vulneración del derecho internacional humanitario, se altera el principio de la dogmática jurídico procesal tradicional bajo el cual las partes logran acceder al proceso en igualdad de condiciones y armas, al evidenciarse que las víctimas en este tipo de hechos quedan en situación de vulnerabilidad ante la recuperación del material probatorio, por lo que el juez no solo debe ponderar las condiciones de la situación fáctica particular, sino que además debe flexibilizar los estándares probatorios (Consejo de Estado, Sección Tercera, 050012325000199901063-01 (32988), 2014).

Sin embargo en materia de daños, también se contempla el daño colectivo como medida de justicia restaurativa, cuando se presentan casos de afectación por fallas en la gestión de las autoridades administrativas, como el caso en cuestión, sobre el derrumbe del relleno sanitario de doña Juana, que alude no solo a la prestación de

servicios públicos esenciales, sino al papel de las autoridades administrativas como veedores del desarrollo de las actividades de los operadores, en las que se debe orientar la administración de justicia a la atención a las víctimas y a sus necesidades, por lo que en cuanto a medidas de justicia restaurativa, de ahí que la corporación encuentra “que si existe una colisión entre el principio de reparación integral con los principios de congruencia procesal y de jurisdicción rogada”, donde se debe promover que en realidad se genere un efectivo restablecimiento de los derechos de la población, a partir de un proceso de cualificación y cuantificación eficiente que permita estimar las condiciones que debe contener una verdadera reparación integral, teniendo que esta debe contener el reconocimiento efectivo de los perjuicios materiales e inmateriales generados, de manera que no solo se garantice la congruencia sino también la no reformatio in pejus, al encontrarse que se establezca una grave vulneración a los derechos humanos, o en cuanto se evidencie un escenario de afectación significativa de un derecho fundamental contenido en la Constitución; luego en casos diferentes a los listados se resalta que las medidas de justicia restaurativa solo tendrán procedencia, siempre y cuando estén contenidas expresamente en la demanda. A partir de lo anterior la Sala precisa que en los eventos en los que se dé una alteración grave a los derechos humanos se pueden adoptar diferentes tipos de medidas, diferentes en sí, a la indemnización de perjuicios sin dejar de operar como justicia restaurativa, bajo la premisa principal de lograr garantizar la indemnidad del daño irrogado, de manera que se circunscriba el derecho a nivel general y abstracto, bajo todo lo que pueda tener implicación en la garantía del derecho de la persona (Consejo de Estado, Sección Tercera, 25000-23-26-000-1999-0002-04(AG), 2012).

Por otro lado también se trata la temática correspondiente a perjuicios morales por privación injusta de la libertad, teniendo que la afectación no solo recae en el afectado, sino también en su círculo cercano, toda vez que la tasación realizada en las diferentes subsecciones, ha respondido a la aplicación de diferentes metodologías de cálculo, razón por la que se genera la necesidad de unificar criterios al respecto, sin dejar de lado que de igual forma es necesario que en cada caso se genere una

valoración de las circunstancias propias de este, como base para determinar la intensidad de la afectación generada sin desestimar el derecho a la igualdad, razón por la que en la tasación es necesario contemplar diferentes variables como; el tiempo por el cual se adelantó el proceso de privación de libertad, adicional a las condiciones en las que se hizo efectiva esta, es decir si esta fue cumplida bajo reclusión en centro carcelario o por detención domiciliaria, y la gravedad del o de los delitos por los cuales fue investigado o acusado el sindicado, comprendiendo además las condiciones de posición y prestigio social del individuo privado de la libertad (Consejo de Estado, Sección Tercera, 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), 2013).

No obstante, los criterios antes mencionados resultan insuficientes para la tasación justa de los perjuicios acaecidos, por lo que aun cuando se mantiene la necesidad de verificar las circunstancias que soportan cada caso particular, se establecen las reglas presentadas a continuación como forma de garantizar el cumplimiento del principio de reparación integral, además de los principios de igualdad material y de dignidad humana, de ahí que,

“la Sala formula las siguientes reglas que sirven como guía en la tasación del perjuicio moral de la víctima directa en escenarios de privación injusta de la libertad: i) en los casos en que la privación sea superior a 18 meses, se reconozca la suma de 100 smmlv; ii) cuando supere los 12 meses y sea inferior a 18 meses, el monto de 90 smmlv; iii) si excedió los 9 meses y fue inferior a 12 meses, se sugiere el reconocimiento de 80 smmlv, iv) si fue mayor a 6 meses, pero no rebasó 9 meses hay lugar a fijar como indemnización la suma equivalente a 70 smmlv, v) de igual forma, en tanto la privación sea superior a 3 meses pero no sea mayor a 6 meses, el valor por concepto de este perjuicio correspondería a 50 smmlv, vi) si la medida supera 1 mes pero es inferior a 3 meses, se insinúa el reconocimiento de 35 smmlv, y vii) finalmente, si la detención no supera un mes, la reparación se podrá tasar en el equivalente a 15 smmlv, todo ello para la víctima directa –se insiste– y para cada uno de sus más

cercanos o íntimos allegados.” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), 2013).

Al inferir que este tipo de situaciones no solo generan dolor moral, angustia y aflicción a los afectados, sino que también este se extiende a su círculo más cercano, razón por la que la cobertura de la afectación se genera hasta parientes en cuarto grado de consanguineidad y a terceros damnificados, de ahí que dentro de las temáticas abordadas por la Sala se encuentran diferentes tipificaciones de daños morales, entre los que se establece el daño o perjuicio por muerte, a los activos de las instituciones de defensa nacional, razón por la que en pro de estimar la responsabilidad que recae sobre el Estado como garante de derechos, la Jurisprudencia proferida por la Sección define “que quienes ejercen funciones relacionadas con la defensa y seguridad del Estado, como militares voluntarios o profesionales, asumen los riesgos inherentes a esa actividad, por lo cual están cubiertos por el sistema de la indemnización predeterminada o automática (a forfait), establecida en las normas laborales para los accidentes de trabajo”; no obstante también se presenta la capacidad de reparación ya sea plena o integral sobre los perjuicios que se han causado, toda vez que estos se generen en marco de alguna falla del servicio, o cuando el funcionario sea sometido a algún riesgo excepcional que se diferencie o supere el riesgo medio al que están expuestos sus compañeros, dado que bajo este contexto en particular se ve vulnerado el principio de igualdad ante las cargas publicas asociadas a su labor (Consejo de Estado, Sección Tercera, 73001-23-31-0002001- 00418-01 (27.709), 2014).

No obstante, el reconocimiento puede tener fuentes diferentes, en casos en los que la afectación generada tiene una implicación transversal a las condiciones físicas y psicológicas del individuo, por lo que al encontrarse que las fuentes de las indemnizaciones pueden ser diferentes, la Sala precisa bajo la jurisprudencia proferida que aun cuando los militares tienen acceso de facto a la indemnización for fait preestablecida por su condición, no resulta excluyente para acceder a la indemnización por año, puesto que la fuente de las mismas es distinta, razón por la que en

concordancia con el marco jurídico y bajo lo contenido en las normas del código Contencioso Administrativo, se debe buscar la reparación integral de los daños acaecidos al individuo (Víctima), aun cuando este acceda a varias fuentes de indemnización y que por ende se genere una mejora en su situación patrimonial, razón por la que como requerimiento se establece que el título que justifica esta, sea diferente a la causal del proceso de responsabilidad. De forma que sea procedente el reconocimiento de perjuicios materiales por lucro cesante, tomando como base el valor total del salario certificado por la institución, al encontrar que el dictamen de la incapacidad genera cobertura por el 100%, sumando las prestaciones sociales correspondientes al 25% (Consejo de Estado, Sección Tercera, 500012315000 19990032601 (31172), 2014).

Luego a partir de los avances generados en materia jurisprudencial en el país, se evidencia que el daño a la salud, solo se pueda estimar a partir de un porcentaje de incapacidad bajo certificación, al encontrar que las afectaciones generadas al individuo trascienden la dimensión física, a la psicosocial y a su interacción con el entorno, por lo que, “el juez debe considerar las consecuencias de la enfermedad o del accidente, que reflejen alteraciones al nivel del comportamiento y desempeño de la persona dentro de su entorno social y cultural que agraven la condición de víctima” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 23001-23-31-000-2001- 00278-01(28804), 2014), por lo que se unifica la jurisprudencia respecto al daño temporal, al encontrar que en efecto la duración del daño, tiene implicación directa en el proceso de tasación del mismo, al evidenciar que bajo el marco jurídico aplicable no se especifica que el daño debe ser de carácter permanente para ser reconocido como base de indemnización por perjuicio a la salud, sumado a que no se encuentran fundamentos para aseverar que el daño que se ha curado responde a un falseamiento de los hechos, o lo que es aún más peligroso, que los sujetos están obligados a soportar la afectación del bien jurídico de la salud siempre y cuando esta sea reversible, hipótesis bajo la cual se podrían desestimar las pretensiones de alguien que padeció una incapacidad total durante varios años y luego se recuperó, bajo el argumento de que el daño fue revertido. Por consiguiente, es

necesario aclarar que la Sala opta por desestimar la tesis bajo la cual solo debe indemnizar las afectaciones que representen una alteración grave para las condiciones de existencia del individuo, al encontrar que no es razonable estimar que el individuo deba soportar una alteración psicofísica de menor entidad, ya que no existe razón para desestimar su antijuridicidad y, por tanto, su mérito indemnizatorio” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 23001-23-31-000-2001- 00278-01(28804), 2014).

Avanzando así hacia un mejor entendimiento de las condiciones de daños o perjuicios al individuo, por lo que la Sala trata de proferir una base que permita aportar al incremento de la cobertura y efectividad de la administración de justicia en los diferentes tipos de daño, sin dejar de lado el análisis de las particularidades de cada caso, factor que aun cuando define un precedente en términos de tasación y cuantificación de la cobertura de daños, no tiene alcance para el incremento de la eficiencia en la solución de procesos en tanto que se deben revisar los perjuicios asociados a los eventos acaecidos.

2.1.5. Sección Cuarta

Esta sección conoce los procesos relacionados con los impuestos, las contribuciones fiscales y las parafiscales, razón por la que en general se deben conocer las condiciones específicas que soportan cada caso, lo cual de facto reduce la posibilidad de sentar un precedente que aporte al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia en este campo, no obstante, se encuentra que se deben unificar los criterios respecto al restablecimiento del derecho, cuando al haberse generado perjuicios directos al ciudadano, estos deben ser reconocidos, en línea con lo contenido en el Artículo 16 de la Ley 446 de 1998, el cual se refiere a la necesidad que adelantar una reparación integral que no solo cubra las implicaciones de los perjuicios, sino que responda al principio de equidad y se liquide de acuerdo a los criterios técnicos actuariales, de forma que en efecto se aplique el proceso de administración de justicia de acuerdo a lo contenido en el Artículo 16 de la Ley 446 de 1998, a partir del cual el Estado genere un resarcimiento real de los daños ocasionados y por

consiguiente se restablezcan las condiciones del individuo al momento en que se encontraba previamente a la vulneración del derecho y la configuración del daño (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 25000-23-27-000-2009- 00235-01(18551), 2016).

Luego en lo que se refiere al restablecimiento del derecho en materia tributaria, se presenta una particularidad asociada a actos administrativos que, si bien pueden crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas específicas de carácter tributario, por lo que la nulidad de las mismas puede implicar el restablecimiento del derecho, a partir de la reparación in natura o por equivalente, según el caso o las circunstancias específicas de cada caso.” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 25000-23-27-000-2009- 00235-01(18551), 2016), de ahí que al presentarse el caso en el cual,

“se anula el acto administrativo que niega el derecho a gozar de un beneficio tributario, la sentencia puede declarar que el contribuyente tiene derecho al beneficio, y, en ese entendido, la sentencia ejecutoriada constituye una situación jurídica que permitiría gozar del beneficio tributario desde que éste se creó. De ahí que, en casos como el planteado o en otros anteriores, es posible que el juez tenga que precisar las condiciones en que puede hacerse efectivo el derecho. En ese entendido, las ordenes que emita el juez pueden implicar un restablecimiento del derecho mediante la reparación in natura, pero también por equivalente, si aquel no es posible.” (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 25000-23-27-000-2009- 00235-01(18551), 2016).

Por tanto, el alcance del precedente en este tipo de casos resulta insuficiente, al encontrarse un alto nivel de especificidad en cada caso, de acuerdo a las situaciones fácticas y jurídicas de cada proceso en particular, razón por la que la aplicabilidad del recurso de unificación no es funcional y por ende no aporta a la eficiencia de la administración de justicia en esta línea temática.

Lo cual contrasta con el resultado de la investigación adelantada por Peña (2008), en el que el autor pone en evidencia como pese a que la extensión de la

jurisprudencia debería representar una oportunidad para incrementar la eficiencia en la administración de justicia en materia tributaria, se ha consolidado de manera contraria, donde gracias al alto grado de morosidad en la administración de justicia, se genera una ralentización de la solución de los conflictos que se generan en materia tributaria, entre la administración nacional y los contribuyentes, denotando así como a partir de las condiciones de aplicación del mecanismo en la actualidad, resulta inoperante al traducirse en inseguridad jurídica para los inversionistas, lo cual termina por incidir en la dinámica socio económica del país, cuando el tiempo medio de solución de un conflicto de este tipo esta entre cinco y seis años, lo que determina una afectación significativa en términos económicos y en la vulneración de los derechos de la población, al asociarse con una condición de incertidumbre y de desestabilización de la operación corporativa normal.

2.1.6. Sección Quinta

Esta sección conoce las controversias relacionadas con temas de orden electoral, de ahí que en este caso la aplicabilidad del precedente tiene una aplicación limitada, en relación con las condiciones de desarrollo de cada caso en particular, no obstante, se evidencia la necesidad de unificar conceptos en cuanto a temáticas reincidentes dentro de la Sala, donde su utilidad se extiende a la modificación de la jurisprudencia toda vez que esta se preste para malas interpretaciones y por consiguiente una contextualización errada de la Ley, por lo que también se interviene en el literal hermenéutico del contenido, tal como el de la autoridad civil y política, que entendida bajo lo contenido en el Artículo 179 literal 5 de la Const. P. en cuanto al concepto de temporalidad de la inhabilidad, por lo que al respecto la Sala considera necesario el replanteamiento de la tecnica de interpretacion de esta cusal en particular, bajo la que la inhabilidad es tipificada solo en caso que el ejercicio de autoridad se presente el dia de las elecciones, dado que esto puede restar eficacia a la norma constitucional, al contrariar de facto la finalidad de la prohibición, fundamentada en la inherente necesidad de velar por la igualdad de los candidatos, de manera que resulta

imperante no solo concentrar la condición a la fecha exclusiva de la elección, puesto que la incidencia de su condición de poder puede interferir en la idoneidad del proceso, de manera que en línea con lo contenido en el numeral 5° del Artículo 179 de la Constitución Política, la limitación debe operar en el término razonable, en el que el candidato pudiese beneficiarse de las condición de poder ejercida por su familiar, por lo que en contraste con lo anterior, que la prohibición debe tener efecto en el periodo comprendido entre el momento de inscripción de la candidatura y el día de las elecciones, lo que configura que a partir del fallo proferido en este caso, se genera la jurisprudencia requerida, que además será aplicada para los comicios posteriores para elección de Senado y Cámara de Representantes (Consejo de Estado, Sección Quinta, 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC), 2015).

Luego también en esta línea temática se encuentran vacíos normativos en los que el precedente generado a partir de la sentencia de unificación aporta al mejoramiento de las condiciones de aplicación de la Ley, de ahí que al evidenciar que bajo lo comprendido en el Artículo 288 del CPACA en lo que compete a las consecuencias de las sentencias de nulidad, se encuentra que este no comprende las que se pueden desprender de la declaratoria de nulidad del acto debido a irregularidades en el trámite de su expedición, por lo que con el objetivo de unificar los criterios sobre las consecuencias derivadas de la declaratoria de nulidad del acto de elección, debido a irregularidades en el proceso de expedición, así, cuando no se modulen los efectos, la Sala establece las posibles consecuencias, donde en el caso que la irregularidad no afecte a nivel general el procedimiento de elección, sino que corresponda a un momento específico en el que se presentaron irregularidades, donde se optaría por retomar el procedimiento al momento anterior del que se presentó la irregularidad, teniendo claridad que durante este no se presentó ningún vicio en el proceso, además de adelantar un nuevo proceso y convocatoria, siempre que no se excluyan los derechos adquiridos, por lo que a partir del contenido de la sentencia de unificación, no solo se fija un precedente, sino que se aporta a la eliminación de vacíos

normativos, lo que de facto aporta al mejoramiento de las condiciones dispuestas para la administración de justicia en este tipo de casos, así,

“Al respecto la Corte Constitucional ha dicho que la lista de elegibles es inmodificable una vez ha sido publicada y está en firme, toda vez que los aspirantes que figuran en dicho listado no tienen una mera expectativa de ser nombrados sino que, en realidad, son titulares de derechos adquiridos, empero en aquellos casos en los cuales solo se ha adelantado la etapa de inscripción, no puede hablarse de derechos adquiridos, porque hasta ese momento solo se tiene una mera expectativa de participar y eventualmente de acceder al cargo al que se postula” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 11001-03-28-000-2015-00029-00, 2016).

Sin embargo el concepto de nulidad electoral tiene varias connotaciones, de ahí que también respecto al periodo inhabilitante, toda vez que cuando se ostenta un cargo o corporación por elección popular, no se podrá generar la inscripción a otro cargo también de elección popular, en virtud de los principios pro homine y pro electoratem, al evidenciar en el actor una falta al compromiso de permanencia y terminación del periodo para el que fue elegido, de ahí que la Sala expone que se debe entender que posterior a la elección, se genera para quien resulte electo un cargo uninominal, bajo el que se crea un compromiso de cumplimiento del mandato, en lo que compete con el programa de gobierno presentado a la población para salir electo y el tiempo o plazo estipulado desde la Constitución para tal efecto. Entendiendo además que, al renunciar a un cargo de elección popular, en caso de requerirlo para aspirar a otro cargo, resulta en la defraudación de la confianza depositada en la consulta electoral, razón por la que se generan consecuencias asociadas a lo contenido en los Artículos 31.7, 32, 38.7 y 39 de la Ley 617 de 2000. Dado que, en línea con el carácter democrático y pluralista del Estado colombiano, bajo la orientación al cumplimiento del principio de soberanía popular, se busca favorecer siempre al cuerpo electoral sobre el elegido, fundamentado principalmente en la necesidad de cumplir con la base del sistema democrático a partir

del respeto de la voluntad popular, que se ve coartada cuando el elegido declina su labor con el fin de acceder a otras dignidades (Consejo de Estado, Sección Quinta, 11001-03-28-000-2015-00051-00, 2016).

Expresando que bajo este contexto no se desconoce el derecho del elegido a renunciar al cargo, sino que se busca proteger el compromiso adquirido con el electorado, de manera que prime el interés común al personal, al tratar de acceder a otros cargos de mayor nivel jerárquico.

Por consiguiente al analizar los resultados de las sentencias de unificación proferidas por la Sala, se encuentra que aun cuando esta siente un precedente para posteriores controversias que puedan tener lugar en la misma línea temática, no se genera un impacto significativo en la administración de justicia, cuando los casos que ocupan la Sala, presentan particularidades significativas que requieren del conocimiento del juez y de la aplicación específica del marco normativo, determinando así una baja implicación en términos de eficiencia en la resolución de casos por la sección.

2.1.7. Análisis compilado de las sentencias sobre unificación de jurisprudencia y recursos extraordinarios entre el 2 de julio de 2012 y el 31 de diciembre de 2017.

Luego de haber aplicado un proceso de análisis de las sentencias de unificación más representativas y los aportes generados en materia de jurisprudencia, se encuentra que en la ventana de observación comprendida por cinco años, posterior a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, solo se han proferido trescientos setenta (370) sentencias sobre unificación de jurisprudencia y recursos extraordinarios, de las cuales ciento veinte (120) corresponden a recursos extraordinarios de revisión, treinta y ocho (38) a recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia, ochenta y nueve (89) a Solicitudes de Extensión de jurisprudencia, setenta (70) a sentencias de unificación y cincuenta y tres (53) a mecanismos eventuales de revisión (Consejo de Estado, 2018), cuando en la misma ventana de observación se registraron ciento dos

mil ochocientos sesenta y cinco (102.865) ingresos efectivos al Consejo de Estado según las estadísticas de movimiento de procesos publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura (2012;2022), lo que evidencia que el aporte del precedente y del mecanismo mismo apenas representa un 0.36%, denotando así que este no solo resulta ineficiente, sino que no cumple bajo ninguna condición su propósito de aportar a la descongestión del sistema judicial en el país, no obstante en los casos expuestos se puede ver como a través de las sentencias proferidas se promueve el fortalecimiento de las condiciones explícitas del derecho para estructurar un marco normativo que permita garantizar el derecho a la igualdad en la administración de justicia en el país.

3. CARACTERIZACIÓN Y CRÍTICA A LA EXTENSIÓN JUDICIAL

La extensión jurisprudencial como mecanismo ha sido asociado a grandes expectativas por parte del sistema judicial, al formularlo como un aporte fundamental a las condiciones de descongestión y reducción de la morosidad de este, no obstante en su aplicación se han encontrado problemáticas asociadas principalmente a condiciones de accesibilidad y aplicabilidad, por lo que a continuación se presenta la caracterización del mecanismo, un análisis estadístico de sus efectos y una crítica a los resultados obtenidos desde que fue promulgada la Ley que lo integro al marco normativo colombiano.

3.1. Caracterización de la extensión jurisprudencial

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia, se presentó como una alternativa que fundamentada en la condición del precedente generado a través de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, podría establecerse como una herramienta eficaz para aportar a la descongestión del sistema judicial y asimismo convertirse en un aporte significativo a la eficiencia en la administración de justicia, por lo que a continuación se presenta una caracterización de este y de los resultados obtenidos a través de su aplicación desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

3.1.1. Características de la extensión jurisprudencial en la jurisdicción contenciosa administrativa.

La extensión jurisprudencial se caracteriza principalmente por ser una figura jurídica, establecida como soporte para el mejoramiento de las condiciones de administración de la justicia, como procedimiento que permite el uso de las condiciones de extensión de los efectos de sentencias anteriores referidas al reconocimiento de un derecho, en el que fueren aplicados los mismo supuestos facticos y jurídicos, al encontrar que se presenta una labor ineficiente de la administración.

De ahí que este corresponde a un mecanismo abreviado dispuesto en el código de procedimiento administrativo y del Contencioso Administrativo colombiano, presentado como una alternativa al desgaste de la administración de justicia en el país.

Así, en el pronunciamiento, para este trámite se contemplaron dos alternativas de acceso, el primero cuando este surte como trámite administrativo en el que intervienen tres actores, el peticionario, la autoridad competente y la agencia nacional de defensa jurídica del Estado, cuando hay lugar, y el segundo cuando surte por las partes ante el Consejo de Estado, en caso que el peticionario interponga el recurso, que para efecto debe contar con la determinación de la aplicabilidad de la figura por parte de la autoridad judicial en el caso concreto.

Razón por la que este mecanismo y su implicación en el establecimiento de precedentes administrativos se enmarca en el “derecho social”, al soportar una herramienta accesible para el ciudadano medio y para sus pretensiones (Novoa, 2007), bajo el precepto principal de mantener el cumplimiento del principio de la igualdad al proferir sentencia uniformemente, según los supuestos facticos y jurídicos de la misma índole.

Razón por la que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, funciona como parámetro fundamental para soportar el fallo del juez, donde este debe fundamentar su posición en los principios rectores de la justicia y en el marco que ha permitido solucionar casos anteriores, llevando a caracterizar el mecanismo como parte del ordenamiento jurídico en función de incrementar la eficiencia en el proceso de administración de justicia.

Denotando que para acceder a la aplicación de este se presentan varias condiciones que de facto impactan en la posibilidad de aplicación del mecanismo, al entender que no solo se debe presentar la petición de este sobre el reconocimiento del derecho, sino que se requiere aportar evidencia suficiente en cuanto a las situaciones fácticas y jurídicas que proceden de la misma forma, adicional al requerimiento que la

pretensión judicial no haya caducado, a la entrega de pruebas que permitan la acreditación de los derechos invocados, al señalamiento de las pruebas en poder de la entidad, de pruebas que servirán como soporte de las pretensiones ante la acción contenciosa administrativa y la copia o referencia de la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado que puede invocarse en virtud de la solución de la controversia, lo que evidencia un proceso estructurado que puede dificultar su aplicación y el aporte real de este a la descongestión del sistema (Iregui, 2015).

3.1.2. Incidencia de la extensión jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano

La evolución jurisprudencial en el sistema jurídico colombiano, generó una dinámica diferente en las decisiones judiciales, de ello que se logró el reconocimiento del carácter vinculante de la jurisprudencia elaborada por las Cortes, como lo indicó la Corte Constitucional, el juez, vinculado tan sólo al imperio de la Ley (Const. P. Artículo 230), tiene libertad para obrar de acuerdo a su criterio, no obstante se da una excepción, cuando la base de comparación corresponde a una sentencia judicial de unificación, dado que al ser proferido por un órgano judicial encargado de unificar con el fin de aportar al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia a nivel nacional. Aun cuando la única doctrina de carácter obligatorio bajo lo contenido en la sentencia T123-95 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, es la de tipo constitucional proferida por la Corte Constitucional.

A pesar de lo anterior, en el sistema de fuentes se abandonó una concepción de la jurisprudencia, relacionada que el juez se limita solo para aplicar normas, además, las decisiones judiciales de las Altas Cortes sólo son indicativas sobre la manera que debe entenderse la Ley, sin olvidar que los jueces tienen plena libertad para apartarse de sus fallos, en el denominado precedente horizontal, como también del precedente vertical, como se contempla en la sentencia C-335-2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Desde el alcance de las decisiones judiciales en Colombia, se reconoce fuerza vinculante a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, constituyendo precedente que está encaminado como garantía del derecho a la igualdad, en consideración que en casos similares se deben fallar de manera igual, aunado que, el sometimiento de los jueces a las posiciones judiciales fijadas por las Altas Cortes, lo que genera seguridad jurídica para el conocimiento del requerimiento de los particulares (Sentencia C-335-2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

Ahora bien, el precedente judicial corresponde al “(...) conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia” (Sentencia SU-068-2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.), lo que conlleva que algunas sentencias se apliquen a procesos que con posterioridad que tienen similitud en los supuestos de hecho y de derecho, de tal manera que el precedente garantiza a las personas contar con un derecho reconocido, el cual será concedido en la forma que el caso bajo estudio lo permita (Sentencia C-816-2011, M.P. Mauricio González Cuervo)

Desde la evolución de la Constitución de 1991 y el desarrollo del sistema jurídico, se reconoció a las sentencias judiciales con el carácter de precedente, con fundamento en el Artículo 230. Donde la jurisprudencia que desarrolla y analiza las disposiciones jurídicas, son parte íntegra de las normas, con ello, hace parte del imperio de la Ley y, es vinculante para el Juez, lo que tiene fundamento en la igualdad y la coherencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico (Bernal, 2008).

Además de lo anterior, la doctrina judicial de la corte suprema de justicia tiene la incidencia de fuerza normativa, en consideración a su función constitucional otorgada a este Tribunal de cierre, que conlleva unificar jurisprudencia, además, que los jueces están obligados a brindar igualdad de los particulares frente a la Ley, sin pasar por alto que los ciudadanos tienen una confianza legítima en relación con las decisiones que

adopten las autoridades públicas (Sentencia C-836-2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil), lo que genera un deber de acatamiento de mayor impacto en todo el sistema jurídico, pero ello no genera que los jueces en el marco de la Ley y de la condición del caso en concreto, pueda distanciarse de manera razonada del precedente, lo cual requiere que el administrador de justicia tenga elementos justificantes para adoptar esa posición.

El precedente de las autoridades que ejercen función administrativa, es un mecanismo de descongestión para los jueces, que materializan los principios de celeridad, eficiencia y economía de la función administrativa, sin pasar por alto la materialización del principio de seguridad jurídica (Casallas, 2012). Las autoridades públicas sin importar su denominación están sometidas a las disposiciones del sistema jurídico, siendo obligación acatar el precedente judicial de las Cortes de la justicia ordinaria, Contencioso Administrativa y Constitucional como se expresa en la Sentencia C-539-2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, de manera que el precedente administrativo es la forma de constatar diferentes eventos sucedidos en relación con un nuevo caso presentado, para efectos de resolverlo como garantía de diversos principios generales del derecho consagrados constitucionalmente (Diez, 2008).

Desde ese deber jurídico que les asiste a las autoridades, es del caso indicar que los servidores deben garantizar la materialización de las normas, dado que los funcionarios pueden incurrir en el delito de prevaricato, no por desconocer la jurisprudencia de una Corte, que es considerada fuente autónoma del derecho, sino por apartarse de esta posición, pues ello genera una infracción de los postulados establecidos en el Constitución y demás disposiciones legales, como se describe en la Sentencia C-335-2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En contraste con lo anterior, en la libertad interpretativa de las autoridades para la aplicación de una norma, es posible que la hermenéutica se tome de diferente forma, sin embargo al momento de aplicarse la norma se debe efectuar en el marco de la interpretación que se ajuste a la Constitución, la cual tiene relación directa con las disposiciones de los tribunales de cierre, tanto en la jurisdicción ordinaria, como en el

derecho administrativo y la Corte Constitucional, como se expresa en la Sentencia C-539-2011 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, con ello, las decisiones jurisprudenciales deben ser observadas de forma general, pues para cada caso en concreto se debe tener en cuenta las interpretaciones efectuadas por los jueces.

La incidencia de las sentencias de los máximos tribunales permite la supremacía de los derechos fundamentales y principios, por ello, el precedente judicial es obligatorio, dado que protege intereses superiores como el de seguridad jurídica (Valverde et al., 2018). Se logra unificar la posición e interpretación de las fuentes del derecho para dirimir conflictos y de allí generar reglas (Morales, 2014). A pesar que se generen nuevas decisiones, con otros parámetros, no podrán ser más que subreglas que deben ser previstas con base en las reglas de interpretación primarias (Ruiz & Arias, 2021).

La jurisprudencia ha constituido el medio idóneo para aplicar y desarrollar las normas dispuestas para la materialización de los derechos de cada ser humano, pues de nada serviría tener múltiples Leyes y no tener los medios para su exigencia, lo que limitaría la finalidad prevista por el constituyente y legislador, además, la eficacia de las normas tiene relación a los medios que cuenta el ciudadano y autoridades para lograr el acatamiento del sistema jurídico previstos por el Estado.

Las providencias emitidas por las diferentes autoridades judiciales, permitieron el desarrollo del propio Estado colombiano, dada la fuerza que la Constitución les invistió. Producto del activismo judicial se han presentado diferentes avances en las relaciones previstas en el cuerpo normativo y el alcance e interpretación de la Constitución, en consonancia con el Estado de derecho. La prevalencia de las disposiciones normativas como medio para establecer las dinámicas de la sociedad, como las actuaciones de las entidades públicas, es una situación clara, pero los razonamientos emitidos por los jueces son el eje prevalente en la consecución de los fines normativos.

3.2. Deficiencias del mecanismo de Extensión de la jurisprudencia

Luego de estudiar los antecedentes y en general la evolución que ha presentado el mecanismo de extensión de la jurisprudencia en el país, se encuentra que sus efectos no han sido los esperados, en términos de lo que este debería significar para la descongestión del sistema judicial, razón por la que se pretende establecer el impacto real de este mecanismo a partir de un análisis de los resultados posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, donde pese a que el Consejo de Estado Cuenta con Cinco Secciones especializadas en diferentes líneas temáticas que conocen los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia y solicitudes de extensión de jurisprudencia relacionadas con los temas de su conocimiento, no han generado un impacto significativo en las condiciones de congestión del sistema en el país.

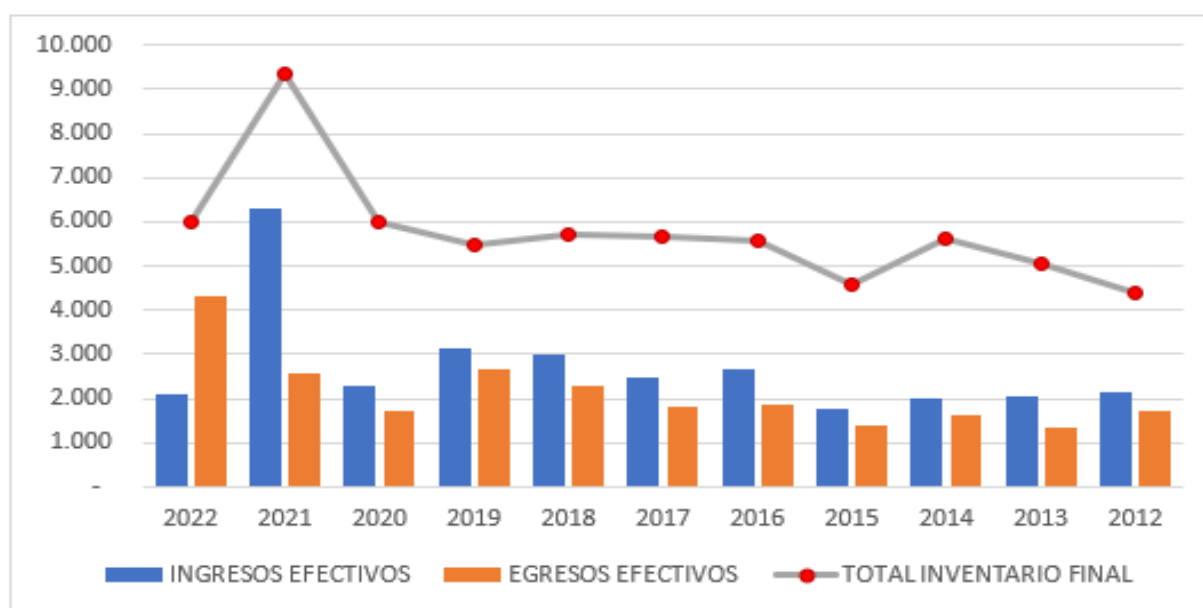
3.2.1. Análisis estadístico del comportamiento de los procesos en el Consejo de Estado desde la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (2012 – 2022)

El Consejo de Estado como tribunal supremo de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Colombia, conoce de diferentes temas distribuidos en cinco secciones dispuestas según la línea de especialidad de los magistrados que la componen, es así como cada una de las Salas presenta diferentes estadísticas, relacionadas con su gestión, donde el Consejo superior de la judicatura, presenta las estadísticas de movimiento de procesos tomando las medidas pertinentes para suministrar la información efectiva sobre los ingresos y egresos de procesos en la rama judicial, sin que se presente duplicidad en la información, además de descontar los que no tiene aplicabilidad por diferentes causales, de ahí que sobre estas estadísticas con una ventana de observación de diez (10) años, comprendidos desde el año 2012 al 2022, se adelanta el análisis presentado a continuación.

3.2.1.1. Sección Primera

La Sección Primera para el 2012 contaba con seis magistrados, condición que se mantuvo hasta 2015 cuando fue reducida a cuatro, donde durante la ventana de observación analizada, y principalmente debido a la amplitud de la competencia asignada, se encuentra que su capacidad para dirimir los procesos asignados resulta insuficiente, cuando la tasa de ingresos supone un exceso promedio del 125.6% a su capacidad de solución, factor que tal como se evidencia en el grafico presentado (Figura 2), genera una amplia congestión en el acceso judicial efectivo, el cual se ha mantenido durante los diez años analizados, denotando así como la productividad en esta Sección, resulta insuficiente para dirimir los conflictos presentados, factor que no solo impacta por la desconfianza en el sistema, sino en el deterioro continuo de los resultados presentados, poniendo en evidencia como aún bajo la creación de este tipo de mecanismos se mantiene el índice de déficit de gestión durante los periodos estudiados, factor que responde también a la falta de conocimiento de estos y su aplicabilidad.

Figura 2. Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Tabla 1.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

SECCION PRIMERA			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	2.091	4.317	5.975
2021	6.293	2.581	9.345
2020	2.313	1.704	5.986
2019	3.119	2.688	5.499
2018	3.000	2.289	5.722
2017	2.500	1.813	5.660
2016	2.685	1.888	5.572
2015	1.765	1.373	4.580
2014	2.025	1.637	5.628
2013	2.073	1.333	5.071
2012	2.131	1.714	4.372

Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

En consecuencia y tal como se evidencia en la tabla anterior (Tabla 1.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022Tabla 1), los egresos efectivos de la Sección en promedio apenas alcanzan el 72% de los ingresos, factor que representa una problemática continua, dado que los ingresos se suman a los inventarios finales del periodo anterior, lo que tal como se evidencia, genera que la solución de conflictos realizada resulte insuficiente para lograr una efectiva descongestión del sistema.

3.2.1.2. Sección Segunda

Luego en lo que compete a la Sección Segunda, se encuentra que está en 2012 contaba con nueve (9) Magistrados, donde se redujo para el 2014 a seis (6) , con los que sigue operando hasta la fecha, no obstante en concordancia con lo presentado en el capítulo anterior se encuentra que como los temas de competencia de esta Sección responden a problemas laborales y pensionales que se presentan con el Estado, esta ha generado un mejoramiento significativo en sus índices de eficiencia, de ahí que tal como se evidencia (Figura 3), el inventario final de procesos se alinea al comportamiento histórico de los ingresos y egresos de la Sala, determinando así que su índice de egresos promedio alcanza el 86%, lo que pone en evidencia que el

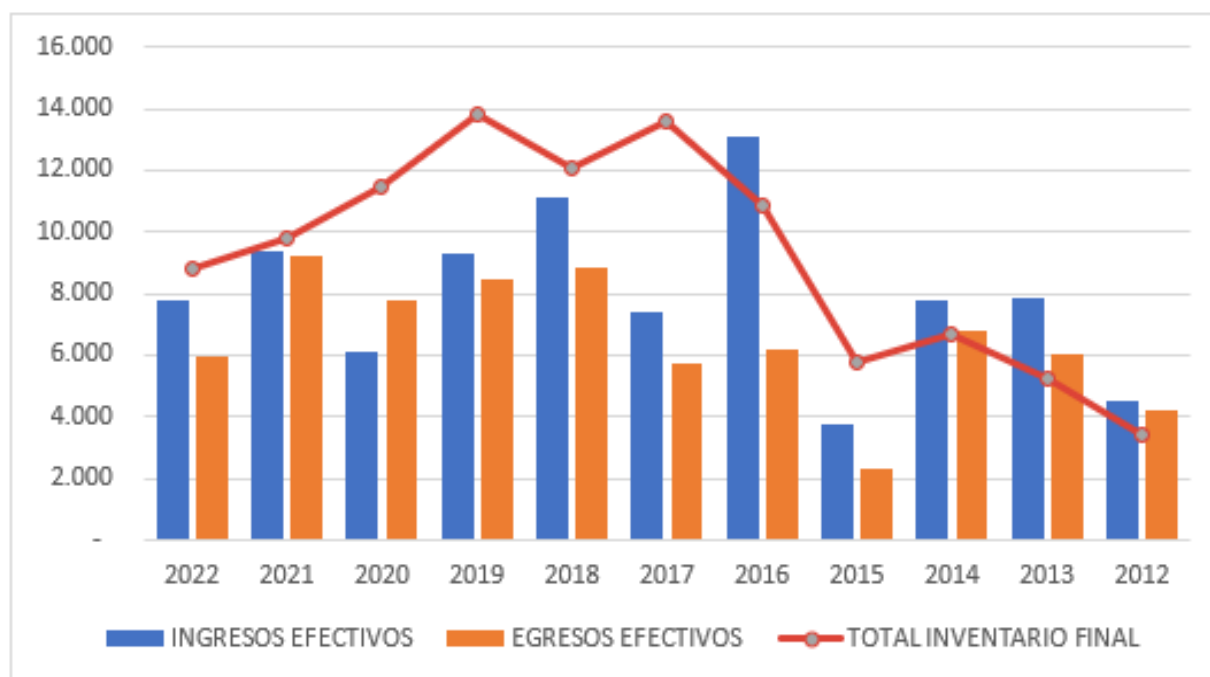
mecanismo ha permitido aumentar la eficiencia los procesos de gestión, donde la existencia del precedente reduce el tiempo asociado a la decisión sobre los procesos interpuestos.

Sin embargo al analizar las sentencias proferidas por esta Sección, se encuentra que el tema de controversia resulta repetirse, aun cuando sus fundamentos facticos y jurídicos difieren, ya que cada línea temática presenta diferentes aristas, que a su vez se refieren a diferentes providencias lo cual aumenta el ingreso de procesos al sistema, sin embargo el avance continuo de este tipo de procesos en el sistema ha aportado a aumentar la jurisprudencia disponible para la administración de justicia en este tipo de procesos, lo cual se refleja en el comportamiento estadístico del inventario final, puesto que se ha ido reduciendo en los últimos periodos.

Sumado a lo anterior y bajo el análisis realizado, se encuentra que como forma de promover un proceso de gestión más eficiente en la administración de justicia, se requiere que en primera o segunda instancia se genere la aplicación efectiva de los fallos de unificación, toda vez que esto se alinea a los principios de economía procesal y celeridad, al condensar diferentes posturas jurídicas (Alvarado, 2015).

No obstante en cuanto al tema pensional se tiene que aparecen diferentes interpretaciones, relacionadas principalmente con las condiciones de cobertura, dado que en este caso se requiere del análisis de diferentes variables, relacionadas con la vigencia de las Leyes proferidas, las coberturas correspondientes y los condicionantes específicos, relacionados con el régimen, las condiciones de edad, de tiempo y demás que pueden tener afectación directa al desarrollo del proceso, razón por la que este mecanismo y su cobertura, resulta insuficiente para dar solución efectiva a la mora procesal que presenta, aun cuando tal como se evidencia en el grafico a continuación, el inventario de procesos ha presentado una disminución continua en los últimos periodos.

Figura 3. Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Tabla 2. Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

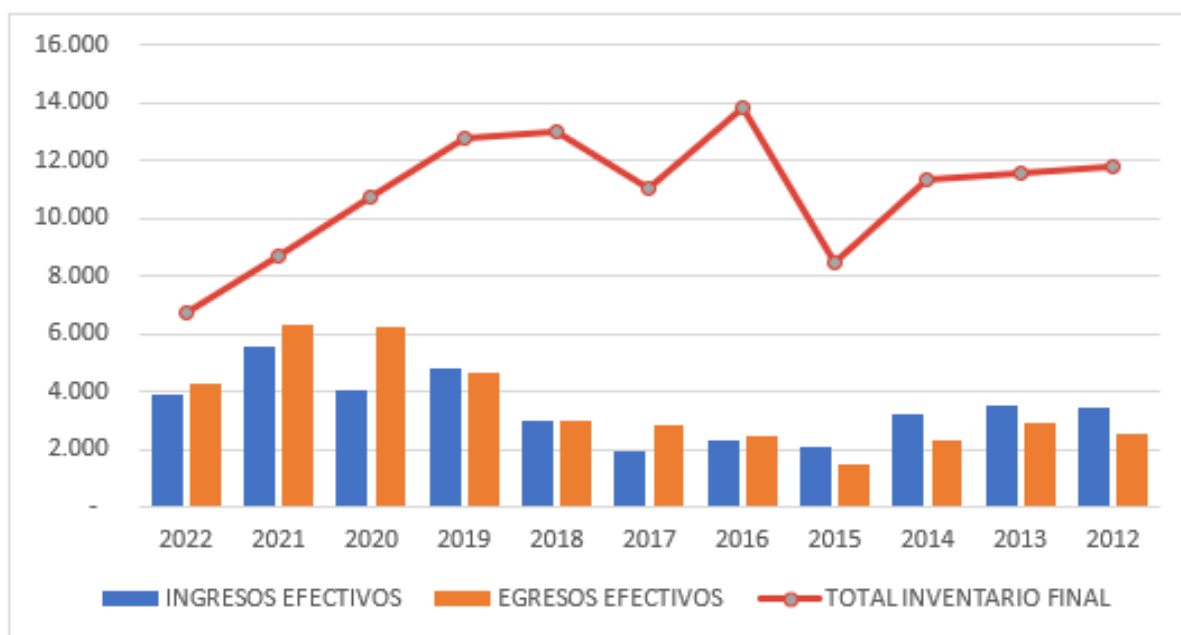
SECCION SEGUNDA			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	7.813	5.932	8.794
2021	9.388	9.218	9.783
2020	6.138	7.766	11.433
2019	9.289	8.443	13.793
2018	11.157	8.855	12.045
2017	7.428	5.700	13.559
2016	13.097	6.182	10.849
2015	3.781	2.338	5.740
2014	7.802	6.826	6.710
2013	7.836	6.007	5.268
2012	4.515	4.225	3.421

Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

3.2.1.3. Sección Tercera

En lo que respecta a la Sección Tercera, se encuentra que esta paso de contar con cuatro (4) magistrados al 2012 a estar conformada por nueve (9) en 2015, cambio que respondió principalmente a la necesidad de dar cobertura a los procesos implicados con las demandas al Estado, dado que los temas de su conocimiento corresponden a asuntos de contratación y responsabilidad estatal por daños ocasionados a las personas, donde aun cuando el conocimiento de la temática de daños resulta extensa, se ha ido incrementando la cobertura del precedente, al encontrarse que en los últimos periodos se instauran procesos con las mismas situaciones fácticas y jurídicas, de ahí el cambio en el comportamiento de los resultados presentados en cuanto a su gestión, donde tal como se evidencia (Figura 4), paso de tener un déficit en gestión promedio del 380% a cumplir con los procesos ingresados en el periodo e ir aportando a la descongestión del sistema al darle tramite a otros procesos adicionales, lo que ha repercutido en la marcada reducción del comportamiento del inventario final.

Figura 4. Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Tabla 3. Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

SECCION TERCERA			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	3.896	4.269	6.757
2021	5.563	6.327	8.695
2020	4.057	6.218	10.733
2019	4.812	4.664	12.777
2018	2.966	3.009	12.995
2017	1.905	2.819	11.006
2016	2.306	2.430	13.786
2015	2.049	1.481	8.486
2014	3.232	2.322	11.302
2013	3.524	2.929	11.586
2012	3.446	2.525	11.781

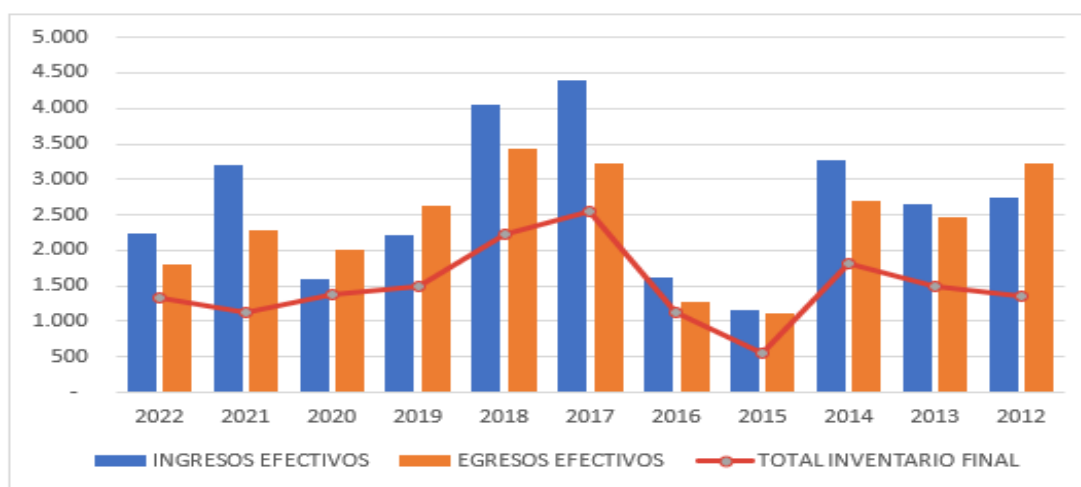
Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Así, tal como se presenta (Tabla 3) ha logrado aumentar su efectividad y eficiencia, más aún por la línea temática que responde, donde en los últimos periodos ha dirimido procesos orientados a la reparación de las víctimas del conflicto armado y al conocimiento y solución de procesos relacionados con la violencia de género, áreas temáticas en las que el precedente ha incrementado su relevancia, en cuanto a los términos de gestión y administración de justicia, al encontrar que en general las demandas erigidas en contra del Estado sugieren en su mayoría afectaciones directas sobre derechos humanos o fundamentales, denotando así, como el resultado del precedente está relacionado de manera directa con la temática en cuestión, al encontrar que no solo está encaminado a aportar a la administración de la justicia, sino a que esta se adapte a las necesidades de la población en cuanto a la garantía de sus derechos y a un acceso equitativo al sistema judicial.

3.2.1.4. Sección Cuarta

La Sección Cuarta históricamente ha estado compuesta por cuatro (4) magistrados con conocimientos en impuestos contribuciones fiscales y parafiscales, de ahí que el desarrollo de sus actividades se desprende directamente del marco regulatoria correspondiente, por lo que a través de su gestión propende por la estabilidad tributaria y por el cumplimiento de las obligaciones generadas en materia contributiva, lo cual se ve representado en el comportamiento de entrada y salida de procesos, así como en el inventario final, puesto que al solucionar en promedio el 92,6% de los ingresos efectivos a la Sala, se minimiza el impacto de estos en la gestión general y en el inventario final, el cual ha ido decreciendo en los últimos años, como se evidencia en el gráfico y la tabla presentados a continuación, (Figura 5, Tabla 5), en los que se integran las cifras de Ingresos efectivos, egresos efectivos e inventario final para los periodos posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, donde se encuentra que debido a las condiciones del marco normativo relacionado y la especificidad de los procesos ingresados, el precedente no presenta funcionalidad representativa, para el incremento de la eficiencia en la administración de justicia correspondiente.

Figura 5. Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Tabla 4. Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

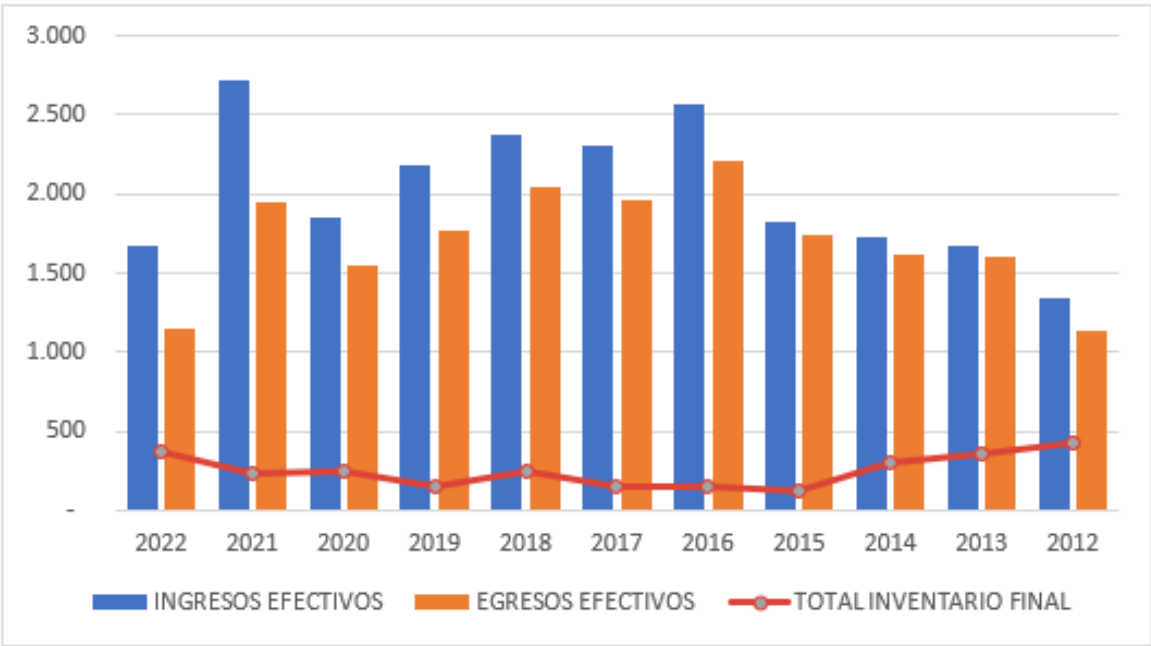
SECCION CUARTA			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	2.249	1.795	1.335
2021	3.198	2.278	1.133
2020	1.605	1.999	1.371
2019	2.224	2.623	1.497
2018	4.062	3.434	2.221
2017	4.388	3.228	2.538
2016	1.610	1.267	1.121
2015	1.157	1.103	543
2014	3.280	2.699	1.805
2013	2.650	2.466	1.492
2012	2.741	3.223	1.345

Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

3.2.1.5. Sección Quinta

Esta Sección se encuentra integrada por cuatro magistrados para los periodos contenidos en la ventana de observación, con conocimiento sobre los actos electorales, por lo que se conoce como la sección electoral, al encargarse de dirimir los procesos relacionados con la legalidad de los actos electorales y los de contenido electoral, razón por la que el conocimiento de los procesos en su mayoría no responden a temáticas con precedentes establecidos, debido a las condiciones de especificidad de las situaciones fácticas y jurídicas, donde el juez no solo debe conocer de las demandas presentadas, sino del marco normativo aplicable y las condiciones para que la administración de justicia cumpla con los principios requeridos y no entre en conflicto con los intereses de la población, más aún cuando sobre este tipo de temáticas recae en parte la legalidad del acceso a puestos de poder público, lo que conlleva a que aun cuando no se aplique el precedente, se mantenga un bajo promedio de inventario de procesos como se evidencia a continuación (Figura 6, Tabla 5).

Figura 6.Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

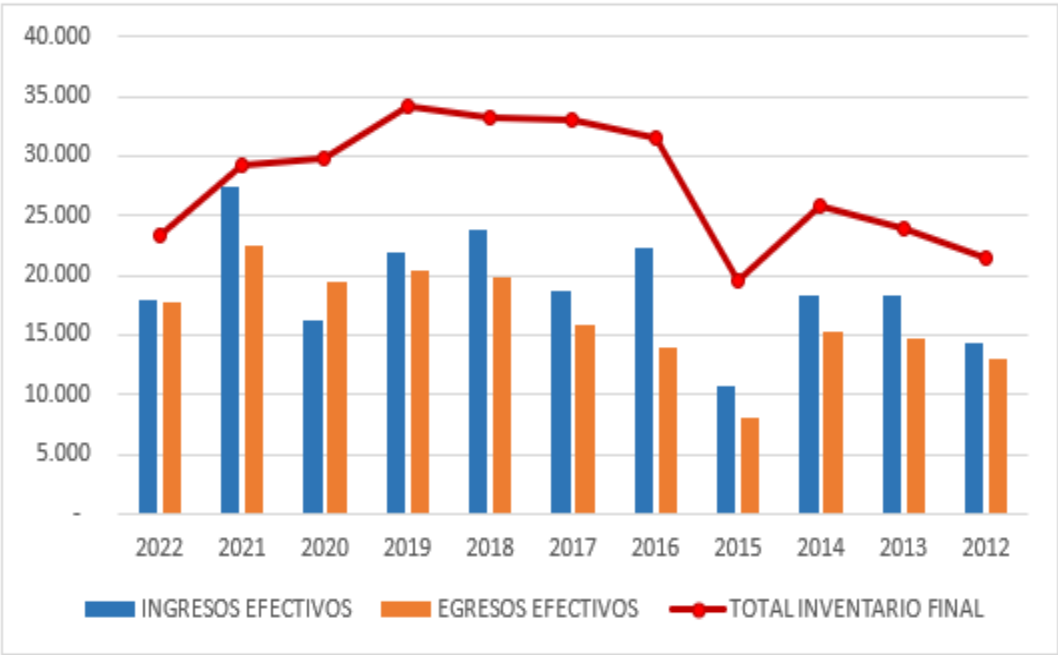
Tabla 5.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

SECCION QUINTA			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	1.680	1.146	378
2021	2.717	1.944	231
2020	1.857	1.553	250
2019	2.182	1.771	155
2018	2.369	2.047	245
2017	2.311	1.967	155
2016	2.575	2.215	152
2015	1.823	1.739	125
2014	1.726	1.612	304
2013	1.674	1.599	359
2012	1.337	1.132	432

Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

3.2.1.6. Consejo de Estado - Compilado general

Figura 7.Grafico comportamiento



Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Tabla 6.Comportamiento histórico procesos 2012 – 2022

CONSEJO DE ESTADO			
	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	TOTAL INVENTARIO FINAL
2022	17.982	17.705	23.283
2021	27.346	22.516	29.230
2020	16.231	19.495	29.802
2019	21.831	20.415	34.195
2018	23.780	19.843	33.274
2017	18.760	15.826	32.948
2016	22.338	14.022	31.513
2015	10.732	8.147	19.579
2014	18.350	15.370	25.804
2013	18.274	14.782	23.885
2012	14.411	13.026	21.390

Fuente: (Elaboración propia) (Consejo Superior de la Judicatura, 2022)

Luego de adelantar un proceso de análisis estadístico del comportamiento de las condiciones de gestión de las diferentes secciones y del comportamiento de la congestión judicial en el Consejo de Estado, se encuentra que pese a la estructura definida y a la desagregación que presenta de acuerdo a las temáticas específicas de conocimiento, el resultado ponderado de su gestión resulta insuficiente para solucionar las condiciones de congestión del sistema judicial, tal como se presenta (Figura 7), denotando así, que el proceder requerido y las condiciones de especificidad que pueden contener los procesos, determinan una barrera al proceso de descongestión judicial, de ahí que tal como se presenta a continuación (Tabla 6) el inventario final supera en promedio un 48,7% la tasa de ingresos efectivos, denotando así las deficiencias en cuanto a capacidad de solución y la necesidad de ahondar ya sea en un aumento de la capacidad o en el mejoramiento de las condiciones de solución de procesos, como forma de incrementar la eficiencia en la administración de justicia en el país.

3.3. Crítica a la extensión de la jurisprudencia en Colombia

Para iniciar es necesario establecer que los objetivos que se demarcaron en la formulación y promulgación de la Ley 1437 de 2011 se orientaban principalmente hacia la descongestión del sistema judicial en Colombia, dado que se estableció como la base de la constitucionalización del derecho administrativo en el país, promoviendo la aplicación del Common Law en el marco normativo colombiano, como base principal del mejoramiento de las garantías constitucionales a partir de la instauración del precedente jurídico, enfocado en el mejoramiento de las condiciones de seguridad jurídica, al promover la administración de justicia en casos que compartan las mismas situaciones y supuestos tanto facticos como jurídicos (Villamizar & Restrepo, 2015).

Teniendo que este se configuro como una acción en respuesta de la imperante necesidad en el ámbito procedimental de aumentar la celeridad de la administración de justicia, en las diferentes áreas del derecho, teniendo que se encontraba un alto inventario procesal en el país, que contrastaba con la alta tasa de morosidad jurídica

que de facto incidía en la vulneración del derecho de administración de justicia y de acceso al debido proceso de la población, lo que determinaba una alteración constante a la seguridad jurídica de la población (Bernal, 2017).

Sin embargo luego del paso de diez años posterior a su entrada en vigencia y al conocer los resultados obtenidos a través de la aplicación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en Colombia, se encuentra que no solo ha presentado un bajo nivel de utilización desde su configuración dentro del marco normativo colombiano, sino que se extiende a las implicaciones del precedente como base fundamental de su aplicación, donde si bien se encuentra el fortalecimiento del valor jurídico del precedente como soporte para la minimización de las condiciones de subjetividad en la aplicabilidad del marco normativo en el país, lo que de facto genera un aporte relevante para la consolidación del ordenamiento jurídico y su entendimiento, toda vez que en algunos casos se pueden presentar interpretaciones contrarias de la misma normativa.

Adicional a que aun cuando se pudiera percibir la implementación de la extensión de la jurisprudencia como una ampliación de las fuentes primarias de derecho consagradas en la Constitución política, resulta ser solo un criterio auxiliar, puesto que no pueden generarse adiciones a la Constitución o a la Ley por esta vía, denotando así que aun cuando al instaurar el modelo en el país, se orientaba hacia el cumplimiento explícito de los principios constitucionales, además de generar un aporte significativo a la gestión bajo el cumplimiento del debido proceso y del principio de igualdad, con el fin de aportar a la eficacia y a la economía procesal (Payares & Cabeza, 2021).

Sin embargo, no se encuentran cambios significativos en términos de administración de justicia, toda vez que la tasa de emisión de sentencias de unificación resulta irrelevante en relación con el inventario de procesos, de ahí que, al analizar la baja participación de las sentencias de unificación proferidas por el órgano en comparación a la tasa de ingreso y salida de procesos del sistema, donde además se encuentra una tasa irrelevante de sentencias en las que se extienden los efectos de

una sentencia de unificación, la cual apenas llega al 0.3% en los primeros cinco años, denotando así la inoperancia del mecanismo.

Sumado a lo que respecta a la contraposición encontrada entre las tesis expuestas por el Consejo de Estado y las generadas por la Corte constitucional, principalmente en la línea del derecho pensional, donde las dicotomías evidenciadas en las sentencias, se han establecido como soporte de una condición de inseguridad jurídica para la población, lo que determina en contrario a su objetivo de incrementar su cobertura en la garantía de derecho y en el mejoramiento de las condiciones de administración de justicia, se incrementa el represamiento de procesos, dadas las marcadas diferencias entre las interpretaciones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, lo que de facto también tiene implicaciones en cuanto a la vulneración del principio de igualdad (Avella, 2018).

Entendiendo que una de las bases principales para la aplicación del mecanismo, se soporta en la necesidad de compartir las mismas situaciones fácticas y jurídicas, con el solicitante de la extensión, pero en si tal como lo aduce Díaz (2018) la principal dificultad para que este proceda, responde a la particularización de las sentencias de unificación, que más que aportar a la interpretación del marco jurídico, promueven el entendimiento de las condiciones explícitas del caso, lo que de facto reduce la posibilidad de aplicación a otros casos subsecuentes.

Lo que concuerda con lo que aseveran González & Cardona, (2017), en cuanto a que la inoperatividad del mecanismo responde principalmente a la influencia generada por las constantes transformaciones legislativas que reducen el alcance de este, ante los cambios que se presentan constantemente en relación a las necesidades evidenciadas por el legislador, adicional a las diferentes posturas jurisprudenciales que debido principalmente al factor de redacción implícito en las sentencias proferidas, que termina por generar diferencias en su interpretación, lo que a su vez incrementa la demanda de aumentar la unificación de conceptos que soporten la igualdad en la aplicación del marco jurídico.

Sin embargo, bajo el resultado presentado en el estudio de Covalada & Pacheco (2019), se encuentra que adicional a las variables ya presentadas que evidencian la inoperancia del mecanismo, concuerda con la necesidad de establecer nuevas condiciones de aplicación al mismo, cuando el 49% de las causales de rechazo, corresponden a la falta de identidad fáctica y jurídica.

De manera que aun cuando se ha tratado de compilar, presentar y publicitar contenidos que comprendan las sentencias de unificación y aporten a la cobertura de su conocimiento en el entorno nacional, se evidencia que el problema en si no responde al desconocimiento de las sentencias de unificación, sino a la dificultad misma de que se profieran, adicional a que las que se han dispuesto puedan realmente dar mayor cobertura a la línea temática y no al caso particular.

Lo que a su vez conlleva a otra problemática asociada a la aplicación del mecanismo, cuando la alta tasa de negación de aplicabilidad, requiere de la disposición de recursos del órgano, por lo que además del incumplimiento de sus objetivos asociados, el mecanismo ha resultado en un desgaste al sistema, al restarle tiempo resulto ser ineficaz a la luz de los requerimientos del sistema judicial colombiano, sino que ha supuesto un detrimento a su gestión.

Encontrando así que lo que se presentó como un mecanismo novedoso que aportaría al fortalecimiento del precedente del Consejo de Estado, que además serviría como herramienta para la solución de controversias sin tener que acudir a la acción ordinaria de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, que tendría que resultar en la disminución de recursos asociados y en el incremento de la eficiencia de la gestión del Consejo de Estado, solo supuso un desperdicio de recursos, que después de diez años de su entrada en vigencia no se materializo su finalidad, por lo que se generó la necesidad de reformar la base orgánica del mecanismo y así mismo promover que realmente se incremente su aplicabilidad y así mismo logre cumplir su finalidad de propender por la igualdad en la administración de justicia en el país.

Concluyendo así en la evidencia de un mecanismo que a toda luz ha resultado inoperante y que no ha logrado marcar un cambio significativo en las condiciones de administración de justicia, dadas las condiciones requeridas para su aplicación y lo que supone una dificultad de accesibilidad a este, más aún cuando el termino de aplicación y solución mediante la aplicación del mecanismo, contrario a suponer una reducción , se ha establecido con un tiempo promedio mayor al ordinario, denotando así la necesidad de incorporar modificaciones que realmente aporten a su utilización y al cumplimiento de la finalidad de su formulación.

3.4. La extensión jurisprudencial en la Ley 2080 de 2021

Debido a las condiciones de aplicación y utilización del mecanismo de extensión jurisprudencial bajo lo contenido en la Ley 1437 de 2011, el cual no genero los resultados esperados, ni se configuro finalmente como un aporte significativo a la descongestión del sistema judicial en el país, al encontrar que, bajo las condiciones establecidas para utilizar el mecanismo, se aumentaba la dificultad de acceso a la justicia, que incluso se incrementaban los tiempos asociados, se motiva la creación y o actualización de las normas, de manera que respondan a los requerimientos específicos de las condiciones del sistema y en general de la evolución del mismo.

Se evidencia la necesidad de aplicar cambios significativos, lo que conlleva la Ley 2080 de 2021 en pro de generar una contribución en cuanto a la aplicabilidad y al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia bajo el mecanismo de extensión jurisprudencial, por lo que esta, en el Artículo 1., a partir del cual o solo se aumenta la cobertura del mecanismo, sino que se integra la utilización de las TICS como aporte al incremento de la eficiencia en el proceso, al admitir la identificación mediante medios de autenticación digital, razón por la que a partir de la promulgación de esta Ley se da una reforma que pretende aportar al cumplimiento y materialización de los objetivos asociados al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, desde su integración al marco normativo colombiano, por lo que a partir de lo contenido en el Artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, se modifica el Artículo 102 del CPACA, reduciendo

las consideraciones sobre las que se puede negar la petición de extensión de la jurisprudencia.

Luego como forma de fortalecer el mecanismo y su aplicación se aborda bajo lo contenido en el Artículo 77., como el interesado podrá aportar un escrito razonado que evidencie que en efecto la controversia cumple con las mismas situaciones fácticas y jurídicas de la sentencia de unificación invocada, por lo que se adicionan dos párrafos que promueven la eliminación fallos en el proceso, toda vez que alude la imposibilidad de aplicación del mecanismo si la materia o asunto no es de conocimiento de la jurisdicción, sumado a lo contenido en el Artículo 78, donde se amplía la cobertura de las sentencias de unificación jurisprudencial en cuanto a la finalidad de resolver divergencias en su interpretación y aplicación, lo que de facto ha supuesto uno de los grandes problemas en la aplicación del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia en los diez años que han pasado desde la entrada en vigencia de este en el marco jurídico colombiano, de manera que a través de este se lleva a la reducción de la condición de especificidad en las providencias, de manera que más que soportar la solución de una controversia en específico, atiendan a las necesidades de una línea temática, de forma que realmente contribuyan al mejoramiento de las condiciones de administración de justicia y a la materialización efectiva de los objetivos asociados a la creación del mecanismo en el marco jurídico colombiano.

Adicional al análisis de la ampliación de la cobertura contemplada en el Artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, puesto que este se refería explícitamente a las decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, mas no implicaba el alcance y la eliminación de la subjetividad en la interpretación de las normas, por lo que bajo el Artículo 79. Además de ampliarse la competencia y la cobertura del sistema, donde bajo la utilización e implementación de las TICS, se pretenden exponer las materias o temáticas que estén en trámite en la corporación, de manera que aumente el conocimiento y la utilización del precedente, como fundamento esencial de la aplicación del mecanismo, determinando de manera

general que las condiciones de integración de las TICS al proceso, aportan al mejoramiento de las condiciones de accesibilidad en los procesos, dado que la digitalización reduce tiempos y facilita el acceso y compilación de información, de manera que se podrá establecer una estructura más avanzada, que soporte la administración de justicia.

Por consiguiente, a través de la reforma integrada en la Ley 2080 de 2021, se promueve el incremento de la celeridad en el sistema a partir de las condiciones de utilización y soporte en las tecnologías, lo que inherentemente conlleva a un incremento en la transparencia y en la disponibilidad de la información como aporte significativo a la consolidación del precedente como base del mejoramiento de las condiciones de acceso a la administración de justicia en el país, encontrando así que, en efecto a través de esta reforma, se recogen las críticas antes mencionadas sobre el mecanismo de extensión de la jurisprudencia y su aplicación, poniendo en evidencia la necesidad de mantener una veeduría constante sobre los avances y la evolución del marco jurídico, en relación con sus resultados y con las implicaciones que tienen en la eficiencia del sistema, además de lo que esto significa en términos de garantizar el acceso a los derechos de la población.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la extensión de la jurisprudencia encuentra sus orígenes en el contexto español, en la búsqueda del sistema judicial colombiano por encontrar nuevas herramientas que aporten de manera significativa al mejoramiento de las condiciones de celeridad en la administración de justicia, de ahí el surgimiento del recurso de súplica como la primera aproximación a esta herramienta, continuando con la figura de extensión de la jurisprudencia como forma de aumentar la capacidad del sistema judicial para garantizar los derechos de la población, a partir de la posibilidad de acudir a una autoridad administrativa con el fin de solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido un derecho, teniendo como restricción la acreditación efectiva de los mismos supuestos.

La Extensión de la jurisprudencia, encuentra su fundamento en la constitucionalización del derecho, de forma que tanto la interpretación como la aplicación del marco jurídico vigente, se adelanten en función de la Constitución política, para que en efecto se logre el cumplimiento efectivo de los principios y valores que en esta rezan, de ahí que esta figura encuentra su fundamento principal en la garantía de los derechos de la población como factor fundamental, donde los cambios integrados en el marco normativo nacional a partir de lo contenido en la Ley 1437 de 2011, en la que se genera la obligatoriedad sobre la aplicación de las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, ampliando sus efectos mediante la extensión de la jurisprudencia, en la intención de disponer más alternativas que aporten a la eficiencia del sistema judicial en el país, a partir de la importancia del precedente judicial y de su aplicación efectiva como parte del mejoramiento de las condiciones de agilidad en la administración de justicia.

El sistema judicial Colombiano ha presentado un constante comportamiento de morosidad en la administración de justicia, de ahí que continuamente se han ido buscando estrategias que aporten al incremento de la efectividad y la eficacia de los recursos disponibles, en pro del mejoramiento de las condiciones de celeridad en la

solución de los procesos asignados a cada unidad y se pueda dar un avance significativo en cuanto a los resultados asociados, al integrar el precedente judicial como alternativa para que las personas aun cuando no hubieran accedido a un proceso judicial, al encontrarse en las mismas condiciones de otras que actuaron como parte de un proceso anterior, puedan acceder a la administración de justicia fundamentados en el derecho a la igualdad.

La figura de extensión de la jurisprudencia, por tanto está relacionada con un cambio en el paradigma de la administración de justicia, que aumente las capacidades del sistema en cuanto a la garantía de los derechos de la población, conllevando así a que aun cuando la Constitución es el documento rector del diseño y desarrollo de la legislación en el país, también ampliara su cobertura como base fundamental del derecho administrativo, que en efecto tiene como resultado la expedición del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA”, cuya finalidad principal procede de la protección tanto de los derechos como de las libertades de las personas, de forma que se de un aporte significativo a la descongestión del sistema judicial, al promover la solución de diferentes asuntos en la sede administrativa, lo que conlleva a la necesidad del juez como garante en casos sin precedentes, al tener que los asuntos que presentan similitudes en causa y en efecto, deben determinar la uniformidad del fallo emitido en línea con la jurisprudencia disponible.

A partir de la configuración del proceso de extensión de la jurisprudencia se promueve la unificación de los criterios, de manera que se aumente la claridad al contar con la consolidación de conceptos, no obstante en algunos temas resulta infructuoso el esfuerzo realizado, debido a las condiciones específicas de cada caso, que conllevan a un análisis específico y a la interpretación del marco normativo frente las variables específicas que lo configuran, de ahí que la aplicación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias no puede generarse de manera uniforme, lo

que ha sido determinante en que su aplicabilidad en el tiempo que lleva vigente, no resulte en las cifras esperadas en su implementación.

Sin embargo se debe reconocer que se constituyó en un avance en cuanto a lo que respecta a la evolución del marco normativo nacional, en tanto que al desarrollar un mecanismo especial de este tipo no solo se aporta a la unificación del marco normativo vigente, sino que se toma como un desarrollo en materia de jurisprudencia que permite extender los efectos de los precedentes a casos similares, dado que si bien es necesario que se cumplan los mismos “supuestos facticos y jurídicos”, no es requerido que sean casos idénticos, demostrando así el diseño y desarrollo de estrategias que propenden por mantener la evolución del sistema judicial en el país.

No obstante, se encuentra que los esfuerzos generados, han resultado insuficientes, puesto que las herramientas dispuestas para reducir el índice de morosidad en la solución de procesos no han generado el impacto esperado, de ahí que el comportamiento de las condiciones del inventario de procesos se mantiene en incremento, al encontrarse que aun cuando se incluye el esquema de extensión de la jurisprudencia en el marco legal colombiano, contemplando la figura del precedente en el ordenamiento jurídico, debido a la alta especificidad de la mayoría de los casos, no tiene una incidencia significativa en el incremento de la eficiencia procesal.

La ineficiencia asociada a la aplicación del mecanismo, procede de la condición para que los precedentes judiciales tengan aplicabilidad, requiere que se presenten “los mismos supuestos facticos y jurídicos”, lo cual implica que las condiciones que soportan el caso sean similares y se pueda justificar que el peticionario en efecto se encuentra en las mismas condiciones de hecho y de derecho, sumado a la obligatoriedad de aplicarse en casos que se presente una “similitud de objeto y causa”, lo cual determina un desgaste para el sistema y resulta en un incremento de la ralentización de los procesos de gestión del sistema, lo que evidencia como esta herramienta no ha generado un aporte significativo al mejoramiento de los procesos de

gestión, y por consiguiente al cumplimiento del objeto de su inclusión al marco jurídico colombiano.

Aun cuando este mecanismo promueve un acceso abreviado a la administración de justicia, debe estar fundamentada y cumplir con los preceptos establecidos en los Artículos 102 y 269 del CPACA, según los cuales para que una solicitud sea presentada ante el Consejo de Estado, siempre debe estar precedida por una solicitud previa presentada a la entidad a la que se desea extender el recurso de extensión de la jurisprudencia, no obstante si la entidad no emite ningún veredicto, no emite ninguna decisión o si niega la extensión, entra a interponer el mecanismo ante el Consejo de Estado.

En la actualidad el carácter de sentencia unificadora, solo es aplicable a las sentencias que han sido emitidas por el Consejo de Estado, no obstante, es relevante enunciar que para que se pueda extender el derecho, es necesario tener en consideración las decisiones emitidas por la corte constitucional.

Se encuentra que el fundamento principal del mecanismo que se centra en la descongestión del sistema, bajo la optimización de los procesos relacionados con la administración de justicia, no genera los resultados esperados siempre que debido a los requisitos explícitos de su aplicación, no resulta de fácil acceso, lo cual, si bien ayuda al mejoramiento de las condiciones de restablecimiento de los derechos de los ciudadanos, no se refleja en las estadísticas resultantes, debido a las restricciones definidas para su aplicación.

No obstante bajo el análisis específico de las sentencias de unificación, se evidencia como se presentan varias relacionadas con el mismo tema, factor que determina un problema asociado a la naturaleza y objeto mismo del mecanismo, en caso que aun cuando se presenta el precedente y sea utilizado para dirimir los procesos, no se genera una estratificación eficiente de la jurisprudencia, dejando así la

unificación presente en diferentes pronunciamientos, razón que de facto puede asociarse con el bajo nivel de utilización del mecanismo.

Aún, cuando este mecanismo se creó con fines de descongestión del sistema judicial en el país, es necesario ahondar en su conocimiento, en el desarrollo de su aplicación y en el fortalecimiento de las herramientas subsecuentes, de manera que se facilite el acceso a este y así mismo se minimice el tiempo y los procesos implicados en la administración de justicia en el país, dado que bajo el contexto actual se puede presentar una afectación directa al sistema por la creación de solicitudes sin la fundamentación suficiente y por ende aportar al colapso del sistema.

Luego, la regulación asociada a la aplicación del mecanismo resulta insuficiente, dado que en específico no se presenta material que delimite su alcance a nivel procedimental o material, factores que intervienen en los procesos como fundamento de inseguridad jurídica, lo que a su vez conlleva a un bajo nivel de utilización de este o a su utilización en la misma línea temática tratada previamente.

Al evidenciar los resultados específicos de la aplicación del mecanismo en Colombia desde su entrada en vigencia en el 2012, se encuentra que en general no ha presentado efectos significativos, puesto que el comportamiento del sistema judicial en el país, se ha mantenido, denotando, así como debe promoverse el desarrollo de mecanismos que realmente aporten a la minimización de los procesos, sin que esto signifique que se den vicios en el proceso o que se falte al debido proceso.

Así, al realizar un análisis crítico, de lo que ha significado la implementación de este mecanismo en el ordenamiento jurídico colombiano, se encuentra como su alcance no ha sido el esperado, cuando después de más de diez años, se mantiene un alto nivel de congestión en el sistema judicial en el país, cuando las condiciones de acceso a la justicia siguen siendo complejas y mantienen un alto nivel de complejidad, lo cual ha significado que el mecanismo no ha logrado establecerse como un hito que transforme el sistema y aporte al incremento de su eficiencia, lo que conlleva a

encontrar la necesidad de generar un proceso de reforma que realmente contribuya a mejorar las condiciones de administración de justicia, mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso a la aplicación del mecanismo, por lo que se configura la motivación para la modificación de la Ley 1437 de 2011, según lo contenido en la Ley 2080 de 2021, bajo la cual se reforma el código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Denotando que es imperante la necesidad de adelantar un proceso de revisión y ajuste de la figura de la extensión de la jurisprudencia, puesto que no solo se debe promover el incremento de las condiciones de eficiencia y celeridad en la administración de justicia en el país, sino que resulta fundamental lograr que se garantice el reconocimiento de los precedentes judiciales tanto constitucionales como Contenciosos Administrativos en la solución de procesos, como soporte de un mejoramiento real de las condiciones de descongestión del sistema judicial colombiano.

A partir de un proceso de reconfiguración del mecanismo de extensión de la jurisprudencia como instrumento de mejoramiento de las condiciones de administración de justicia en el país, como garantía de respeto de la legislación y de la reducción efectiva de los tiempos de solución de procesos en el país, a partir de un proceso que realmente se pueda soportar en la aplicación de los efectos contemplados en las sentencias de la corte constitucional y en las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, de forma que se consolide como una herramienta que permita garantizar a la población la protección de sus derechos efectivamente y sin demoras.

Al encontrar que en la aplicación actual de la figura de extensión de la judicatura, se presentan vacíos judiciales que restan eficacia al sistema judicial y a sus resultados, lo que denota la necesidad de fortalecer las condiciones del criterio auxiliar para que el proceso de interpretación judicial incremente su eficiencia, dado que si bien aun se presentan varias deficiencias asociadas a su aplicación, este corresponde a la flexibilización del proceso de administración de justicia, al contar con herramientas diferentes al cumplimiento estricto de la Ley, puesto que aun cuando el marco

normativo vigente presenta una amplia cobertura en términos de la garantía de los derechos de la población, se halla un aporte en cuanto a casos específicos y a posibles variaciones que requieran un actuar determinado, dado que gracias al precedente se procede a aumentar la aplicabilidad de la Ley.

Es así, como al establecerse la extensión de la jurisprudencia como mecanismo alternativo, se cuenta con una herramienta de múltiples aplicaciones, que requiere una mejor estructura que cumpla las condiciones del “Common Law”, en el que sea de obligado cumplimiento contar con la referencia de sentencias proferidas como precedente para la administración de justicia, en virtud del cumplimiento de la condición de Colombia como Estado Social de Derecho, en el que debe ser predominante el principio de igualdad y por consiguiente las diferentes acciones deben enfocarse en garantizar el respeto y la garantía de los derechos de la población.

Dando sustento a que se presenten otras condiciones como la inseguridad jurídica al no contar con un concepto claro en cuanto al precedente judicial, que puede determinar situaciones en las que la administración de justicia no cumpla con el principio de igualdad, adicional a lo que esto representa en términos de agilidad y eficiencia, puesto que el acudir a diferentes instancias, determina una ralentización inherente del proceso, lo que incluso puede impactar en la percepción de la población respecto a la confianza en el sistema como encargado de impartir justicia en los diferentes tipos de proceso.

Sin embargo, se evidencia que las condiciones de administración de justicia en el país han incrementado la tendencia de adecuar sus procesos y alinearlos con la evolución de las condiciones del entorno, por lo que se toman las TICS como parte fundamental del proceso y de la generación de un aporte significativo a las condiciones de eficiencia en la gestión judicial, no obstante en términos de resultados se encuentra que pese a los esfuerzos generados, las acciones aplicadas resultan insuficientes para responder a las necesidades de la población.

Así, al adelantar un proceso de análisis tanto de las líneas temáticas tratadas por cada una de las Salas, como del comportamiento del inventario de procesos en cada una en particular, se halla que este mantiene una alta tasa de procesos sin resolver por periodo, que resulta en un largo tiempo de solución de procesos, donde debido a la alta morosidad histórica del sistema judicial en el país, no se cumple con los requerimientos en tiempo y forma por periodo, adicional a los requerimientos de acceso a cada tipo de proceso, los tiempos asociados y en general la ruta que debe adelantarse para lograr una acción efectiva, de ahí que aún cuando la finalidad de la integración de la figura de extensión de la jurisprudencia en el país era incrementar la eficiencia procesal, termino convirtiéndose incluso en un ralentizador del proceso en algunos casos.

Determinando que más que mantener un proceso de evolución y adaptación constante del sistema normativo a las condiciones requeridas por el entorno, se requiere mantener un proceso de veeduría y seguimiento de las condiciones de gestión del sistema judicial, de manera que se promueva una pronta respuesta ante los mecanismos que no generan resultados significativos en la materia y que por el contrario pueden definir un detrimento a los recursos destinados para la administración de justicia, en coherencia con la implementación tecnológica que se promueve, a partir de la cual no solo se pueden generar procesos asociados a la disponibilidad de la información, sino también a la configuración de sistemas de minería de datos que permitan mantener un análisis continuo de sus resultados y de las bases necesarias para que las reformas respondan realmente ante las falencias que afectan la administración de justicia en el país.

REFERENCIAS

Bibliográficas

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2017). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Aguilera, M., & Aponte, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 18, 85-113.

Aguirre, J. (2015). *Extensión y Unificación de la Jurisprudencia*. Bogotá: Universidad Libre.

Alvarado, L. (2015). La unificación y extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en el régimen de transición pensional en Colombia.

Arias, F. (2011). La estructura del proceso Contencioso Administrativo en la Ley 1437 de 2011 y la descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa. *Revista Principia Iuris* (16), 39-60

Avella, D. (2018) La eficacia en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Barreto, A., & Pulido, F. (2016). La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia. *Revista Jurídicas*, 13(1), 64-81.

Beltrán, E. (2018). Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 20, 389-419.

Bernal, C. (2008). El precedente en Colombia.

Bernal, A. (2017). Análisis crítico del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. De la teoría a la praxis.

BOE (1956) Ley 27 de diciembre de 1956 Reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa. BOE nº363.

Casallas, J (2012) Análisis jurisprudencial de las sentencias que declararon la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 con base en las cuales se establece la extensión de la jurisprudencia y una breve reflexión acerca de su relación con la seguridad. Revista Digital de Derecho Administrativo Núm. 8 (2012): Julio-diciembre.

Castro, A., & Peña, D. (2017). La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano. Verba Iuris, 12(38), 111-125.

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

Chavarro J., Ortigón, L., & Chavarro, C. (2021) Cuadro comparativo de la reforma introducida a través de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ed. Nueva Legislación.

Consejo de Estado (2011) Memorias Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011. Libro.

Consejo de Estado. (2012). Lectura del nuevo código como carta de derechos ciudadanos ante la administración. La administración ante el Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá:
Consejo de Estado.

Consejo de Estado (2014). Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Bogotá, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y Ministerio de Justicia y del Derecho.

Consejo de Estado (2018) Sentencias de Unificación jurisprudencial 2012 – 2017. Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Consejo de Estado (2022) Secciones y Salas

Consejo Superior de la judicatura (2012;2022) Estadísticas de movimiento de procesos. Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Competencia Alta corte – Consejo de Estado. Desagregado despacho a despacho. Unidad de desarrollo y análisis estadístico. División de estadística.

Cortina, D. (2016). Sobre el precedente judicial y su obligatoriedad. Una revisión de la jurisprudencia reciente. *Misión Jurídica*, 9(10), 111-127.

Covaleda, M., & Pacheco, J. (2018) La extensión de la jurisprudencia: parámetros para que su implementación no sea un "idealismo inaplicable".

Díaz, M. (2018). El mecanismo de extensión de la jurisprudencia: evaluación. Uniandes.

Diez, S. (2008). El precedente administrativo. Marcial Pons, Madrid.

González, D., & Cardona, J. (2017). Determinantes de la inoperatividad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia en el caso del IBL de la Ley 33 de 1985.

Iregui, P. (2015). Una mirada al papel del precedente judicial y su aplicación por parte de los jueces administrativos y de la administración pública. Estudio del propósito de las sentencias de unificación jurisprudencial y del mecanismo de

extensión de jurisprudencia, consagrados en la Ley 1437 de 2011 (Doctoral dissertation, Universidad del Rosario).

Jiménez, A., Santamarín, A., Silvera, A., Contreras, E., & Corredor, A. (2018). Fuerza vinculante del precedente judicial en la jurisdicción civil y contencioso administrativa. Análisis de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012. *Espacios*, 39(11), 6.

Morales, N. (2014). Metodología para la extensión de la jurisprudencia. *Derecho*.

Munar, L. (2018). Soluciones a las problemáticas que presenta la extensión de la jurisprudencia como mecanismo instituido para viabilizar la “constitucionalización del derecho administrativo” y contribuir a la descongestión judicial. Bogotá: Universidad Santo Tomás.

Novoa, E. (2007). El derecho como obstáculo al cambio social. Madrid: Siglo veintiuno editores

Payares, C., & Cabeza, A. (2021). El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y sentencias de unificación. *Revista Veritas*, (1), 43-64.

Peña, A. (2018). Beneficios de aplicar la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a temas tributarios. *Saber, Ciencia y Libertas*, 13(2).

Ruíz, E y Arias, L. (2021). Extensión de la jurisprudencia en sede administrativa, un dispositivo jurídico con vacíos, o instrumento normativo que requiere mayor desarrollo legislativo. Universidad Santo Tomás.

Santofimio, J. (2010). La Fuerza de los Precedentes Administrativos en el Sistema Jurídico del Derecho Positivo Colombiano. *Derecho de la Universidad de Montevideo*, 127-154.

Valverde, D., Corena, H., & Madrid, I. (2018) Mecanismo de extensión jurisprudencial del Consejo de Estado consagrado en la Ley 1437 de 2011 y sus efectos en la administración de justicia.

Vargas, S. (2018). La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. IUSTA, 1(48), 119-144.

Villamizar, L., & Restrepo, J. (2015). La extensión de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado: nueva competencia de los consultorios jurídicos en materia Contencioso Administrativa. Ratio Juris UNAULA, 10(20), 267-282.

Normatividad

Congreso de la República de Colombia. (1975). Ley 11 de 1975. Por la cual se aclaran y adicionan los Artículos 22 y 24 del Decreto-Ley 528 de 1964 y el Artículo 4° de la Ley 50 de 1967 y se modifica el 25 de la Ley 167 de 1941, sobre funcionamiento del Consejo de Estado.

Congreso de la República de Colombia. (1996) Ley 270 de 1996 Estatutaria De La Administración De Justicia

Congreso de la República de Colombia (2000). Ley 599. Por la cual se expide el Código Penal.

Congreso de la República. (2011). Ley 1437 de 2011: Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial

Congreso de la República. (2021). Ley 2080 de 2021. Por medio de la cual se reforma el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción

Const. P. (1991) Constitución política de Colombia. Artículo 230.

Decreto 01 de 1984. Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

Enero 02 de 1984. Diario oficial N° 36439

Jurisprudencia

Corte Constitucional

CConst, C-104/1993, A. Martínez.

CConst, T-123/1995, E. Cifuentes.

CConst, T-48378/1995, E. Cifuentes.

CConst, C-836-2001, R. Escobar.

CConst, C-622/2007, R. Escobar.

CConst, C-335/2008, H. Sierra.

CConst, C-539/2011, L. Vargas.

CConst, C-634/2011, L. Vargas.

CConst, C-816/2011, M. González.

CConst, SU354/2017, I. Escrucería.

CConst, SU-068/2018, A. Rojas.

Consejo de Estado

CE SP, 31 Jul. 2012, 1001-03-15-000-2009-01328-01(IJ), M. García. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/AC/11001-03-15-000-2012-01462-00\(AC\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/AC/11001-03-15-000-2012-01462-00(AC).pdf), Consultado el 15/Jul./2022.

CE SP, 11 Sep. 2012, 41001-33-31-004-2009- 00030-01(AP)REV, S. Buitrago. En [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/41001-33-31-004-2009-00030-01\(AP\)REV.pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/2019pr/Tomo1/41001-33-31-004-2009-00030-01(AP)REV.pdf), Consultado el 18/Jul. /2022.

CE SP, 11 Dic. 2012, 11001-03-25-000-2005-00012-00(IJ), G. Arenas. En <https://vlex.com.co/vid/651736669> Consultado el 20/Jul. /2022.

CE SP, 5 Nov. 2013, 25000-23-25-000-2005-00662-03, M. Rojas. En <https://vlex.com.co/vid/-489347698> Consultado el 23/Jul. /2022.

CE SP, 27 Jul. 2017, 11001-03-25-000-2005-00012-00(IJ), C. Palomino. En <https://vlex.com.co/vid/651736669> Consultado el 28/Jul. /2022.

CE 1, 28 May. 2015, 11001-03-15-000-2015-00001-01(AC), M. García. En <https://www.jstor.org/stable/26752091> Consultado el 1/Ago. /2022.

CE 1, 11 Dic. 2015, 25000-23-24-000-2006-01002-01, R. Serrato. En <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-2006-01002-01.pdf> Consultado el 5/Ago. /2022.

CE 1, 4 Ago. 2016, 05001-23-33-000-2013-00701-01, G. Vargas. En <https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/index.php/14-sunificacion/12-showsunificaciontribaducam> Consultado el 8/Ago. /2022.

CE 2, 25 Abr. 2013, 76001-23-31-000-2007- 01611-01, L. Vergara. En [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/73001-23-33-000-2014-00376-01\(2738-16\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/73001-23-33-000-2014-00376-01(2738-16).htm) Consultado el 10/Ago. /2022.

CE 2, 25 Abr. 2013, 25000-23-25-000-2004-06297-01 (1451-08), G. Gómez. En <https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/normativa2019/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20C.%20CONSTITUCIONAL%20Y%20CORTE%20S.%20DE%20JUSTICIA/CONSEJO%20D>

E%20ESTADO.%20SENTENCIAS%20DE%20UNIFICACI%C3%93N.pdf

Consultado el 12/Ago. /2022.

CE 2, 1 Ago. 2013, 44001-23-31-000-2008-00150- 01, G. Arenas. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/134/S2/44001-23-31-000-2008-00150-01\(0070-11\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/134/S2/44001-23-31-000-2008-00150-01(0070-11).pdf) Consultado el 15/Ago. /2022.

CE 2, 2 Dic. 2015, 25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13), G. Arenas. En

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-42-000-2013-01541-01\(4683-13\).htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-42-000-2013-01541-01(4683-13).htm) Consultado el 18/Ago. /2022.

CE 2, 21 Ago. 2014, 25000-23-25-000-2007-00242- 01(0927-2011), B. Ramírez. En

[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-25-000-2007-00242-01\(0927-11\).htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-25-000-2007-00242-01(0927-11).htm) Consultado el 22/Ago. /2022.

CE 2, 9 Abr. 2015, 25000-23-42-000-2012-00269- 01(3856-2013), A. Vargas. En

<https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/normativa2019/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20C.%20CONSTITUCIONAL%20Y%20CORTE%20S.%20DE%20JUSTICIA/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20SENTENCIAS%20DE%20UNIFICACI%C3%93N.pdf>

Consultado el 25/Ago. /2022.

CE 2, 24 Sep. 2015, 25000-23-42-000-2012-00752-01(2245-13), L. Vergara. En

<https://www.d1tribunaladministrativodelmagdalena.com/index.php/14-sunificacion/7-showsunificacionlaboral> Consultado el 27/Ago. /2022.

CE 2, 18 May. 2016, 25000-23-25-000-2010- 00246-02(0845-15), J. Acuña. En

<https://vlex.com.co/vid/644883141> Consultado el 29/Ago. /2022.

CE 3, 9 Feb. 2012, 050012326000199402321- 01 (20.104), R. Correa. En

<https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/normativa2019/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20C.%20CON>

STITUCIONAL%20Y%20CORTE%20S.%20DE%20JUSTICIA/CONSEJO%20D
E%20ESTADO.%20SENTENCIAS%20DE%20UNIFICACI%C3%93N.pdf

Consultado el 1/Sep. /2022.

CE 3, 23 Ago. 2012, 180012331000 19990045401 (24392), H. Andrade. En
<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/didh/despacho%20Hernan%20Andrade/Caso%20Muerte%20civil%20en%20conflicto%20armado%20Giraldo%20Buend%C3%ADa.pdf> Consultado el 3/Sep. /2022.

CE 3, 1 Nov. 2012, 25000-23-26-000-1999-0002-04(AG), E. Gil. En
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/SP/25000-23-26-000-1999-0002-04\(AG\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/SP/25000-23-26-000-1999-0002-04(AG).pdf) Consultado el 5/Sep. /2022.

CE 3, 7 Nov. 2012, 070012331000200000471- 01 (24.531), H. Andrade. En
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/SP/070012331000200000471-01\(24.531\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/116/SP/070012331000200000471-01(24.531).pdf) Consultado el 8/Sep. /2022.

CE 3, 6 Jun. 2013, 05001-23-31-000-1997- 01432-01 (26.011), E. Gil. En
<https://vlex.com.co/vid/450234134> Consultado el 10/Sep. /2022.

CE 3, 28 Ago. 2013, 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), E. Gil. En
<https://vlex.com.co/vid/-462393794> Consultado el 13/Sep. /2022.

CE 3, 11 Sep. 2013, 41001-23-31-000-1994-07654-01, D. Rojas. En
[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/41001-23-31-000-1994-07654-01\(20601\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/141/S3/41001-23-31-000-1994-07654-01(20601).pdf) Consultado el 16/Sep. /2022.

CE 3, 28 Abr. 2014, 73001-23-31-000-2001-01548-01 (25718), H. Andrade. En
<https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/normativa2019/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20C.%20CONSTITUCIONAL%20Y%20CORTE%20S.%20DE%20JUSTICIA/CONSEJO%20D>

[E%20ESTADO.%20SENTENCIAS%20DE%20UNIFICACI%C3%93N.pdf](#)

Consultado el 18/Sep. /2022.

CE 3, 28 Abr. 2014, 730012331000 200001099 02 (24401), H. Andrade. En

[https://www.portaltributariodecolombia.com/wp-content/uploads/normativa2019/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20C.%20CONSTITUCIONAL%20Y%20CORTE%20S.%20DE%20JUSTICIA/CONSEJO%20DE%20ESTADO.%20SENTENCIAS%20DE%20UNIFICACI%C3%93N.pdf](#)

Consultado el 20/Sep. /2022.

CE 3, 28 Ago. 2014, 050012325000199901063-01 (32988), R. Pazos. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-25-000-1999-00163-01\(32988\).pdf](#) Consultado el 22/Sep. /2022.

CE 3, 28 Ago. 2014, 73001-23-31-0002001- 00418-01 (27.709), C. Zambrano. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S3/73001-23-31-000-2001-00418-01\(27709\).pdf](#) Consultado el 24/Sep. /2022.

CE 3, 28 Ago. 2014, 500012315000 19990032601 (31172), O. Valle. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S3/50001-23-15-000-1999-00326-01\(31172\).pdf](#) Consultado el 26/Sep. /2022.

CE 3, 28 Ago. 2014, 23001-23-31-000-2001- 00278-01(28804), S. Díaz. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/151/S3/23001-23-31-000-2001-00278-01\(28804\)%20\(1\).pdf](#) Consultado el 28/Sep. /2022.

CE 4, 4 Feb. 2016, 25000-23-27-000-2009- 00235-01(18551), H. Bastidas. En

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2009-00235-01\(18551\).pdf](#) Consultado el 30/Sep. /2022.

CE 5, 5 Feb. 2015, 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC), L. Bermúdez. En

[https://vlex.com.co/vid/558882502](#) Consultado el 1/Oct. /2022.

CE 5, 9 Abr. 2015, 11001-03-28-000-2014- 00061-00, S. Buitrago. En

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/163/S5/11001-03-28-000-2014-00061-00.pdf> Consultado el 3/Oct. /2022.

CE 5, 26 May. 2016, 11001-03-28-000-2015- 00029-00, C. Moreno. En

<https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2015-00029-00A.pdf> Consultado el 5/Oct. /2022.

CE 5, 7 Jun. 2016, 11001-03-28-000-2015-00051-00, A. Yepes. En

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74193>
Consultado el 7/Oct. /2022.