



**El precedente como objeto del mecanismo de extensión de
jurisprudencia**

Luis Eduardo Raigosa Correa

Mateo Velásquez Cárdenas

Sandra Milena Velásquez Ortega

Autores

David Sierra Sorockinas

Doctor en Derecho

Director

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2022

Maestría en Derecho Administrativo

Trabajo de grado

Universidad Autónoma Latinoamericana

Medellín – Marzo 2022

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	3
Resumen	4
Abstract	4
Introducción	5
Capítulo I: La jurisprudencia y el precedente del Consejo de Estado y la Corte Constitucional a la luz de su fuerza vinculante	8
1.1. Los conceptos de precedente y jurisprudencia a la luz de su fuerza vinculante	8
1.1.1. La jurisprudencia y su fuerza vinculante	11
1.1.2. El precedente obligatorio	15
1.1.3. El precedente en la jurisdicción constitucional	20
1.1.4. El precedente en la jurisdicción contencioso-administrativa	21
Capítulo II: Mecanismo de extensión de jurisprudencia frente al precedente del Consejo de Estado	25
2.1. Naturaleza jurídica del mecanismo de extensión de la jurisprudencia	25
2.2. Las sentencias de unificación antes y después de la Ley 1437 de 2011	29
2.3. El precedente del Consejo de Estado como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia	31
2.4. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia y los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021	34
2.5. Eficacia del mecanismo de extensión de la jurisprudencia	36
Capítulo III: El papel de la Administración de cara al precedente	41
3.1. El deber de extender la jurisprudencia	41
3.2. El deber de tener en cuenta el precedente	44
3.3. Diferencias entre el deber de extender la jurisprudencia y el deber de tener en cuenta el precedente	45
Conclusiones	51
Referencias	54

Resumen

El presente proyecto de investigación tiene como propósito analizar el precedente como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, contemplado en la Ley 1437 de 2011, y a su vez, demostrar que la forma desarrollada por el legislador constituye una violación al principio de igualdad. La investigación indaga sobre los fundamentos jurídicos de esta figura, los efectos de las providencias de los órganos jurisdiccionales a la luz de su fuerza vinculante en autoridades administrativas y judiciales, y las tensiones constitucionales que se generan entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional Colombiana respecto al procedimiento para hacer efectivo el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Palabras clave: Precedente, jurisprudencia, extensión jurisprudencial.

Abstract

The purpose of this research project is to analyze the precedent as the object of the mechanism of extension of the power of the case law, contemplated in Act 1437 of 2011, and in turn, demonstrate that the form developed by the legislator constitutes a violation of the principle of equality. The research investigates the legal foundations of this figure, the effects of the orders of the judicial bodies considering their binding force in administrative and judicial authorities, and the constitutional tensions that are generated between the Council of State and the Colombian Constitutional Court. Regarding the procedure to make effective the mechanism of extension of case law.

Keywords: Precedent, case law, mechanism of extension of the power of the case law.

Introducción

La extensión de jurisprudencia es un mecanismo creado con el propósito de garantizar de forma célere y directa la posibilidad de que los ciudadanos resuelvan los conflictos con el Estado en el desarrollo de la vía administrativa (Beltrán Acosta, 2018, p.1). Por esta razón, el legislador les otorgó a las autoridades administrativas la posibilidad de extender los efectos de una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado en la que se haya reconocido un derecho y el solicitante se ampare en los mismos supuestos fácticos y jurídicos (Aguilera, M. & Aponte, J. 2017).

En ese sentido, la Ley 1437 de 2011 señala que las sentencias de unificación tienen efectos extensivos, en consecuencia, la ley, como fuente formal del derecho, comporta la observancia de un deber de origen material: el de acatar y respetar el precedente fijado por las altas cortes, cuya obligatoriedad proviene propiamente de la jurisprudencia como fuente material del derecho. Este deber ha sido desarrollado en varias sentencias, entre ellas, la Sentencia C-284 de 2015, la cual cambió la interpretación del artículo 230 de la Constitución Política en el sentido que la palabra “ley” no podía referirse solo a las leyes sino a todo el sistema normativo, incluyendo el precedente.

El legislador limitó el acceso al mecanismo admitiendo su procedibilidad cuando se esté amparado en una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado, dejando de un lado el precedente contenido en sentencias emitidas por el tribunal de cierre de lo contencioso administrativo que no son de unificación; providencias que –en definitiva– no son tenidas en cuenta para acceder al mecanismo de extensión y que claramente vulneran el derecho a la igualdad.

Esta circunstancia permite advertir una posible transgresión a la primacía del derecho sustancial sobre el formal, pues en contraposición a esa limitación fijada por el legislador está de presente el alcance que la Corte Constitucional le fijó a la expresión “en las actuaciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho

sustancial” consagrada en el artículo 228 de la Constitución. La Corte indicó que: “Se está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo [...]” (Corte Constitucional, 1995). Sumado a lo anterior, en diversas providencias, como las sentencias C-146 de 2015 y T-453 de 2018, la Corte ha sostenido que tal disposición constitucional también es aplicable a las actuaciones administrativas.

En este contexto, la presente investigación es relevante atendiendo a los efectos extensivos de las sentencias de unificación, previstos en la Ley 1437 de 2011, en los cuales se prevé que, antes de llegar a la vía judicial, el solicitante debe anexar a la autoridad copia de la sentencia de unificación del Consejo de Estado que tenga relación especial con su caso y que, por ello, considere que deben ser extendidos los efectos de la sentencia que allega.

El propósito planteado en la investigación es analizar el precedente como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Para alcanzar este objetivo, se abordan los siguientes aspectos: en primer lugar, se identifica el concepto de jurisprudencia y precedente del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional a la luz de su fuerza vinculante. En segundo lugar, se examina el mecanismo de extensión de la jurisprudencia a la luz de los conceptos jurisprudenciales de precedente y jurisprudencia. Finalmente, se determina el papel de la administración de cara al precedente.

La investigación es cualitativa, documental y se desarrolla en tres capítulos, los cuales responden los objetivos planteados, mostrando la existencia de una contradicción normativa o interpretativa, pues si una sentencia distinta de unificación que por lo general expresa un precedente pacífico que no genera dudas sobre un tema en concreto, no hay una distinción sustancial entre este precedente y el reconocido en una sentencia de unificación. Lo anterior es más que una mera forma de denominación, pues impide el acceso a herramientas que permiten la realización de un derecho como el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Es de advertir que tal limitación ya ha sido objeto de juicios de constitucionalidad. No obstante, las disposiciones que consagran el mecanismo de

extensión de la jurisprudencia han sido demandadas por contravenir el principio constitucional de igualdad, sino por la vulneración de otros principios consagrados en la Constitución. Por esta razón, la investigación se centra en aquel principio que, de cara al mecanismo, aún no ha sido objeto de estudio por el más alto órgano constitucional.

En el presente estudio se hace referencia al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, entendido por el Consejo de Estado como objeto de juicio de constitucionalidad, partiendo del análisis de algunas sentencias –como la C-588 de 2012–, lo cual es relevante para dar respuesta a los objetivos formulados en la investigación. En este contexto, las providencias dictadas por el Consejo de Estado serán objeto de análisis respecto de la potestad de configuración legislativa del Congreso para circunscribir el mecanismo de extensión a las sentencias de unificación. De esta manera, es relevante determinar si puede una autoridad abstenerse de extender los efectos de una sentencia que constituya precedente.

En esta monografía se busca interpretar la figura del mecanismo de extensión de la jurisprudencia creada en el ordenamiento jurídico colombiano, con base en los principios de seguridad jurídica e igualdad. Además, se pretende aclarar si esta institución es una herramienta para solicitar que una situación fáctica sea decidida con las mismas razones utilizadas en cierto tipo de sentencias que resuelven un caso análogo. Por último, evalúa si se está cumpliendo con el principio constitucional de aplicar uniformemente la jurisprudencia y el precedente emanado de las altas cortes judiciales, o si, por el contrario, se limita su aplicación.

Capítulo I: La jurisprudencia y el precedente del Consejo de Estado y la Corte Constitucional a la luz de su fuerza vinculante

Jurisprudencia y *precedente* son términos polisémicos, razón por la cual, antes de analizar el problema central de este trabajo, es relevante establecer un marco conceptual. En este sentido, el capítulo tiene como objetivo explicar los conceptos de jurisprudencia y precedente, tal como han sido concebidos por los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Además, estará apoyado en las nociones y construcciones doctrinales sobre su valor normativo o grado de obligatoriedad, tanto para los jueces como para las autoridades administrativas. La explicación aquí planteada es necesaria, pues estos conceptos no han sido pacíficos en nuestro ordenamiento jurídico y, a la fecha, no hay unanimidad de posiciones. En suma, haremos un análisis de estas categorías para dar coherencia a los argumentos y para facilitar la comprensión de la problemática estudiada.

Este apartado está estructurado en tres partes. En la primera, ahondamos sobre los conceptos *precedente* y *jurisprudencia* a la luz de su nivel de obligatoriedad. Luego, exponemos la importancia del precedente para la aplicación y la garantía efectiva de los derechos en un Estado constitucional. Finalmente, explicamos los usos del precedente en las jurisdicciones constitucional y contencioso administrativo, haciendo un pequeño análisis sobre cuándo pueden los jueces apartarse de su aplicación.

1.1. Los conceptos de precedente y jurisprudencia a la luz de su fuerza vinculante

Una discusión que ha generado gran revuelo Colombia se refiere al papel de la jurisprudencia. La discusión se ha centrado en definir si ella es una fuente de derecho de obligatorio cumplimiento o si solo representa un criterio auxiliar para la toma de decisiones. De esta manera, se exige considerar que la función transformadora del poder judicial ha evolucionado en nuestro país con miras a la

creación de un sistema de precedentes vinculantes¹.

En la actualidad, se puede indicar que las sentencias emanadas de las altas cortes –Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado–, dependiendo de sus características, pueden tener la potestad de modificar la forma en que otros operadores jurídicos utilizan o interpretan las normas. Lo anterior, en virtud del artículo 230 de la Constitución Política de 1991 que indica: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley” (Constitución Política, 1991).

Esta disposición debe ser interpretada a la luz de la Sentencia C-836 de 2001 que modificó su significado con el propósito de ampliar el término de “ley” indicando que no solo se refiere a los mandatos de carácter legal, sino que de manera extensiva debe entenderse la obligación, por parte de la autoridad judicial, de velar por el cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico (Constitucional,, S-836, 2001). En términos de López Medina (2015):

A la Corte Constitucional le interesaba la construcción de esta doctrina porque de esta manera podía amplificar el impacto social de sus decisiones de protección de derechos fundamentales, vinculando así a otros jueces y actores sociales al contenido obligatorio de sus fallos (p. 15).

1

Desde comienzos del siglo pasado, la Corte Suprema de Justicia vio la necesidad de que las interpretaciones que ella hacía de las normas fueran extensivas. En general, advirtió sobre la existencia de supuestos legales demasiado amplios, ambiguos o generales que debían ser interpretados en cierta línea para así unificar la visión que se tenía sobre los diferentes preceptos legales que generaban confusión (Cajas Sarria, 2014, p.56). En aras de hacer respetar sus interpretaciones, la Corte Suprema, expedía fallos de “inexequibilidad” con los que declaraba que una norma, aunque estuviera vigente, no podía ser ejecutada por los operadores jurídicos. Tales decisiones eran adoptadas incluso antes de que se le atribuyeran facultades para hacer control constitucional con la expedición del Acto Legislativo 03 del año 1910, competencia que, en la actualidad, ejerce, en principio, la Corte Constitucional.

Posterior a la expedición del citado acto legislativo, la palabra “inexequible” fue mutando en su significado para denotar aquellas disposiciones normativas que son derogadas por no ser compatibles con la constitución. Estas decisiones, a primera vista, no podían tomarse como jurisprudencia, sino como el cumplimiento en sí de la propia norma, puesto que la ley misma indica que ya no es aplicable en virtud de la derogatoria hecha por la Corte. La sentencia fungía solo como herramienta de derogación sin tener en cuenta las razones o interpretaciones hechas por el tribunal (López Medina, 2015, p. 22). Sin embargo, este accionar denotaba el poder transformador de normas por parte de los jueces que incipientemente se empezaba a gestar en el inicio de la República.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-836 de 2001, indicó que: “las leyes no son solo las palabras dictadas por el legislador, sino que son las palabras del legislador sumadas a la interpretación de los jueces. Esto para facilitar la comprensión del mensaje normativo y brindar así seguridad jurídica”. La Corte hizo una evaluación del sistema jurídico colombiano en el que predominan las disposiciones legislativas (Constitucional, S-836, 2001).

Acorde con el razonamiento del alto tribunal, la mayoría de estas normas tienen un carácter general y abstracto. La generalidad de las normas es una característica que impide una aplicación uniforme a supuestos fácticos muy especiales o específicos, pues usualmente hay situaciones que se salen de la órbita inicialmente prevista por el legislador. De allí que sea necesaria la intervención de los jueces para llenar los vacíos existentes y adecuar la aplicación de normas a casos concretos en aras de garantizar la justicia material. En la sentencia señalada, la Corte Constitucional expresa: “Cualquier sistema de regulación que pretenda ordenar la conducta social humana necesita reducir la multiplicidad de comportamientos a categorías más o menos generales” (Urbina, 2019).

En Colombia esto se logra con la creación de un marco normativo general, impersonal y abstracto, principalmente a través de las leyes. Sin embargo, como se advierte en la providencia antes mencionada, los postulados generales son indispensables, pero limitan su capacidad para comprender la particularidad de las situaciones y, en ocasiones, no permiten tratar los casos en su particularidad. De ahí que sea necesario que al cuerpo legal se le fije un rumbo, es decir, un sentido concreto que le permita cumplir con lo que busca regular.

La Corte Constitucional considera que la creación del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano es una *labor compartida*. En este proceso no solo participa el legislador, sino que los jueces contribuyen en su condición de intérpretes de las fuentes del derecho. Así lo plantea en la Sentencia C-836 de 2001:

El texto de la ley no es, por sí mismo, susceptible de aplicarse mecánicamente a todos los casos, y ello justifica la necesidad de que el juez lo interprete y aplique, integrándolo y dándole coherencia, de tal forma

que se pueda realizar la igualdad en su sentido constitucional más completo (Constitucional, S-836, 2001).

En el mismo fallo, se reconoce la importancia de la función judicial, en especial, la ejercida por los magistrados que componen las altas cortes. Ellos son los encargados de darles sentido a los enunciados generales a través de la aplicación práctica de las normas en las sentencias que expiden. La idea es, según la misma providencia, darle vida al sentido normativo del texto legal, es decir, al cumplimiento del fin que se busca regular.

Las decisiones que los magistrados de altas cortes expiden para darle vida al texto legal están cargadas de cierta *fuerza* o grado de convicción. Tienen, entonces, la característica de que son obligatorias para otros operadores jurídicos, como los jueces de menor jerarquía, en virtud del principio del *stare decisis* –del cual hablaremos más adelante. El precedente y la jurisprudencia son dos de las figuras jurídicas que, en nuestro sistema normativo, gozan de la llamada fuerza vinculante, de ahí que sea necesario precisar de qué se tratan.

1.1.1. La jurisprudencia y su fuerza vinculante

En general, “jurisprudencia” es el nombre que se da a las sentencias proferidas por los jueces, los tribunales y las cortes (Quinche Ramírez, 2020). Sin embargo, para que la decisión sea vinculante es necesario que provenga de alguna de las altas cortes², así lo definió la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2011³ en

² Esta afirmación, no obstante, no es del todo precisa, pues hay otras sentencias que son obligatorias para todas las personas, por ejemplo, aquellas sentencias de un juez administrativo producto del medio de control de simple nulidad. A través de este mecanismo, los jueces administrativos determinan si un acto administrativo de carácter general, verbigracia, un acuerdo municipal, una ordenanza, un decreto, entre otros, contienen algún elemento que vicie su aplicación, ya sea por razones materiales o formales.

³ “Sólo a la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales, en cuanto órganos de cierre de las jurisdicciones –constitucional, ordinaria, contenciosa administrativa y jurisdiccional disciplinaria–, se le asigna fuerza vinculante; y en virtud de ella, las autoridades judiciales deben acudir al precedente jurisprudencial para la solución de casos fáctica y jurídicamente iguales” (Sentencia C-816 de 2011).

virtud del principio del *stare decisis*⁴. La jurisprudencia resulta ser muy importante porque, en la práctica, va más allá de la ley, es decir, ajusta los enunciados generales a contextos específicos. Así determina conceptos y formas de aplicación de la ley. Como lo indica Gascón (2017):

Lo que llamamos “jurisprudencia” es un conjunto de enunciaciones sobre la *interpretación correcta de un precepto legal* procedentes, además, de una multiplicidad de decisiones que pueden ser del más variado signo. Su contenido, por lo general, es más específico que el de la norma que interpretan, pero siguen siendo formuladas como enunciaciones generales de carácter preceptivo *separadas de cualquier referencia a los casos* que dieron lugar a las mismas (Gascón, 2017, p.265).

La jurisprudencia juega un papel complementario a la actividad legislativa, puesto que llena los vacíos normativos que no se alcanzan a notar sino con el ejercicio práctico del derecho. Ramírez Vallejo (2005) plantea que el propósito de la jurisprudencia “es velar por el progreso del derecho porque ayuda a dilucidar la problemática cuando existe una laguna de la ley y todo esto lo hace en beneficio de la sociedad” (Ramírez Vallejo, 2005, p. 84). De esta manera, se reitera pues, que las interpretaciones judiciales pueden ser vinculantes siempre y cuando provengan de alguna de las altas cortes. En principio, la interpretación integrativa de una disposición normativa expresa una regla general separada del caso concreto que le dio origen. Una diferenciación entre jurisprudencia y precedente indicaría que:

La jurisprudencia es la recopilación de decisiones judiciales, es la simple aglomeración de las sentencias de las altas cortes del país⁵, mientras que el precedente es la razón que se deposita en las decisiones judiciales, y que debido a su importancia o el tema que trata se convierte en un referente que merece ser analizado cuando se vuelva a dictar una decisión

⁴ “En el common law, el basamento de la fuerza vinculante del precedente judicial, que es fuente del ordenamiento jurídico, lo constituye el principio *stare decisis*, es decir, estarse a lo resuelto en los casos anteriores. Esto obliga a los tribunales a respetar las sentencias proferidas con anterioridad por ellos mismos o por los tribunales jerárquicamente superiores, al decidir sobre casos análogos por sus hechos” (Echeverri Cuello, 2013, p. 45).

⁵ En nuestro concepto, sería el conjunto de la totalidad de sentencias de un sistema jurídico.

a un tema de iguales circunstancias fácticas (Díez-Sastre, 2008, p. 26).

En la Sentencia C-816 de 2011, la Corte Constitucional distingue entre jurisprudencia como criterio auxiliar –jurisprudencia no vinculante– y jurisprudencia como precedente –jurisprudencia vinculante. La jurisprudencia será criterio auxiliar de interpretación en el ejercicio de la función judicial mientras provenga de juzgados y tribunales, es decir, cuando no emanen de órganos jurisdiccionales de cierre. Por el contrario, las sentencias de las altas cortes en las diferentes jurisdicciones poseen fuerza vinculante como precedente respecto de ulteriores decisiones judiciales en las que se identifiquen casos parecidos.

Esta diferenciación entre jurisprudencia vinculante y la que no lo es, aunque es acertada para dar soporte a la idea de que las sentencias que provienen de las altas cortes abarcan un mayor grado de vinculatoriedad respecto a otras sentencias, pero detallando más a fondo, no se puede afirmar que sentencias o decisiones de otros funcionarios judiciales, como los tribunales contenciosos administrativos, sean *no vinculantes*. Las decisiones de los tribunales toman son vinculantes para ellos a futuro, por coherencia y cohesión en la toma de decisiones, incluso podría hablarse de que lo son por temas de ética institucional.

Corolario de lo anterior, podríamos afirmar que hay diferentes grados de vinculación de las decisiones judiciales, en los cuales podemos encontrar una premisa fundamental y es que las sentencias provenientes de una alta cortes tienen un mayor ámbito subjetivo y objetivo de aplicación. En el caso concreto nos referiremos solo del grado de vinculación de las sentencias de las altas cortes.

La regla del precedente prevé, no obstante, la posibilidad de su apartamiento e inaplicación siempre y cuando el juez motive razonadamente su separación. Este supuesto vale no solo para el juez, sino que incluye a las autoridades administrativas, quienes están vinculadas a la jurisprudencia y a la doctrina constitucional⁶ de la misma forma que lo están los jueces y tribunales. Así lo ha

⁶ Hay un concepto adicional que no puede ser omitido en la clasificación de la jurisprudencia y es el concepto de *doctrina constitucional*, de esta se ha dicho que no es jurisprudencia, pero tampoco es precedente, frente a esta figura se ha indicado en la Sentencia C-085 de 1995. En ese sentido, “el juez constitucional como intérprete autorizado de la Constitución al

reiterado la Corte Constitucional en diversos fallos, ejemplo de ello lo constituye la sentencia C-539 de 2011; allí indicó que para las autoridades administrativas las disposiciones jurisprudenciales de las altas cortes serán de obligatorio acatamiento de igual manera que ocurre con los jueces⁷.

En síntesis, la jurisprudencia solo es obligatoria cuando provenga de una de las altas cortes, esto por mandato de la Corte Constitucional. Los jueces de menor jerarquía expiden sentencias que serán consideradas jurisprudencia de carácter no vinculante, es decir, como criterio auxiliar para tomar decisiones. Sin embargo, toda la jurisprudencia es útil en el sentido que complementa las disposiciones legales.

La jurisprudencia vinculante es obligatoria para todas las personas. No obstante, no son las únicas sentencias que tienen este efecto, pues también son susceptibles de serlo aquellas proferidas por un juez administrativo de menor jerarquía cuando resuelve una discusión proveniente de control de la nulidad simple contemplado en la Ley 1437 de 2011, estos fallos no son considerados precedente, son el control de validez que la norma creó para la ampliación o restricción del marco normativo.

Otro tipo de decisiones que generan efectos *erga omnes* son aquellas en las que la Corte Constitucional decide la exequibilidad y evalúa la afinidad de una norma con la Constitución Política. Estas sentencias, aunque generan efecto vinculante a una generalidad, no constituyen precedente, sino que serían el resultado de la modulación normativa asignada por el constituyente, a este tipo de decisiones que generan fuerza vinculante, pero no son técnicamente precedente la podemos diferenciar en principio porque carecen de hechos. Lo anterior, no obsta para afirmar

desentrañar el sentido o contenido de una norma constitucional o al aplicarla directamente a un caso concreto genera lo que se denomina doctrina constitucional la que, por su naturaleza, tiene un carácter vinculante en razón del carácter normativo de la Constitución” (Estado, 2016).

⁷ “Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativo y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, [sic] constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho” (Sentencia C-539 de 2011).

que aun en casos de control abstracto puedan “seguirse precedentes” en casos “análogos”. Por ejemplo, en el control abstracto que realiza la Corte Constitucional de una disposición que se demanda por cargos distintos, pero cuya fundamentación en el caso anterior puede servir de fundamento para resolver el caso presente; piénsese, igualmente, en el control de constitucionalidad que realiza la Corte de los tratados internacionales cuando estos últimos utilizan “cláusulas tipo”.

Se puede hablar entonces de que en estas sentencias de control abstracto de la Corte Constitucional existe un grado de vinculatoriedad muy parecido al que anteriormente se mencionó, sobre las decisiones de los tribunales administrativos. Por razones de coherencia, cohesión y ética en sus decisiones, acuden a criterios análogos utilizado en decisiones anteriores.

1.1.2. El precedente obligatorio

En el ordenamiento jurídico colombiano el sistema de precedentes se fundamenta en el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Este derecho fundamental tiene gran importancia en la interpretación del derecho, pues la Corte Constitucional ha indicado que “en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la Interpretación y en la aplicación de la ley” (Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2011).

Otro principio que permea la estructura de las fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico y que, al mismo tiempo, refuerza el vigor del sistema de precedentes es el principio de *seguridad jurídica*. Este tiene como objetivo hacer el derecho más predecible a partir de la coherencia y uniformidad para tomar las decisiones a que haya lugar, sin perjuicio de la autonomía interpretativa con que cuenta cada autoridad estatal. La interpretación de las fuentes en un Estado de derecho exige cierta uniformidad aplicativa de las normas de manera que se puedan garantizar las libertades de las personas y la estabilidad del sistema normativo.

En el mismo sentido, se puede indicar que el reconocimiento de precedentes judiciales en el derecho colombiano, contribuye a la confianza y percepción de

legitimidad de los ciudadanos frente al Estado, pues asegura cierta identidad interpretativa para las entidades. Además, ayuda a que “las expectativas legítimas de las personas sobre la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces sea razonable, consistente y uniforme” (Quinche Ramírez, 2014, p. 49)

El precedente comparte una estrecha relación con la institución de la seguridad jurídica, en tanto, la creación de precedentes dan la posibilidad de poder anticipar la manera en que los jueces y autoridades al momento de decidir los asuntos sometidos a su juicio. La escuela del precedente toma las decisiones que sobre casos similares se hayan estos tomado con anterioridad.

Así, en la medida en que se respeta el precedente judicial, y aun en aquellos casos en los que el juez se aparta de este con razones justificadas y argumentación coherente, la seguridad jurídica habrá salido fortalecida. A contrario sensu, cuando el precedente judicial es respetado por unos y desconocido por otros, o solamente respetado en ciertas circunstancias o para ciertas causas, se habrá consolidado un ambiente de incertidumbre en el ordenamiento que tendrá una incidencia negativa sobre la seguridad jurídica y todos los elementos que dependen de ella (Arrázola Jaramillo, 2015, p. 25).

Las reglas o subreglas que componen al precedente son relevantes dado su carácter obligatorio. En general, están en la *ratio decidendi* o razón de la decisión representan una parte vinculante del fallo. Estos son los motivos que entrañan la verdadera interpretación que el juez hace del caso y como aplica la consecuencia que prevé el ordenamiento jurídico. La *ratio decidendi* se caracteriza por contener una regla o subregla de derecho que condiciona el sentido de la norma evaluada. En términos de Taruffo (2007):

El precedente provee una regla susceptible de ser universalizada, que puede ser aplicada como criterio de decisión en el caso sucesivo, en función de la identidad, o como sucede regularmente, de la analogía entre los hechos del primer caso y los hechos del segundo caso (Taruffo, 2007, p. 88).

Por su parte, (Bernal, 2008) señala que la *ratio decidendi* es “la formulación

general del principio, regla o razón general que constituye la base necesaria de la decisión judicial específica, la *ratio decidendi* es la concreción normativa del alcance de las disposiciones jurídicas” (p. 90). En este sentido, se trata de la única parte de las sentencias que constituye precedente, las otras partes de la sentencia, como el *obiter dictum*⁸ es criterio auxiliar para la toma de decisiones, y el *decisum*⁹, es un elemento integrador de lo analizado por los jueces, por ello es un elemento constructor del precedente, en él se enervan las consecuencias jurídicas que se pretenden hacer valer con la invocación de un precedente judicial en un argumento jurídico, sin embargo no constituye precedente por sí solo.

Un operador jurídico, al momento de analizar la *ratio decidendi*, debe observar los siguientes factores, (i) los supuestos fácticos que le dieron origen a la controversia; (ii) los soportes legales, constitucionales o jurisprudenciales que se usaron como argumento para tomar la decisión; (iii) el criterio diferenciador que llevó a decidir de esa manera. O tratándose de la *ratio decidendi* de un precedente constitucional “(i) la norma objeto de la decisión de la Corte; (ii) el referente constitucional que sirvió de base a la decisión y (iii) el criterio determinante de la decisión” (Constitucional, S-039, 2003). En esta sentencia se asegura que indica que, al mismo tiempo, se debe realizar un análisis del caso, las peticiones, normas esenciales, así como los supuestos que inciden sobre la decisión para discriminar cuál es la razón de la decisión y así aplicarla a un caso posterior.

Ahora bien, una pregunta frecuente en torno a este asunto es: ¿cuántas sentencias o reiteraciones de jurisprudencia de las altas cortes son necesarias para saber que se está frente a un precedente? El Consejo de Estado ha indicado que “basta con que exista un único pronunciamiento de una Alta Corte, para que los jueces de inferior jerarquía estén obligados por él y no se pueden apartar” (Consejo

⁸ “Los *obiter dicta* son afirmaciones casi siempre teóricas, de carácter muy general y abstracto, que sólo cumplen un papel secundario en la fundamentación de la forma de resolver el caso. De ningún modo constituyen precedente” (Bernal Pulido 2008, p.90).

⁹ El *decisum* es el fallo o “la resolución concreta del caso”. Esta parte de la sentencia despliega sus efectos *erga omnes* o *inter partes*, según el tipo de proceso. De ella no se predica el carácter de precedente por sí solo, el *decisum* es de suma relevancia para la construcción del precedente, toda vez de que sin una decisión tomada no es posible ver cuáles fueron los resultados finales de la interpretación hecha en la sentencia.

de Estado, 2015)¹⁰.

Esta corporación indica que, a pesar de que en diferentes sentencias como T-1371 de 2001, T-762 de 2011 y T-1033 de 2012, entre otras, se ha indicado que *el precedente es un conjunto de sentencias previas*, aquí hay que tener en cuenta que un conjunto podría ser unitario, así lo ha entendido el Consejo de Estado y aclara:

La verdad es que este concepto está construido a partir de **un fallo previo o único, por tanto, no se requiere de un número determinado de decisiones** -concepto que vincula la noción de jurisprudencia y no la de precedente- en el que se pueda identificar una ratio y unos supuestos de hecho y/o normativos que por ser semejantes a los que se ventilan en el nuevo juicio, obligan al fallador de turno a su empleo (Consejo de Estado, 2015).

En general, el precedente es clasificado en dos categorías: *precedente vertical* y *precedente horizontal*. La primera categoría “implica un límite para el ejercicio de la autonomía judicial, así como el sometimiento de jueces y tribunales a la interpretación vinculante de los tribunales, los órganos de cierre y la Corte Constitucional” (Quinche Ramírez, 2014, p. 44). Esta clase de precedente se fundamenta en la jerarquía funcional del órgano que lo dicta. Una cualidad importante que se resalta del precedente vertical tiene que ver con el *precedente constitucional*, es decir, aquel en el que se interpretan y dictan reglas de preceptos de la Constitución Política.

El precedente constitucional genera un deber especial por parte de los operadores jurídicos de acatarlo, no es una opción, pues deben guiarse por él de forma obligatoria. La Corte Constitucional ha indicado que desatenderlo es como si se desacatara la Constitución, pues el precedente constitucional personifica su carácter obligatorio (Sentencia C-621 de 2015). En consonancia con lo anterior Blanco Cortina (2015) señala que

¹⁰ Línea jurisprudencial del concepto de "precedente" Sentencia N. ° 11001-03-15-000-2013-02690-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Quinta, de 19 de febrero de 2015.

En el caso de los fallos de constitucionalidad, el carácter obligatorio se desprende de: (i) sus efectos erga omnes y de la cosa juzgada constitucional; y (ii) lo consagrado expresamente en el artículo 243 superior, según el cual los contenidos normativos que la Corte declara contrarios a la Constitución no pueden ser reproducidos por ninguna otra autoridad (Constitucional, S-621, 2015, p. 115).

El precedente horizontal, por su parte, implica que los jueces, tribunales o altas cortes sigan su propia línea interpretativa a la hora de tomar decisiones, sin perjuicio del cambio de normatividad. En este sentido, Quinche Ramírez (2014) afirma

El precedente horizontal está vinculado al concepto de disciplina jurisprudencial, e implica el deber que tienen jueces y tribunales de ser consistentes con sus decisiones previas, de modo tal, que no sea posible que casos iguales sean resueltos de manera distinta con un mismo juez (Quinche Ramírez, 2014, p. 44).

Algo especial del precedente horizontal es que los tribunales tienen el deber de aplicar el precedente creado por las altas cortes; sin embargo, sus providencias no obligan a sus pares o a quienes se encuentran en un nivel jerárquico inferior. El Consejo de Estado ha indicado que estas entidades no podrán crear reglas vinculantes por dos factores: primero, “porque su competencia está circunscrita estrictamente al territorio en donde tienen jurisdicción” y, segundo, “porque la función de unificación solo compete al órgano de cierre”. Además, concluye indicando que “no se puede hablar de precedente horizontal frente a jueces y tribunales, pues estos no tienen la facultad de crear una regla vinculante” (Consejo de Estado S. S., 2021).

El precedente en Colombia resulta ser, en suma, un instrumento para la materialización del derecho a la igualdad y la seguridad jurídica. A través de este se le da fuerza a las razones que utilizan los jueces de los altos tribunales de justicia. El acatamiento de tales interpretaciones se hace obligatorio al punto que, para los jueces, es imposible dejar de lado el precedente fijado por la Corte Constitucional sin una adecuada justificación. Ha sido tanta la relevancia que se le ha dado al precedente que basta solo con una sentencia de alguno de los órganos

jurisdiccionales a la cabeza para que tenga efectos erga omnes en cuanto a su aplicación.

1.1.3. El precedente en la jurisdicción constitucional

El precedente constitucional está contenido en las sentencias de unificación de jurisprudencia –sentencias tipo SU– y las sentencias de revisión de tutela para la unificación del alcance de los derechos fundamentales en el ámbito de todas las jurisdicciones¹¹, que emanan de la Corte Constitucional. Además, cabe resaltar que, “si se trata de jurisprudencia constitucional, se necesita una sola sentencia de la Corte Constitucional para que exista precedente” (Bernal Pulido 2008, p. 90). Toda sentencia de la Corte Constitucional es vinculante, sin embargo, no todas son precedente. Solo lo serán aquellas que contengan reglas o subreglas en las razones de su decisión.

La Corte Constitucional, en las sentencias C-104 de 1993 y C-037 de 1996, atribuyó carácter obligatorio a su interpretación constitucional, pues una interpretación de la Constitución no podía entenderse como un concepto separado, sino que se trata de una materialización de la constitución vigente. Por ello, es vinculante. El precedente constitucional es de obligatoria consideración, ya que este contiene el deber especial de acatamiento incluido en los diferentes tipos de sentencias nombrados al inicio de este acápite.

Sin embargo, existe por parte de los jueces una posibilidad de no atender a las interpretaciones que se hacen en el precedente constitucional. Esta facultad no se puede predicar de las autoridades administrativas, puesto que nace del principio de la autonomía judicial, que no es propia de la administración. Es por ello que autores como (López Medina, 2015) han indicado que “el precedente resulta obligatorio para las autoridades administrativas de forma más estricta que lo es para

¹¹ El sentido de la expresión “unificación” en los apartes resaltados no se refieren a sentencias “SU”, sino a la unificación de criterios en cuanto los límites y alcances conceptuales e interpretativos de los derechos jurisprudenciales que se lleva a cabo a través de las sentencias de tutela proferidas, incluso las expedidas por las Salas de Revisión de la Corte (Blanco Cortina 2015, p.121).

las judiciales” (p.36).

El *apartamiento del precedente* ha sido entendido por la Corte Constitucional como la potestad de los operadores judiciales de no tener en cuenta la jurisprudencia de los órganos de cierre. Esto en razón de la autonomía judicial. No obstante, pese a que exista autonomía judicial es un deber tener en cuenta los precedentes de las altas corporaciones judiciales, no se pueden ignorar cuando existe un caso homogéneo ya resuelto en una decisión previa. Solo pueden hacerlo si, a través de un proceso riguroso de *contraargumentación*, se indica por qué no será usada la regla contenida en el precedente (Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2011).

La Corte Constitucional, en la providencia citada, regula las causales con las que el juez puede apartarse de las interpretaciones del precedente constitucional. En general, están supeditadas a tres causales, a saber:

- (i). Ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial (Constitucional, S-816, 2011).

En resumen, el precedente constitucional es obligatorio tanto para los jueces como para las entidades administrativas. Sin embargo, el juez puede emplear el apartamiento del precedente constitucional, siempre que converja alguna de las tres causales que se han desarrollado por parte de la Corte Constitucional. Una conclusión adicional es que el precedente constitucional obliga de forma más fuerte a la administración, pues a diferencia de los jueces no gozan de autonomía para apartarse de las interpretaciones o reglas contenidas en el precedente constitucional.

1.1.4. El precedente en la jurisdicción contencioso-administrativa

En lo que respecta a lo contencioso administrativo, el precedente se ha definido como fuente de derecho obligatoria. En el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 se indica que:

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

Sin embargo, este artículo es meramente enunciativo puesto que, además de las sentencias de unificación del Consejo de Estado¹², las autoridades deben tomar en consideración al momento de tomar decisiones el precedente constitucional y el precedente que emana del Consejo de Estado que aún no ha sido reconocido en una sentencia de unificación. Sobre este asunto se retornará en los capítulos posteriores.

La Corte Constitucional ha indicado que existe una obligación, dirigida a los operadores jurídicos y a los gerentes de la administración pública, de *observar con preferencia* el precedente constitucional (Cfr. Sentencia C-816 de 2011). El Consejo de Estado no ha mostrado resistencia frente a este reconocimiento del precedente que fija la Corte Constitucional. En este sentido ha indicado que:

Es claro que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue previsto por el Legislador respecto de sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, por lo cual, quien pretenda la extensión de los efectos de un fallo de esa Corporación debe identificar la providencia que invoca a su favor. Distinto es que el Juez, al resolver la solicitud, deba aplicar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia en cita (Auto e1694-2013 – Consejo de Estado).

¹² El Consejo de Estado ha indicado que las sentencias de unificación son solo aquellas que cumplen las características del artículo 270 de la ley 1437 de 2011. Son aquellas que se profieran por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por la necesidad unificar la jurisprudencia, las que desaten recursos extraordinarios y las que resuelven recursos de revisión sobre acciones populares o de grupo estas solo las pueden proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativa, ello no quiere decir que sólo por ser emitida por alguna de las salas o secciones indicadas del Consejo de Estado, la sentencia proferida será de unificación, requiere cumplir también ciertos requisitos dictaminados por el artículo 271 del CPACA.

Blanco Cortina (2015) señala que “para el Consejo de Estado los precedentes ejercen fuerza de atracción dentro de su propia jurisdicción, reconociendo en teoría la prevalencia relativa de la jurisprudencia constitucional” (subrayado fuera del texto) (Estado, Auto e1694, 2013, p.124).

El Consejo de Estado crea precedentes que pueden o no estar contenidos en una sentencia de unificación. Ello no quiere decir que uno tenga mayor carga obligacional que el otro, solo nos indica que, en virtud de los artículos 102, 269, 256, 270 y s.s. de la Ley 1437 de 2011, el precedente contenido en las sentencias de unificación tendrá ciertos mecanismos especiales para proteger su aplicación. En la Sentencia C-588 de 2011, la Corte Constitucional indicó que esto se realiza con el fin de ordenar y clarificar el precedente aplicable. Además, en la misma providencia se indica que:

Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado (Constitucional, S-588, 2011).

El precedente del Consejo de Estado que no está incluido en una sentencia de unificación no pierde entonces su valor. Por el contrario, sigue siendo vinculante y genera un deber para las autoridades de observarlo cuando trate temas afines. En realidad, se trata de genuinos precedentes con reglas interpretativas de obligatorio acatamiento para los jueces, los tribunales administrativos y las autoridades administrativas. Solo que, a diferencia de las sentencias de unificación, no existiría un mecanismo específico para solicitar su cumplimiento.

Por esta razón, se puede afirmar que existe un carácter vinculante del precedente no contenido en una sentencia de unificación del Consejo de Estado, puesto que fija normas y reglas interpretativas del más alto tribunal de justicia contencioso administrativa. Esto siempre y cuando las interpretaciones no vayan en

contravía del precedente constitucional.

Para terminar, se puede indicar que el precedente en Colombia ha trasegado por varias transformaciones hasta asentarse como un sistema de interpretaciones obligatorias. Así se garantiza la igualdad y se salvaguarda la estabilidad o predictibilidad de las decisiones que se toman. En el ordenamiento jurídico colombiano, el precedente está constituido por las razones de la decisión que se encuentran en sentencias de altas corporaciones judiciales. Esta *ratio decidendi* es obligatoria y funciona diferente en la jurisdicción constitucional respecto del contencioso administrativa.

El Consejo de Estado y la Corte Constitucional han establecido los lineamientos respecto al uso del precedente. De manera específica, estos tribunales han indicado para quién y cómo es vinculante. El principio del *stare decisis* impone el deber de tenerlo en cuenta. Una de las herramientas que se ha creado para garantizar el cumplimiento de los precedentes es el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, que no debería ser limitado solo al precedente reconocido en sentencias de unificación como se argumenta en esta monografía.

Capítulo II: Mecanismo de extensión de jurisprudencia frente al precedente del Consejo de Estado

La figura del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se creó en el ordenamiento jurídico colombiano con base en los principios de seguridad jurídica e igualdad. Además, buscó resolver ciertas problemáticas como la congestión por la cantidad de procesos que son competencia de la rama judicial. En otras palabras, esta institución es una herramienta para solicitar que una situación fáctica sea decidida con las mismas razones utilizadas en cierto tipo de sentencias que resuelven un caso análogo.

Este capítulo pretende delimitar el concepto de mecanismo de extensión de la jurisprudencia para indicar cuál es su naturaleza jurídica y explicar cómo se estructura desde las normas jurídicas y la dogmática. A su vez, busca determinar cuál es el papel que, frente a este mecanismo, juega el precedente del Consejo de Estado —reconocido o no— en sus sentencias de unificación. Esto soportado en el desarrollo jurisprudencial y en algunos doctrinantes. Por último, se hace una pequeña alusión al precedente constitucional y a su relación con este mecanismo a la luz de las modificaciones de la Ley 1437 de 2011, introducidas por la Ley 2080 de 2021.

En síntesis, se pretende responder a la pregunta ¿por qué el propósito del mecanismo de extensión de la jurisprudencia no debe ser exclusivamente objeto de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado? En su análisis, se considera necesario partir de la consideración que la limitación del mecanismo a un solo tipo de sentencia sería un problema de falta de técnica del legislador.

2.1. Naturaleza jurídica del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

A fin de garantizar algunos principios constitucionales y derechos fundamentales,

las autoridades tienen obligaciones como adoptar medidas para que no se dificulte o limite el acceso a la justicia o su realización. En este sentido, ellas deben evitar decisiones desiguales y permitir a los ciudadanos el uso de las normas y procedimientos para formular sus pretensiones. Desde un análisis metajurídico, es posible afirmar que el sistema jurídico tiene un diseño en el que se busca obtener resultados semejantes frente a análogos supuestos fácticos.

Los ciudadanos aspiran a obtener justicia en todos los ámbitos ante las autoridades competentes. Y para que esto sea posible, se requiere que las decisiones de las altas cortes en distintas jurisdicciones en Colombia sean aplicadas de manera uniforme. Por esta razón, la legislación colombiana incorporó un mecanismo que se presenta *prima facie* como necesario, pues promueve la aplicación de reglas jurisprudenciales de las altas cortes para resolver solicitudes en actuaciones administrativas.

El mecanismo de extensión de jurisprudencia efectiviza los derechos al garantizar el acceso a una justicia igualitaria, proteger la seguridad jurídica e incentivar la coherencia en la solución de los conflictos. De esta manera, se hace posible que los ciudadanos puedan solicitar a todas las autoridades estatales la aplicación uniforme del derecho, sin la necesidad de iniciar procesos judiciales con los costos sociales y económicos que conllevan.

La extensión de la jurisprudencia se adoptó en Colombia con la expedición de la Ley 1437 de 2011. Esta institución se fundó en el propósito de descongestionar la labor del juez y facilitar que los administrados tuvieran un acceso ágil y directo a la administración de justicia. En estos términos, las autoridades estarían dotadas con una herramienta que les permitiría directamente, esto es, en sede administrativa, reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

El mecanismo de extensión de jurisprudencia se encuentra regulado en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011. La principal justificación de su implementación es reconocer derechos a los ciudadanos con base en el respeto de decisiones tomadas con antelación, presupuesto que tiene relación directa con el

principio *stare decisis*, mencionado anteriormente. Este mecanismo busca entonces a través de la réplica de decisiones previamente adoptadas por el Consejo de Estado, favorecer la aplicación de la ley en términos de igualdad y la consolidación de la seguridad jurídica. En particular, se puede afirmar que este mecanismo es la materialización¹³ del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 que reza:

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

Así las cosas, la intención del legislador fue dar una orden directa a la administración para que acate las reglas contenidas en las sentencias de unificación a través de un mecanismo extrajudicial. Además de la igualdad, este mecanismo está fundamentado en los principios de legalidad, autotutela administrativa y debido proceso.

La legalidad busca que las decisiones de las autoridades se basen en lo que estipula la ley, concepto que debe ser entendido en el sentido extenso, tal y cómo se indicó en el capítulo anterior al desarrollar el contenido del artículo 230 constitucional. La autotutela administrativa hace referencia a “la posibilidad que tiene la administración para adoptar decisiones de manera autónoma, es decir, sin necesidad de que el juez intervenga con el propósito de evitar así la confrontación judicial” (Bernal, 2008).

El debido proceso es un pilar jurídico fundamental y debe aplicarse “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino

¹³ “En el escenario estrictamente sustancial, es dable afirmar que el instrumento o mecanismo de extensión de la jurisprudencia es la concreción principal del mandato contenido en el artículo 10 del CPACA –aunque se trate de figuras jurídicas diferenciadas–, según el cual: “Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante el juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada proceso” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

En términos generales, como indica el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, el procedimiento del mecanismo de extensión de la jurisprudencia consiste en que el ciudadano debe demostrarle a la administración que su situación versa sobre los mismos supuestos fácticos y jurídicos a los que ya abordó el Consejo de Estado a través de una sentencia donde se reconoció un derecho. Una vez probado esto, el deber de la administración es extender los efectos contemplados en esa sentencia al ciudadano. Tal deber está orientado al respeto de las posiciones decantadas y sólidas de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando quiera que existan situaciones con identidad de supuestos fácticos y jurídicos (Consejo de Estado Sección Primera, 2015).

El mecanismo de extensión de jurisprudencia tiene dos escenarios: el primero se da en sede administrativa. Una vez radicada la petición de extensión, la administración deberá resolverla en 30 días. Vencido este término o negada la petición, se abre paso al segundo escenario. Este es de índole judicial y se tramita directamente ante el Consejo de Estado. Por esta razón, esta institución tiene una naturaleza mixta (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

La naturaleza jurídica de la extensión no es judicial, pues su interposición no materializa el derecho de acción. Esta afirmación se colige de la reglamentación de la disposición normativa: cuando es negada la solicitud de extensión en cualquiera de los dos escenarios mencionados, el solicitante podrá presentar la demanda que proceda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, el mecanismo trae consigo un beneficio adicional que consiste en la posibilidad de pausar los términos de prescripción y caducidad. La norma indica que durante el tiempo que esté en curso el mecanismo existirá suspensión de términos. Así se estableció en los dos últimos incisos del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

A similar conclusión llegó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2017) sobre su naturaleza:

Tiene las características de una petición judicial, por consiguiente, su proposición no da inicio a un litigio contencioso, sino a un trámite que permite interponer con posterioridad el medio de control respectivo, por lo que se ha entendido la solicitud de extensión de jurisprudencia como un procedimiento de carácter especial y sumario, exento de los rigorismos propios de una demanda (p.43).

Con la creación de este mecanismo se puede afirmar que los ciudadanos cuentan con una herramienta claramente delimitada, para proteger sus derechos en la rama administrativa, sin requerir el pronunciamiento de un juez. De esta manera, se garantiza la igualdad y previsibilidad en las decisiones. También se materializa un efecto deseado, a saber, la descongestión judicial. Las altas cortes están llamadas a orientar la solución de casos futuros en orden a garantizar coherencia en la aplicación del derecho.

Se puede señalar que, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene entre sus fines evitar las demandas y delimita una clase de sentencias susceptibles de ser utilizadas. Este grupo de sentencias fueron elegidas porque, a ojos del legislador, “son más claras que las demás”. Sin embargo, este razonamiento carece un poco de técnica. No todas las sentencias de unificación que existen resultan ser tan claras como el legislador pretende, en los términos que se indicarán más adelante.

2.2. Las sentencias de unificación antes y después de la Ley 1437 de 2011

Las sentencias de unificación del Consejo de Estado fueron definidas por el legislador como el catalizador del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, con la finalidad de utilizar interpretaciones jurídicas sólidas, con fundamento en decisiones emanadas por el más alto tribunal de lo contencioso administrativo. En ese sentido, la Corte Constitucional ha defendido este postulado indicando que son las sentencias de unificación, las que se deben considerar para extender sus efectos

debido a que son “más claras, uniformes e identificables” (Sentencia C-588 de 2012). Este argumento resulta un tanto endeble, puesto que se pueden encontrar precedentes de la alta corte que tienen dichas características y no son reconocidas como sentencias de unificación.

La Ley 1437 de 2011, en su artículo 270, indica que las sentencias de unificación serán

Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 (Constitucional, S-588, 2012).

De acuerdo a lo anterior, se puede evidenciar que, el legislador procuraba delimitar el mecanismo a ciertas sentencias que consideraba que tenían cierto valor; sin embargo, dicha tipificación —en nuestro concepto— carece de técnica y razón, pues lo que hizo fue limitar tanto la figura que terminó siendo poco operante. Una de las razones que fundamenta lo anterior es que no toda sentencia de unificación es posible extenderla. En palabras de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con el auspicio del Ministerio de Justicia y del Derecho.

[...] no sucede lo mismo con las sentencias de unificación jurisprudencial que haya proferido el Consejo de Estado antes que entrara a regir la Ley 1437 de 2011. La búsqueda de tales sentencias puede resultar compleja, pues no había una necesidad especial de caracterizarlas como tales y de separarlas del resto de decisiones proferidas por la Corporación. Además, el espectro de tiempo es indefinido y la exploración de información tropieza con los problemas propios de las divergencias interpretativas que pueden surgir en relación con el alcance del artículo 270 del CPACA, así como por la falta de sistematización y conservación de los archivos, especialmente para los años más remotos (Consejo de Estado, 2014, p. 13).

Esto puede dejar algunas ventanas abiertas a la argumentación. Además, es

posible alegar que la supuesta regla que se contiene dentro de una sentencia de unificación no sea tan clara para hacerse extensible o, aún más gravoso, que no exista. La posición que determina que las sentencias de unificación son el único objeto del mecanismo de extensión en virtud de la configuración legislativa es válida, sin embargo, ello no obsta para advertir que la norma contenga falencias.

2.3. El precedente del Consejo de Estado como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

La Corte Constitucional estableció, en la Sentencia C-816 de 2011, ciertos elementos que componen el mecanismo de extensión. Entre ellos está el deber de toda autoridad administrativa de extender los efectos de una sentencia de unificación dictada por el Consejo de Estado, en la cual se reconozca un derecho a quien acredite la misma situación fáctica y jurídica de la sentencia. Lo que se le exige a la autoridad administrativa es extender la regla adscrita, subregla, *ratio decidendi* o también la llamada “regla jurisprudencial” consagrada en la sentencia de unificación del Consejo de Estado que permitió el reconocimiento de un derecho. En otras palabras, deberá extender la base de una decisión judicial específica aplicándola cuando el peticionario acredite la existencia de presupuestos fácticos y jurídicos a los examinados en dicha decisión. Una vez verificado lo anterior, la autoridad garantizará en favor del solicitante el mismo derecho.

La Corte Constitucional ha establecido qué se entiende por *ratio decidendi*, en sus propias palabras: “significa literalmente en español ‘razón para decidir’ o ‘razón suficiente’ y que corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido en específico” (Constitucional, Sentencia T-292, 2006).

Quinche Ramírez (2014) considera que esa razón para decidir consiste en un enunciado concreto contenido en la sentencia. Este define el caso o el pleito mediante la formulación de una regla. Tal enunciado normativo especial manda, permite o prohíbe algo, cuya aplicación genera la decisión o el resuelve del caso en

concreto reconociendo o negando un derecho. La Corte Constitucional caracteriza la *ratio decidendi* en la Sentencia T-292 de 2006 de la siguiente manera:

Corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico, o sea, aquellos aspectos sin los cuáles sería imposible saber cuál fue la razón determinante por la cual la Corte Constitucional decidió en un sentido, y no en otro diferente, en la parte resolutive (Mantilla, 2009).

Las autoridades administrativas deberán extender una razón suficiente cuyos efectos ordenen o autoricen la aplicación de una consecuencia jurídica en la cual se reconozca un derecho, a quienes acrediten la existencia de supuestos fácticos y jurídicos. No obstante, los efectos de la motivación jurisprudencial no solamente subyacen en las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, sino también en las demás sentencias de ese tribunal que no son de unificación debido a su estructura, precisamente porque ambas providencias no distan en sus componentes analíticos de contener una regla en las razones de la decisión y estas son aplicables a casos análogos.

Esta característica, *per se*, no hace que las demás sentencias del Consejo de Estado —que no son de unificación— sean objeto de extensión. Tanto las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado como el precedente que emana de la misma corporación, llevan consigo una razón suficiente en las que se ha fijado una regla para resolver determinada controversia. Esta sirve también para solucionar casos nuevos, cuyo origen proviene del máximo órgano de administración de justicia de lo contencioso administrativo. Ambas providencias contienen precedentes vinculantes.

Esta posición es adoptada por varios doctrinantes, por mencionar uno, Diego López, en el XXV Encuentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (2019), argumenta que, si bien no declaraba fallido el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, este no ha funcionado como se ha querido por lo siguiente:

La sentencia de unificación es un mecanismo con el cual el juez del

Estado quiere lograr que las autoridades administrativas aplique ex ante jurisprudencia clara, pero en esta discusión se está diluyendo y perdiendo el valor general de los precedentes del contencioso administrativo, porque focalizados en esta discusión hemos llegado – y lo he escuchado muchas veces – al debate de que solo las sentencias de unificación en el esquema del CPACA son las que tienen valor de precedente... y con ese argumento se está diluyendo el valor general de precedente, de una jurisprudencia que es muy rica, que orienta a muchos otros sectores y que bajo este argumento está perdiendo valor.

En este punto es preciso resaltar el valor del precedente jurisprudencial de cara al derecho a la igualdad. Para ello, traemos a colación lo que dijo la Corte en la Sentencia C-816 de 2011: el precedente jurisprudencial es un mecanismo que materializa la igualdad jurídica, que permite que los ciudadanos pueden beneficiarse de un derecho ya reconocido a otra persona la misma situación fáctica y jurídica inicialmente decidida.

Vale la pena señalar que no todos los derechos se reconocen a través de una sentencia de unificación. No es dable, entonces, al legislativo desconocer la existencia de casos cuyos supuestos fácticos y jurídicos se asimilan a hechos ya abordados por el Consejo de Estado en sentencias que no son de unificación, bien sea porque a criterio del Consejo de Estado no se trate de hechos de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o porque no exista necesidad de unificar jurisprudencia, es decir, en un supuesto que no comprende la definición de sentencia de unificación que sentó el legislativo en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

Dada la importancia del precedente del Consejo de Estado, es necesario analizar una posición que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-588 de 2012, sostuvo cuando un ciudadano arguyó la existencia de una omisión legislativa en el mecanismo de extensión al no comprender las demás sentencias dictadas por el Consejo de Estado con fundamento en una violación al derecho a la igualdad, la legalidad y el debido proceso.

La Corte defendió la validez del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011,

indicando que el precedente continuaba teniendo fuerza vinculante, pero que las sentencias de unificación serían las únicas que serían objeto del mecanismo de extensión en virtud del poder de configuración normativa del legislador. En otras palabras, no desconoció el valor del precedente, pero confirmó la validez de una institución amparada en una libertad de configuración normativa, que le permite al legislador determinar un tipo especial de providencias para activar el mecanismo, las sentencias de unificación.

Ahora bien, en este análisis la expresión “valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo”, ese valor, supone que debe ser de obligatorio acatamiento. En realidad, se trata de un precedente emanado del máximo tribunal de lo contencioso administrativo y supone, en general, un respeto por el *stare decisis*¹⁴.

Tal y como lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2011, al precedente de las altas cortes se les reconoce fuerza vinculante, y en virtud de ella, las autoridades deben acudir al precedente de estas para aplicar la norma con igualdad a supuestos fácticos similares. Así, tanto las sentencias de unificación del Consejo de Estado como las que no lo sean poseen la misma fuerza vinculante. Por consiguiente, ambas son de obligatorio acatamiento. No puede dársele un tratamiento diferenciado a unas y otras. En otras palabras, a la razón suficiente de unas y otras debe de dársele la misma aplicación uniforme y, por qué no, deberían tener las mismas herramientas procesales y procedimentales para garantizar su aplicación.

2.4. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia y los cambios introducidos por la Ley 2080 de 2021

La Ley 1437 del año 2011 fue modificada por la Ley 2080 del 2021, esta última

¹⁴ En el capítulo primero de esta monografía se sustenta el valor de obligatorio por parte del precedente judicial.

realizó varias modificaciones, en el campo de la justicia digital y procuró por la transformación de la justicia a través de las TICs. Así ayudó a la celeridad en los procesos judiciales y generó canales informáticos para el funcionamiento de la rama jurisdiccional a causa de las suspensiones que se vieron obligatorias por la Covid-19. La idea principal de esta reforma era modificar procedimientos para garantizar la agilidad de la justicia, como también una reforma al procedimiento de responsabilidad fiscal en aspectos como la publicidad de los procesos.

Esta ley realizó también modificaciones al mecanismo de extensión de la jurisprudencia que, *prima facie*, no parecen ser muy significativas, pero traen consigo una omisión legislativa. Por tanto, un nuevo criterio debió ser incluido dentro del nuevo texto.

Un inciso del artículo 102 de la Ley 1437, antes de que se expidiera la Ley 2080, establecía que: “Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”. Este apartado fue incorporado en la Ley 2080 del 2021 de la misma manera, su redacción no cambió en forma alguna.

Sin embargo, tiene las características de una omisión legislativa debido a que, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-816 de 2011, había indicado que deberían tenerse en cuenta, y con mayor preferencia, las sentencias que la Corte Constitucional expidiera. Esto por tratarse de una norma de carácter suprallegal sobre la cual deberían interpretarse los demás criterios legislativos del ordenamiento jurídico y posteriormente, en la Sentencia C-588 de 2012, le da la orden directa de que

[...] al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia (Mantilla, 2009).

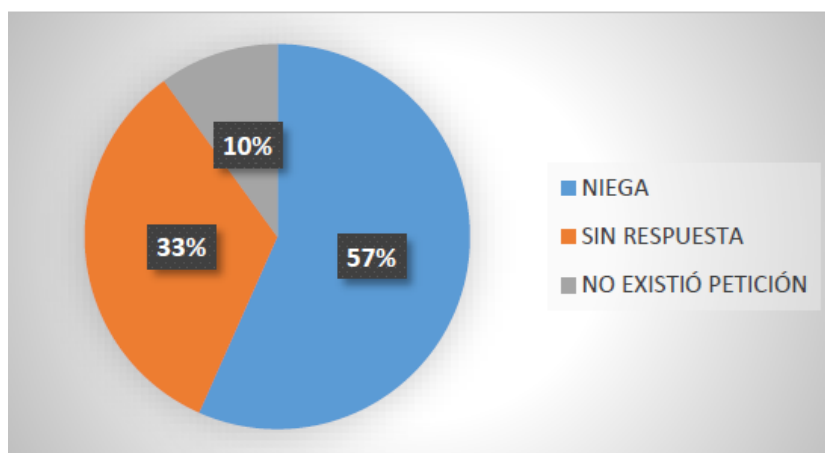
A nuestro juicio, esta acepción de precedente constitucional debió ser incluida en la redacción de la disposición, toda vez que ya existía una regla directa por parte de la Corte Constitucional que le daba fuerza a este tipo de providencias con su aplicación a través del mecanismo de extensión. Es por ello por lo que aparentemente existe un interés por parte de legislativo de limitar la figura o de encuadrarla solo para un tipo de sentencias que, como lo indicamos anteriormente, no resulta ser la forma más técnica, ni la más efectiva.

A pesar de existir una omisión legislativa, la problemática tiene una solución, que consiste en aplicar el sentido de la Sentencia C-588 de 2012. De esta forma no hay necesidad de que la norma mencione o no el precedente constitucional, habida cuenta de que este es obligatorio y ha sido reconocido en una sentencia de constitucionalidad que entraña interpretaciones que deben ser tomadas como la constitución misma. Es por ello que la interpretación contenida en esta sentencia adquiere el rango más alto en las fuentes del derecho colombiano, de ahí, que omitir la referencia al precedente constitucional en la disposición, no debería generar ningún efecto, ya que la sentencia sigue vigente, es aplicable y debe ser vista con preferencia sobre la ley porque incorpora la interpretación constitucional de la norma.

2.5. Eficacia del mecanismo de extensión de la jurisprudencia

Una de las problemáticas que, en la práctica, se evidencian frente al mecanismo de extensión de la jurisprudencia es su efectividad. Díaz Celis (2018) concluye que la efectividad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia es un poco precaria, pues las autoridades administrativas niegan la mayoría de las solicitudes de extensión. Así ocurre con el 57% de las solicitudes que se presentan. A su vez, en el 33% de los asuntos se omite la respuesta por parte de la administración. El autor anteriormente mencionado hace un análisis estadístico con base en los informes de gestión institucional de Consejo de Estado en el periodo de vigencia de la Ley 1437 de 2011, hasta el año 2017, mostrando cuántas solicitudes de extensión de la jurisprudencia se han presentado y la forma como se han resuelto hasta la fecha

mencionada (Díaz Celis, 2018).



Gráfica 1. Fuente: Díaz Celis, 2018, p.41.

Lo anteriormente indicado evidencia un abismo grande, pues el 57% de las solicitudes de extensión se resuelven desfavorablemente. El 33% de ellas ni siquiera fue resuelto por parte de la entidad a la que se le realizó la solicitud. El Consejo de Estado, en una evaluación que hizo de este mecanismo¹⁵, indicó que “las autoridades administrativas no mostraban aceptación a la figura luego de 5 años de ejecución”. La falta de experiencias previas o el desconocimiento del procedimiento por parte de la administración es una razón para dejar de extender la sentencia unificación que se había alegado en el caso. Este análisis se confirma con los datos estadísticos presentados, lo cual muestra la falta de interés frente a las solicitudes de extensión que se presentan, ello podría deberse a que la norma no consagra ninguna consecuencia adversa en caso de no pronunciarse sobre dicha solicitud de extensión.

Las causas por las cuales se deniegan las solicitudes de extensión de jurisprudencia son: (i) no similitud fáctica y jurídica; (ii) solicitudes sin derecho, o sea que la solicitud no incorpora el derecho que se alega; (iii) no existe claridad en la

¹⁵ El Consejo de Estado realizó la evaluación de este mecanismo a través de sus documentos especializados e Informes de gestión institucional de los años 2014 y 2017 respectivamente (Consejo de Estado, 2014) (Consejo de Estado, 2017).

aplicación de la sentencia de unificación, (iv) la entidad no sería competente; (v) no se referencia una sentencia de unificación del Consejo de Estado; (vi) hay necesidad de una sentencia judicial de un proceso ordinario para determinar cuáles son las causas que le dieron origen a la controversia, o sea que no se lograron acreditar satisfactoriamente los supuestos fácticos y por ello no hay identidad fáctica con los hechos de la sentencia de unificación del Consejo de Estado de la que se perseguía su extensión; (vii) cosa juzgada y (viii) caducidad de la acción (Díaz Celis, 2018 p.42 - 50).

ARGUMENTO	PORCENTAJE
(i). No similitudes fácticas ni jurídicas	27% (16)
(ii). Solicitante sin derecho (no referencia a causales - 3- para denegar)	22% (13)
(iii). No claridad aplicación S.U. a terceros / Criterios S.U. contradictorios	12% (7)
(iv). Entidad no competente	12% (7)
(v). No referencia S.U. C. de E.	10% (6)
(iv). Necesidad sentencia judicial proceso ordinario	8% (5)
(vii). Cosa juzgada	7% (4)

Tabla 1 - (Díaz Celis, 2018, p. 44).

En este sentido, se puede indicar que el mecanismo de extensión no está

funcionando. En la evaluación que se hizo de sus primeros cinco años se determinó que dicha herramienta jurídica no cumple su función principal de evitar que los conflictos escalen a la sede judicial.

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia no funciona porque los servidores públicos se resisten a extender los efectos de las sentencias de unificación, pero ello tiene cierta justificación válida, y es que no son totalmente claros los criterios que indican qué sentencias de unificación son aptas para ser extendidas, es muy dificultoso para el peticionario identificar una sentencia de unificación que se acople de forma idéntica a los supuestos fácticos que presenta en la solicitud de extensión. Los funcionarios que reciben la solicitud de extensión de la jurisprudencia resultan ser demasiado estrictos al momento de delimitar dicho requisito, ello porque la norma es confusa al indicar que los supuestos fácticos que se alleguen a la solicitud deben ser similares o idénticos. Ante tan dificultosa tarea, los servidores optan por rechazar las solicitudes de extensión para evitar incurrir en una sanción disciplinaria o penal por el temor a transgredir culposamente una disposición legal.

Por ello, todas las extensiones de jurisprudencia que se han adelantado hasta la última evaluación de la figura, en el año 2017, han sido reconocidas a través del mecanismo subsidiario por el Consejo de Estado –que tampoco es un gran avance porque no son un número significativo–.

De ahí que lo que se predica de las solicitudes de extensión jurisprudencial es un rechazo sistemático de las solicitudes, son resueltas desfavorablemente o que simplemente nunca se responden. También es posible indicar que no todas las sentencias de unificación son objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, y no hay criterios claros para determinar cuáles lo son. El mecanismo no funciona porque no se encuentra comúnmente dentro de la sentencia de unificación un criterio generalizable, al contrario, se encuentran supuestos específicos que impiden que una persona pueda tener un caso relativamente

parecido¹⁶.

A nuestro juicio, es posible evidenciar una problemática que va en contra de los principios mismos de la figura, específicamente el principio de la autotutela, con el cual se busca que los ciudadanos, sin necesidad de ir a un proceso, puedan solicitar la extensión de una de las interpretaciones que hace el Consejo de Estado. La materialización de este principio no se está dando, en la práctica no se suelen resolver de forma positiva las solicitudes de extensión de la jurisprudencia, por las razones expuestas, esto lleva a que algunos peticionarios terminen acudiendo directamente al medio subsidiario en el cual se solicita por la vía judicial la extensión.

Haciendo un comentario general sobre el panorama de la efectividad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia hasta el año 2017, es probable advertir con base en las estadísticas indicadas que el mecanismo no presenta gran efectividad. Su finalidad es buena, se miró como un mecanismo que ayudaría a descongestionar gran parte del sistema judicial porque evitaría que ingresaran grandes cantidades de demandas, pero en la praxis jurídica, no se han visto los resultados que el legislador pretendía con su creación, la mayoría de las ocasiones por la difícil identificación de las reglas que contienen las sentencias de unificación, es dificultoso que el administrador encuentre una norma generalizable, esto porque la regla contenida en la sentencia de unificación es muy particularizada, no permite su aplicación. Esta inseguridad sobre qué sentencias de unificación pueden ser extendidas hace que la administración rechace las solicitudes de extensión.

16

Así lo demuestran las estadísticas descritas anteriormente en la Tabla 1 y Gráfica 1.

Capítulo III: El papel de la Administración de cara al precedente

Como se ha expresado a lo largo del texto, el precedente es de obligatorio cumplimiento, y lo es más cuando se alega frente a una autoridad administrativa¹⁷. Este capítulo se ocupa de explicar cuáles son esos deberes que recaen sobre la administración cuando se encuentran frente a un precedente, sin distinción de que esté reconocido en una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Los deberes a los que se refiere este apartado son: (i) extender la jurisprudencia, cuando el precedente está consagrado en una sentencia de unificación y (ii) aplicar uniformemente el precedente, cuando carece de dicha tipificación como sentencia de unificación.

3.1. El deber de extender la jurisprudencia

El Congreso de la República incluyó en el ordenamiento jurídico un mecanismo mediante el cual obliga a las autoridades administrativas a *extender* los efectos de una sentencia de unificación emitida por el Consejo de Estado. El término *extender*, en la cuarta acepción en el Diccionario de la Lengua Española, es entendido como “Dar mayor amplitud y comprensión que la que tenía a un derecho, una jurisdicción, una autoridad, un conocimiento, etc.”. En efecto, ajustando la definición al contexto que nos ocupa, podríamos determinar el sentido así: hacer que las consecuencias jurídicas fijadas por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación se apliquen las mismas consecuencias jurídicas a supuestos de hecho similares a los que ese tribunal resolvió en providencias pasadas.

Se identifica, entonces, la directriz de la disposición de no permitirle a la

¹⁷ El precedente resulta ser más obligatorio para las autoridades administrativas que para las autoridades judiciales, toda vez que estas últimas tienen una facultad en virtud de la autonomía judicial de apartarse de los precedentes fijados por el Consejo de Estado, siempre y cuando motiven razonadamente este apartamiento; prerrogativa que no existe para la administración.

administración impartir un tratamiento diferente a supuestos de hecho similares o análogos. Este deber de extender la jurisprudencia aplicable se creó como garantía del principio de legalidad en su concepción moderna, aquella que indica que la ley debe ser interpretada en su sentido extenso, es decir, se refiere al ordenamiento jurídico en su conjunto. Como indicamos anteriormente, no solo se refiere a los mandatos de carácter legal, sino que de manera extensiva debe entenderse la obligación, por parte de la autoridad, de velar por el cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico (Constitucional, C-836, 2001).

Así, se puede identificar que la redacción del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 le impone la carga a las autoridades administrativas de procurar por la aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias en sus actuaciones y estableció que, “con ese mismo propósito, deberían tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas disposiciones para hacerle extensivos sus efectos” (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2017).

El artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 indica que las sentencias de unificación jurisprudencial son aquellas que el Consejo de Estado profiere por importancia económica, política y social, pero no determina criterios estrictos para su reconocimiento, este artículo no da elementos teóricos para indicar qué es una sentencia de unificación, solo indica ciertos eventos en los que el Consejo de Estado puede proferirlas (Díaz Díez, 2016).

De hecho, un aspecto curioso es que la norma ni siquiera solicita que exista una reiteración en los criterios jurisprudenciales, como sí es obligatorio para la conformación del precedente judicial. De ahí que, a nuestro parecer, se le dan calidades de precedente vinculante a una figura como las sentencias de unificación, que no comportan necesariamente características esenciales de lo que es un precedente.

El mismo artículo de la ley anteriormente citada reza que las sentencias de unificación son las que el Consejo de Estado “profiera o haya proferido” por razones de importancia, económica, política o social. Esto quiere decir que antes de la

vigencia de la Ley 1437 de 2011, ya existían sentencias de unificación y que en virtud de este artículo se les da cabida para ser objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Estas sentencias son remarcadas con la referencia “*IJ*”. Sin dejar de lado que también caben en este espectro aquellas en que el Consejo de Estado resuelve recursos extraordinarios, ello por considerar que generan un efecto unificador.

Frente a la extensión de tales sentencias, son extensibles las sentencias de unificación posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. En términos literales expresa que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia

[...] tiene como eje de aplicación, una categoría especial de jurisprudencia: la llamada Sentencia de Unificación, que viene definida y caracterizada en el artículo 270 del CPACA. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades (Consejo de Estado, rad. 11001-03-27-000-2013-00017-00 20093, 2013).

Entonces, si la definición que trae el artículo 270 *ibidem* no es clara, lo que hace el Consejo de Estado, al decir que las sentencias de unificación son las contenidas en este artículo, es ratificar un efecto contrario —ampliar el espectro a sentencias anteriores a la vigencia de la Ley 1437 de 2011 que hayan sido expedidas por importancia, económica, política y social—. Ello nos muestra un aspecto realmente importante: a las sentencias que no son de unificación, se les da esta categoría porque fueron expedidas en las eventualidades que el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 tipifica.

Evidenciado lo anterior, con los mismos argumentos se podría indicar que hay sentencias que son objeto del mecanismo de extensión, que no están reconocidas en una sentencia de unificación, pero que tienen dichas connotaciones por haber sido expedidas por razones de importancia social, política o económica. De ahí que si esto se puede predicar de las sentencias *IJ*, anteriores a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, ¿por qué no ocurre con las sentencias futuras no reconocidas en una sentencia de unificación? No hay una razón, a nuestro criterio. Lo que se evidencia en este caso es una violación al derecho a la igualdad.

Las sentencias de unificación no requieren de reiteración por parte de otros jueces para su conformación o validación para su reconocimiento. Tampoco indica la norma que sea obligatorio que contenga una regla o subregla. La norma se limita a indicar unos supuestos generales en los que el Consejo de Estado puede expedirlas. No parece entonces lógico que algunas personas indiquen que las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado sean el único precedente obligatorio en materia contencioso administrativo. Es probable que algunas de ellas —las sentencias de unificación— sí sean obligatorias, pero necesariamente no tienen las características de precedente, muchas de ellas no contienen una regla, ni son producto de la reiteración judicial.

La Ley 1437, en su artículo 102, indica que serán extensibles solo aquellas sentencias de unificación en las que se reconoce un derecho, la norma no indica en qué sentido se debe entender ese reconocimiento, es decir, la lógica del mecanismo es que, a casos similares, se le asigne una consecuencia jurídica igual. Pero, puede ocurrir que en una sentencia se reconozcan ciertos derechos, pero se nieguen las pretensiones ¿Sería realmente útil la extensión de la jurisprudencia?

Por supuesto que este ejemplo es un poco remoto, no parece razonable que una persona solicite la extensión de la jurisprudencia de una sentencia que directamente niega sus pretensiones, pero este caso demuestra la falta de tenacidad del legislador al discriminar lo que es una sentencia de unificación extensible a terceros. De hecho, estos problemas aquí mencionados son los que dificultan el ejercicio del mecanismo de extensión, toda vez que, como vimos en el capítulo anterior, muchas de las solicitudes presentadas frente a este mecanismo son rechazadas porque no es posible identificar una regla en la sentencia de unificación que se alega.

3.2 El deber de tener en cuenta el precedente

En el mismo artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, anteriormente citado, se incluye un segundo deber especial a cargo de la administración, a saber, dar una aplicación

uniforme de las normas y la jurisprudencia. Este indica que, al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos (1437, 2011). Esta prerrogativa, a cargo de la administración, va directamente ligada al precedente judicial.

El objetivo de procurar por la igualdad de trato frente a casos iguales con base en decisiones judiciales se convierte entonces en un deber de la administración, justamente porque “una decisión judicial que desconozca caprichosamente la jurisprudencia y trate de manera distinta casos previamente analizados por la jurisprudencia, so pretexto de la autonomía judicial, en realidad está desconociéndolos y omitiendo el cumplimiento de un deber constitucional” (Constitucional, C-836, 2001).

Como se vio en el capítulo I, el precedente resulta ser vinculante para todas las autoridades administrativas, las cuales no tienen posibilidad de apartarse de él, deben aplicar indefectiblemente la regla contenida en el precedente del Consejo de Estado, so pena de prevaricar. Este deber está fundamentado en el derecho a la igualdad y busca que a casos similares se les otorgue la misma consecuencia jurídica en pro de la estabilidad de los derechos y del ordenamiento jurídico.

3.3. Diferencias entre el deber de extender la jurisprudencia y el deber de tener en cuenta el precedente

El deber de extender la jurisprudencia fue examinado a través de la Sentencia C-588 de 2012. Allí la Corte Constitucional indicó que deberían extenderse también las interpretaciones constitucionales que ella hace, incluso las adoptadas en sus sentencias de tutela –tipo T.

La razón que se adujo fue que la Corte Constitucional, al resolver sus controversias, hace un análisis de la norma con base en criterios de constitucionalidad. En ellas se incluye una interpretación que debe ser vinculante

como la Constitución misma, pues fija límites a la legalidad en pro de proteger los derechos fundamentales, los principios constitucionales y los fines estatales.

Es claro que la Corte Constitucional previó la necesidad de ampliar el espectro de las sentencias que son objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. Lo anterior para ensanchar la esfera de protección de derechos que el mecanismo podría garantizar. La figura de la extensión de jurisprudencia tiene una esfera sustancial. Esta deviene del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que las autoridades, al resolver los asuntos de su competencia, deberán aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia. Así impone a las autoridades el deber de decidir de manera uniforme en el ordenamiento jurídico.

Este aspecto sustantivo se tipificó en la ley al crear el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, con el cual se buscó delimitar la figura del precedente judicial a través su aplicación uniforme. En la Ley 1437 de 2011 se estableció que, en virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. De ahí que, el artículo 10 *ibidem*, obliga a las autoridades a aplicar de manera uniforme la jurisprudencia, disposición que reforzó la obligación de que tuviesen en cuenta las reglas fijadas en sentencias de unificación.

No obstante, de allí no es posible colegir que la citada disposición abrió pie para que las autoridades desconocieran el valor general del precedente. Más bien, reforzó un tipo de providencias en especial y le permitió a la ciudadanía ampararse en tales providencias para que, con fundamento en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, solicite la extensión de sus efectos.

Esta posición se puede evidenciar en la Sentencia C-634 de 2011, la cual refuerza el valor de la fuerza vinculante del precedente, en este caso, el que proviene de la Corte Constitucional. Allí se concluyó que el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 contenía una omisión legislativa por cuanto no mencionó expresamente que también deberían ser tenidas en cuenta “las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia” (Mantilla, 2009), en especial, cuando

se trata de las interpretaciones que la Corte hace a través del control difuso de constitucionalidad en las sentencias de tutela que ella expide.

En consonancia con lo anterior, vale la pena traer a colación la Sentencia C-634 de 2011, en la cual la Corte Constitucional indicó que también existió una omisión legislativa relativa porque la disposición demandada no incluyó el deber de respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional. En este sentido, indicó que:

Se configura igualmente una exclusión de las consecuencias jurídicas que prevé la norma, en este caso, se excluye de la consecuencia jurídica relativa al acatamiento del precedente judicial por parte de las entidades públicas o autoridades administrativas (Constitucional, S-634, 2011).

Bajo la misma óptica, debería también tomarse el precedente del Consejo de Estado como objeto del mecanismo, toda vez que es equiparable a las sentencias de control abstracto de la Corte Constitucional. Ambas sentencias son obligatorias por mandato constitucional, artículos 230, 241 y 243. Ninguna de las dos son sentencias de unificación jurisprudencial, pero ambas contienen una norma generalizable y aplicables a un caso concreto.

Sin embargo, solo una de ellas ha sido reconocida como objeto del mecanismo de extensión. No existe norma que indique que se esté autorizando a las autoridades administrativas para que desconozcan el valor general del precedente de las altas cortes. Simplemente en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 se reforzó el deber de tener en cuenta un tipo especial de providencias en las cuales, en algunos casos, está contenido un precedente, es decir, las sentencias de unificación.

La magistrada María Victoria Calle Correa es concordante con esa posición. Muestra de ello se refleja en la aclaración de voto que hace en el Sentencia C-816 de 2011:

[...] En ninguna parte la norma autoriza a las autoridades administrativas a desconocer el precedente constitucional. ¿Dónde dice eso?... ¿Por qué se requiere un mandato expreso del legislador para que la jurisprudencia de

la Corte Constitucional tenga el valor de precedente? En mi opinión, no es posible predicar una omisión legislativa relativa en la disposición demandada porque parte del supuesto de que, si el legislador no lo dice, la jurisdicción contencioso administrativa no debe respetar el precedente constitucional (Constitucional, S-816, 2011).

Es claro que, para ella, ni siquiera existe una omisión legislativa por no incluir las interpretaciones constitucionales como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues son obligatorias como también lo es el precedente del Consejo de Estado para la administración.

Con esto, queremos reforzar la idea de que la parte sustantiva del mecanismo no pretende nada diferente a extender las reglas contenidas en los precedentes, sin desconocer el papel preponderante que el legislativo les asignó a las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Reiteramos que la regla que indica cuáles sentencias son objeto de este mecanismo no está limitada a un tipo único de sentencias, sino que en pro del derecho a la igualdad y con la finalidad de garantizar los derechos de los solicitantes, sea flexibilizado un poco el acceso a esta herramienta jurídica.

Exigirle entonces a la ciudadanía la obligación de ampararse en una sentencia de unificación para poder solicitar la extensión de los efectos de un precedente probablemente suponga una trasgresión al derecho a la igualdad material al impedir el acceso a una herramienta jurídica y también una violación al principio de prevalencia del derecho sustancial —artículo 228 de la Constitución—. Este último porque a conceptos jurídicos asimilables por las razones descritas, como lo son el precedente del Consejo de Estado frente al precedente constitucional, las sentencias de unificación y las sentencias *IJ* se les da un trato diferente, se le limitan ciertas herramientas para lograr el reconocimiento de los derechos de los solicitantes.

Una crítica que surge es por qué no se le permite al precedente del Consejo de Estado cumplir esta misma función. Como ya se ha visto, existe un deber de la administración de aplicarlo uniformemente sin posibilidad de apartamiento. Dicho deber proviene de la interpretación constitucional expresada a través de la

Sentencia C-816 del 2011, incluso de la lectura del artículo 230 constitucional entendido en su concepción moderna o extensiva. No hay justificación razonable para no hacerlo. Ambos tipos de providencias son equiparables en tanto son de obligatorio cumplimiento, aun sin estar reconocidas en una sentencia de unificación. Sin embargo, a las sentencias *IJ* y a las tipo T sí se les amplió su uso mediante el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, sentencias que, en principio, no cumplen los requisitos expuestos en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

De hecho, dentro del mismo Consejo de Estado, esta posición sobre si el precedente debe o no ser tomado como objeto del mecanismo de extensión, no es pacífica, por eso consideramos de mucha importancia citar el siguiente auto:

Los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, deben ser interpretados, acorde con la Constitución Política, de manera tal que se entienda que:

...el procedimiento de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado es aplicable no solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo que allí se definen, sino también a todo precedente judicial adoptado por el Consejo de Estado, entendido como una sentencia en la cual esta Corporación haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, sea que se haya desarrollado en una línea jurisprudencial o no, y siempre que se encuentre vigente y actualizada en tanto postura jurisprudencial del Consejo de Estado (Estado, rad. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (3918-13)., 2014).

A primera vista se podía indicar que no hay discusión, puesto que, si el precedente es obligatorio, solo bastaría con solicitar su aplicación a través de una petición o solicitud a la entidad correspondiente. A criterio de los investigadores, existe una violación al derecho a la igualdad, toda vez que este principio pregona que debe existir una igualdad ante la ley, como también en el acceso a la justicia. La tipificación estricta del mecanismo de extensión de la jurisprudencia respecto de qué sentencias tiene la posibilidad de ser objeto del mecanismo, le está negando, sin razón, el acceso a la ciudadanía a un mecanismo ágil adicional para la solución de sus conflictos.

Se puede concluir que no se está cumpliendo con el principio constitucional de aplicar uniformemente la jurisprudencia y el precedente de las altas cortes; al contrario, se limita su aplicación. El negarle a una persona la posibilidad de extender un precedente del Consejo de Estado va en contravía de los fines estatales que persiguen la igualdad, en tanto limita la aplicación de consecuencias jurídicas iguales a supuestos fácticos similares. Esto se contradice con los fines mismos de la herramienta jurídica de la extensión de jurisprudencia, ello porque le niega al interesado una forma extraprocesal de dirimir sus controversias, presupuesto que va en contravía de la economía procesal, celeridad y la autotutela.

La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en la Sentencia C- 816 de 2011 indicando que era decisión del legislador limitar el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, toda vez que este cuenta con un amplio ámbito de potestad normativa. Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo de este texto, dicha tipificación carece de técnica y lleva a que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia sea inoperante en la práctica.

Conclusiones

La jurisprudencia solo es obligatoria para todas las personas cuando proviene de una de las altas cortes, esto por desarrollo de la Corte Constitucional. Los jueces de menor jerarquía expiden sentencias que serán consideradas *jurisprudencia de carácter no vinculante*, son un criterio auxiliar para tomar decisiones. Ello no obsta para que se pueda indicar que toda jurisprudencia es útil, en el sentido que complementa las disposiciones legales cuando estas son ambiguas y dejan vacíos interpretativos. La jurisprudencia vinculante es obligatoria para todas las personas.

El precedente, en Colombia, es una herramienta para la materialización del derecho a la igualdad y la seguridad jurídica. Con él se le da fuerza a las razones que utilizan los jueces de las altas cortes en sus fallos. Estas interpretaciones se hacen de tan obligatorio cumplimiento, al punto que, para los jueces, es imposible apartarse del precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional sin una adecuada justificación.

En síntesis, en lo referente al precedente se puede indicar que:

- (i) el desarrollo jurisprudencial ha indicado el precedente en Colombia ha tenido varias transformaciones hasta asentarse como un sistema de interpretaciones obligatorias, que garantiza la igualdad y salvaguarda la estabilidad o predictibilidad de las decisiones que se toman.
- (ii) El precedente está conformado por las razones de la decisión que se encuentran en sentencias de altas corporaciones judiciales, esta *ratio decidendi* es vinculante y funciona diferente en la jurisdicción constitucional respecto del contencioso administrativa.
- (iii) El precedente constituye una regla que obliga a la administración, pues a diferencia de los jueces, los funcionarios de la administración no gozan de autonomía para apartarse de las interpretaciones o reglas contenidas en el precedente.

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia tiene como vocación evitar las demandas y delimita una clase de sentencias susceptibles de ser utilizadas. Las

sentencias de unificación fueron elegidas porque, para el legislador, son más claras que las demás. Sin embargo, este razonamiento carece un poco de técnica. No todas las sentencias de unificación que existen resultan ser tan claras como el legislador pretende, ello produce que no todas puedan ser objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Tanto las sentencias de unificación del Consejo de Estado, como el precedente de la misma corporación, poseen la misma fuerza vinculante frente a la administración, ambas son de obligatorio acatamiento. Por su parte, en las modificaciones introducidas a la Ley 1437 de 2011 por la Ley 2080 de 2020, la categoría de precedente constitucional debió ser incluida en la redacción de la norma, toda vez que ya existía una regla directa por parte de la Corte Constitucional que le daba fuerza a este tipo de providencias con su aplicación a través del mecanismo de extensión.

A pesar de existir una omisión legislativa al no incluirse la anterior categoría normativa, la problemática tiene una solución, que consiste en aplicar la regla de la Sentencia C-588 de 2012. De esta forma, no hay necesidad de que la norma mencione o no el precedente constitucional, habida cuenta de que este es obligatorio y ha sido reconocido en una sentencia de constitucionalidad que entraña interpretaciones que deben ser tomadas como la constitución misma.

En resumen, frente la efectividad del mecanismo de extensión de la jurisprudencia hasta el año 2017, se puede deducir con base en las estadísticas, que el mecanismo no presenta gran efectividad. Se pretendía que fuera un mecanismo que ayudaría a descongestionar el sistema judicial evitando que ingresaran demandas, pero en la práctica, no se han visto los resultados que el legislador pretendía con su creación.

La mayoría de las ocasiones, por la difícil identificación de las reglas que contienen las sentencias de unificación, es difícil que el administrador encuentre una norma generalizable. Esto porque la regla contenida en la sentencia de unificación es muy particularizada, no permite su aplicación. Esta inseguridad sobre qué sentencias de unificación pueden ser extendidas hace que la administración

rechace las solicitudes de extensión.

Finalmente, no se está cumpliendo con el principio constitucional de aplicar uniformemente la jurisprudencia y el precedente de las altas cortes. Al contrario, se limita su aplicación. El negarle a una persona la posibilidad de extender un precedente del Consejo de Estado va en contravía de los fines estatales que persiguen la igualdad, en tanto limita la aplicación de consecuencias jurídicas iguales a supuesto fácticos similares. Esto se contradice con los fines mismos de la herramienta jurídica de la extensión de jurisprudencia, ello porque le niega al interesado una forma extraproceso de dirimir sus controversias, presupuesto que va en contravía de la economía procesal, celeridad y la autotutela. No puede dársele un tratamiento diferenciado a un precedente fijado en una sentencia de unificación y a uno que no lo está, debe de dársele la misma aplicación uniforme y, deberían tener las mismas herramientas procesales y procedimentales para garantizar su aplicación, es decir, permitírsele ser objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Referencias

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2017). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación. *Documentos especializados*. Bogotá, Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho
- Aguilera, M. & Aponte, J. (2017). *La seguridad jurídica ante la obligatoriedad del precedente judicial y la constitucionalización del derecho*. Universidad Externado de Colombia, Colombia
- Arrázola Jaramillo, F. (2015). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. Universidad de los Andes. *Revista de Derecho Público* N° 34. Colombia. DOI: <http://dx.doi.org/10.15425/redepub.34.2015.19>
- Bernal, C. (2008). *El precedente en Colombia*. *Revista Derecho Del Estado*, (21), 81-94. Recuperado a partir de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/493>
- Blanco Cortina, D. (2015). *Sobre el precedente judicial y su obligatoriedad. Una revisión de la jurisprudencia reciente*. *Misión Jurídica revista de derecho y ciencias políticas*, 111-127. <https://doi.org/10.25058/1794600X.120>.
- Cajas Sarria, Mario. (2015). *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (1886-1991)*. Bogotá: Universidad de los Andes/Universidad ICESI, 2015, t. I, 409 pp., t. II, 451, pp. *Historia Crítica*, (59), 187-189. <https://doi.org/10.7440/histcrit59.2016.10>
- Congreso de la República de Colombia. (1910). Acto Legislativo 03. Colombia: Diario Oficial N. 14.131
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 720. Colombia: Diario Oficial N. 42.745.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437. Colombia: Diario Oficial N. 47.956.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2080. Colombia: Diario Oficial N. 51.568.

Consejo de Estado, S. S. (2014). Auto del 9 de abril de 2014, rad. 11001-03-26-000-2013-00096-00 (3918-13). Bogotá: Consejo de Estado.

Consejo de Estado (2014). Sala de Consulta y Servicio Civil “*Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*”, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá.

Consejo de Estado. (2017). *Informe de Gestión Institucional 2015-2016*. Bogotá.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2015). Sentencia -11001-03-15-000- 2013-01838-00, [M.P. Guillermo Vargas Ayala]

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 42° Ed. Legis.

Corte Constitucional de Colombia (1993). *Sentencia C-104*. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia (1993). *Sentencia C-113 de*. [M.P. Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional de Colombia (1993). *Sentencia C-131*. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional de Colombia (1995). *Sentencia C-083*. [M.P. Carlos Gaviria Díaz].

Corte Constitucional de Colombia (1995). *Sentencia C-085*. [M.P. Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional de Colombia (1996). *Sentencia C-037*. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional de Colombia (2000). *Sentencia C-037*. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional de Colombia (2001). *Sentencia C-836*. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional de Colombia (2002). *Sentencia T-502*. [M.P. Eduardo

Montealegre Lynett].

Corte Constitucional de Colombia (2003). *Sentencia C-039*. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional de Colombia (2006). *Sentencia T-292*. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia C-536*. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia C-634*. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia C-816*. [M.P. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional de Colombia (2012). *Sentencia C-588*. [M.P. Mauricio González Cuervo].

Corte Constitucional de Colombia (2013). *Sentencia T-283*. [M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]

Díaz, Celis M. (2018). El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Evaluación. *Universidad de los Andes*. Bogotá, Colombia.

Díez-Sastre, S. (2008). *El Precedente Administrativo Fundamentos y Eficacia Vinculante*. Madrid: Marcial Pons.

Echeverri Cuello, C. (2013). La obligatoriedad del precedente judicial frente a las autoridades administrativas colombianas. *Revista Vis Iuris*, 95.

Gascón, M. (2017). Autoprecedente y creación de precedentes en el tribunal supremo. *Teoría Jurídica Contemporánea*, 1(2), 238-271. <https://doi.org/10.21875/tjc.v1i2.10167>

Legarre, S., Rivera, J. C. (2011). Naturaleza y dimensiones del *stare decisis*. En: *Revista Chilena de Derecho*, 33(1). Abril de 2006, 109-124. [En línea]: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071834372006000100007&script=sci_arttext.

- López Medina, D. E. (2007). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis - Uniandes.
- López Medina, D. E. (2015). Obediencia judicial y administrativa de los precedentes de las Altas Cortes en Colombia: dos concepciones del fin y uso de la jurisprudencia como fuente del derecho. *Precedente. Revista Jurídica*, 7, 9-42. <https://doi.org/10.18046/prec.v7.2202>
- López Medina, D. E. (2016). *Eslabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial*. Bogotá, Colombia: Legis Editores
- López Medina, D. E. (2019). XXV encuentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. *Ponencia el mecanismo de Extensión de la jurisprudencia*. Bogotá, Colombia: Consejo de Estado. https://youtu.be/1L1IV_AFPCw.
- Mantilla, F. (2009) "Interpretar": ¿aplicar o crear derecho? análisis desde la perspectiva del derecho privado. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. pp. 537 - 597. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512009000200015&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512009000200015>.
- Núñez Vaquero, Á. (2016). Sin precedentes: una mirada escéptica a la regla del stare decisis. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 0(39), 127-156. <https://doi.org/10.14198/DOXA2016.39.08>
- Quinche Ramírez, M. F. (2014). *El precedente judicial y sus reglas*. Legis Editores S.A. <https://www.legis.com.co/el-precedente-judicial-y-sus-reglas/p>
- Ramírez Vallejo, P. (2005). Significado de la Jurisprudencia. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, 1 (1), 77-87.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2010). *La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Taruffo, M. (2007). Precedente y jurisprudencia. *Precedente. Revista Jurídica*, (-), 86-101. <https://doi.org/10.18046/prec.v0.1434>
- Urbina, F.J. y Contreras, F. (2019). Derecho y ordenamiento de la conducta. *Revista*

Jurídicas, 16 (2), 108-125. DOI: 10.17151/jurid.2019.16.2.8.

USAID, Corporación Excelencia en la Justicia - C.E.J. (2014). *Corporación Excelencia en la Justicia. Tercer Monitoreo Integral a Implementación del CPAyCA*: <http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/documentos-de-interes>