

**El ejercicio de la herramienta de la extensión de jurisprudencia del
Consejo de Estado en la Sección Segunda**

**Reporte de casos aplicados en la Sección Segunda del Consejo de Estado
(2013-2017)**

**Angélica María Vera Moreno
Cédula: 52.783377 de Bogotá D.C.**

**Andrea Valenzuela Morales
Cédula: 1.030.562.962 de Bogotá D.C.**

**Trabajo de grado para optar al título de Magister en Derecho Administrativo
(Línea de investigación: derecho público)**



**Universidad Libre
Facultad de Derecho,
Área de Formación Investigativa Instituto de Postgrados
Bogotá D. C.
2019**

Autoridades Académicas

General Benjamín Herrera Cortés
Fundador

Doctor Jorge Alarcón Niño
Presidente Nacional

Doctor Fernando Dejanón Rodríguez
Rector Nacional

Doctor Ricardo Zopó Méndez
Censor Nacional

Doctor Floro Hermes Gomez Pineda
Secretario General

Doctora María Elizabeth García González
Presidente Seccional

Doctor Fernando Arturo Salinas Suarez
Rector Seccional

Doctor Luis Francisco Ramos
Decano Facultad de Derecho

Doctora Ana Rocío Niño Pérez
Secretaria académica

Doctor John Fitzgerald Martínez Vargas
Director Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas

Tabla de Contenido

Resumen.....	13
Introducción	14
Capítulo 1. Del precedente judicial y las sentencias de unificación que profiere el Consejo de Estado.....	25
1.1. El precedente judicial	25
1.2. El precedente en términos de la “Corte Constitucional”	35
1.3. El precedente en términos del “Consejo de Estado”	41
1.4. El precedente constitucional y el precedente del contencioso administrativo. Diferencias y similitudes	48
1.5. De la función creadora del precedente judicial	52
1.6. Sentencias de unificación	61
1.7. Desacuerdos entre operadores jurídicos que generan la necesidad de unificar jurisprudencia.....	66
1.8. Conclusiones del capítulo	69
Capítulo 2. Desarrollo procedimental de la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la Sección Segunda.....	72
2.1. Origen del mecanismo de la “extensión de la jurisprudencia”	73
2.2. Cómo está conformada la “Sección Segunda del Consejo de Estado”	88

2.3. Requisitos formales y procedimiento para acceder al mecanismo de “extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”	90
2.3.1 Cómo opera la “extensión de la jurisprudencia” en la sede administrativa	91
2.3.2 Cómo opera la “extensión de la jurisprudencia” en el “Consejo de Estado”	94
2.4. Identificación de las “sentencias de unificación proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado”	104
2.5. Conclusiones del capítulo	109
Capítulo 3. Estudio de casos donde la Sección Segunda del “Consejo de Estado” extendió los efectos de algunas “sentencias de unificación”	111
3.1. Sentencia 25000-23-25-000-2003-08152-01(8464-05)	113
3.1.1 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005 y sus efectos en sede administrativa	118
3.1.2 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.	122
3.2. Sentencia Expediente 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009)	140
3.2.1 Solicitud de extensión de la sentencia 0112-2009 y sus efectos, en sede administrativa.....	147
3.2.2 Solicitud de extensión la sentencia 0112-2009 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”	151
3.3. Sentencia Expediente 25000-23-25-000-2010-00545-01 (1081-11).....	170

3.3.1 Solicitud de “extensión de la sentencia” 1081-2011 y sus efectos en sede administrativa.....	174
3.3.2 Solicitud de extensión de la sentencia 1081-2011 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”	176
3.4. Sentencia Expediente 44001-23-31-000-2008-00150-01 (0070-11)	180
3.4.1 Solicitud de extensión de los efectos de la sentencia 0070-2011 en sede administrativa.....	185
3.4.2 Solicitud de extensión de la sentencia 0070-2011 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”	187
Conclusiones	198
Bibliografía	219
Anexos.....	236

Lista de Tablas

Tabla 1	Cómo se ha definido el precedente	26
Tabla 2	Las dimensiones del precedente.....	28
Tabla 3	Diferencia entre precedente y jurisprudencia desde el análisis realizado en la sentencia de la “Sección Quinta del Consejo de Estado” del 30 de mayo de 2019.....	43
Tabla 4	Clasificación de los desacuerdos jurídicos.....	67
Tabla 5	Ejercicio de derecho comparado sobre la existencia y utilización del mecanismo de “extensión de la jurisprudencia”	83
Tabla 6	Magistrados que integraron e integran actualmente la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre el 2013 y el 2019	89
Tabla 7	Esquema utilizado para analizar, en un caso real, si se acreditan los mismos supuestos fácticos y jurídicos de una sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado	98
Tabla 8	Índice sobre sentencias de unificación “proferidas por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado”	104
Tabla 9	Solicitud “extensión de los efectos” de la sentencia 8464-2005 ante Cremil y Casur	120
Tabla 10	Solicitud de “extensión de la sentencia” 8464-2005 y sus efectos ante el “Consejo de Estado”	124
Tabla 11	Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 año 2013126	
Tabla 12	Audiencias de extensión de jurisprudencia de la sentencia 8464-2005 año 2014 ..	127

Tabla 13 Audiencias de extensión de la sentencia 8464-2005 año 2015	132
Tabla 14 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2015	133
Tabla 15 “Audiencias de extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2015	134
Tabla 16 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 año 2016	135
Tabla 17 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2016	136
Tabla 18 “Audiencias de extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2016	136
Tabla 19 Solicitud de extensión de los efectos de la sentencia 0112-2009 ante la administración	148
Tabla 20 Solicitud extensión de la providencia 0112-2009 y sus efectos ante el “Consejo de Estado”	154
Tabla 21 Audiencias de extensión de jurisprudencia del proveído 0112-2009 adelantadas en 2013.....	155
Tabla 22 Audiencias de extensión de jurisprudencia del proveído 0112-2009 adelantadas en 2014.....	156
Tabla 23 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2014 caso accedido	158

Tabla 24 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2014 casos negados	158
Tabla 25 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 adelantadas en 2015	159
Tabla 26 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2015 caso accedido	161
Tabla 27 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2015 casos negados	161
Tabla 28 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 adelantadas en 2016	162
Tabla 29 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2016 casos accedidos.....	163
Tabla 30 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2016 caso negado	163
Tabla 31 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005	175
Tabla 32 Solicitud extensión de la sentencia 8464-2005 ante Consejo de Estado.....	176
Tabla 33 Casos analizados con respecto a la extensión de la jurisprudencia 1081-2011	178
Tabla 34 Segunda audienica de extensión de la jurisprudencia 1081-2011.....	178
Tabla 35 solicitud de “extensión de los efectos” de la sentencia 0070 de 2011 ante la UGPP	186
Tabla 36 Solicitud extensión de la sentencia 0070-2011 y sus efectos, ante el “Consejo de Estado”	188

Tabla 37 Casos analizados en la primera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011	190
Tabla 38 Casos analizados en la segunda audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011	191
Tabla 39 Casos analizados en la segunda audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011	192
Tabla 40 Casos analizados en la tercera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011	194
Tabla 41 Casos analizados en la tercera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011	195

Lista de Gráficas

Gráfica 1 Escala gradual para determinar la eficacia del precedente.....	31
Gráfica 2 Controversias en la interpretación.....	33
Gráfica 3 Los cinco tipos de desacuerdos interpretativos en materia de principios	34
Gráfica 4 Clases de precedente de acuerdo con la Corte Constitucional.....	37
Gráfica 5 Aspectos inescindibles del carácter vinculante del precedente judicial.....	40
Gráfica 6 Porqué se deben resolver en el mismo sentido los casos similares.....	47
Gráfica 7 Características generales de los tipos de precedente.....	52
Gráfica 8 Concepto de sentencias de unificación	62
Gráfica 9 Etapas en las que se desarrolla la “extensión de jurisprudencia”.....	74
Gráfica 10 Procedimiento de extensión de la jurisprudencia ante las autoridades administrativas	91
Gráfica 11 Requisitos para que proceda la solicitud “extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado”	94
Gráfica 12 Procedimiento de “extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado” (Artículo 269 del CPACA).....	100
Gráfica 13 Casos en los que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” ha indemitido la solicitud de “extensión de jurisprudencia” por falta de alguno de los requisitos formales	102
Gráfica 14 Sentencias de unificación del “Consejo de Estado” que han sido extendidas a partir de las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” promovidas por los ciudadanos.....	106

Gráfica 15. Solicitudes de “extensión de la jurisprudencia” 8464-2005 y sus efectos ante Casur	121
Gráfica 16. Solicitudes de extensión de la jurisprudencia 8464-2005 y sus efectos ante Cremil	121
Gráfica 17. Pronunciamientos de Casur luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa	123
Gráfica 18. Pronunciamientos de Cremil luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa	123
Gráfica 19. Audiencias sobre “extensión de la jurisprudencia” 8464-2005 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2017, en donde se extendieron los efectos de la figura.	139
Gráfica 20. Casos evacuados por cada uno de los magistrados de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016, en las audiencias realizadas sobre extensión de la jurisprudencia 8464-2005 en donde se extendieron los efectos de la figura.	139
Gráfica 21. Audiencias de extensión de la jurisprudencia 8464-2005 realizada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016	140
Gráfica 22. Solicitudes de “extensión de los efectos de la jurisprudencia” 0112-2009 ante Colpensiones	149
Gráfica 23. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante la UGPP	150
Gráfica 24. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante la Universidad Distrital	150

Gráfica 25. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante el Fomeg	151
Gráfica 26. Pronunciamiento de Colpensiones luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa	152
Gráfica 27. Pronunciamiento de la UGPP luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa	153
Gráfica 28. Pronunciamiento de la Universidad Distrital luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa.....	153
Gráfica 29. Audiencias sobre “extensión de la jurisprudencia” 0112-2009 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2017, en donde se extendieron los efectos de la figura	166
Gráfica 30. Casos evacuados por cada uno de los magistrados de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016, en las audiencias realizadas sobre extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en donde se extendieron los efectos de la figura	166
Gráfica 31. Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016	167
Gráfica 32. Resultado de la segunda audiencia de “extensión de jurisprudencia” 0070-2011, adelantada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.....	193
Gráfica 33. Resultados de la tercera audiencia de “extensión de jurisprudencia” 0070-2011 adelantada por la “Seccion Segunda del Consejo de Estado”.....	195
Gráfica 34. Resultados extensión de la jurisprudencia 0070-2011 en la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”	196

Resumen

Las presentes líneas tienen como propósito mostrar a los lectores el resultado del estudio de casos en los cuales se ha aplicado la figura de “extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado”, haciendo especial énfasis en aquellos que fueron resueltos por la Sección Segunda de dicha Corporación. Ejercicio con el cual se logró advertir que la solicitud de extensión de los efectos de jurisprudencias de unificación emanadas por el Consejo de Estado que han presentado los ciudadanos ante las autoridades administrativas no ha sido eficaz como se esperaba, pues, en el tiempo que lleva en aplicación el mecanismo no se ha conocido ni un solo caso en que haya prosperado su utilización ante dichas autoridades.

Sin embargo, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha marcado la pauta y en sede judicial sí ha accedido a extender los efectos de sus sentencias de unificación según lo dispone el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Palabras Clave: “extensión de los efectos de la jurisprudencia”, “sentencia de unificación”, “precedente judicial”, “Consejo de Estado”, “Sección Segunda”

Introducción

En virtud de la Ley 1437 de 2011, “por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (en adelante CPACA) (D.O. 47.956 de 18 de enero de 2011), surge para el derecho administrativo la figura de la “extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado” a terceros, la cual retoma el tema que se había anunciado desde la Constitución Política de 1991, sobre la aplicación de la jurisprudencia proferida por órganos de cierre a casos análogos que se pongan en conocimiento de los jueces y magistrados de las diferentes jurisdicciones.

Una de las razones para que se incorporara dicha herramienta al ordenamiento jurídico de lo contencioso administrativo, es la necesidad de proteger preceptos constitucionales, así como brindar igualdad y seguridad jurídica a las actuaciones administrativas. Atendiendo a lo señalado en la “exposición de motivos” del proyecto de ley, se tiene que la concepción de Estado Social de Derecho se fortalece al otorgar herramientas jurídicas a la administración que le permita ser más efectiva, como la posibilidad de “aplicar de manera uniforme en casos similares las normas constitucionales y legales y la jurisprudencia” (Proyecto de Ley 198, 2009).

Así pues, en el CPACA se propuso mediante los artículos 10, 102, 269, 270 y 271, desarrollar desde el sistema de fuentes el concepto de “sentencias de unificación”, estableciendo que estas deben servir de orientación y son vinculantes para las entidades administrativas cuando estas tengan que resolver una petición de un administrado y, en ese orden, se debe brindar un trato equitativo, justo y celer, conforme a las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que priman en el orden jurídico colombiano.

De suyo que sea **pertinente** abordar este tema de investigación, pues, se trata de la aplicación en el contexto jurídico colombiano de una figura que permite el reconocimiento de los derechos

de los administrados por parte de las autoridades públicas, cuando dicha posibilidad solo estaba contemplada para las autoridades judiciales.

Este tipo de estudios cobran cada vez mayor vigencia, ya que la herramienta de la “extensión de jurisprudencia” es una alternativa expedita para, sin tener que iniciar un proceso judicial, solicitar ante la administración que se resuelva un determinado asunto como se hizo en una “sentencia de unificación” proferida por el máximo órgano de cierre de lo contencioso administrativo, invocando la extensión de sus efectos, siempre y cuando el asunto sea análogo. Optar por esta modalidad, al parecer, ofrece beneficios al ciudadano, pues sugiere celeridad en los procedimientos y acceso a la justicia evitando demandas y desgaste de recursos, por ello es necesario indagar si dichas expectativas se han materializado a la hora de ejecutar esta herramienta legal.

En contexto, lo que se pretende en el ámbito nacional con el uso del mecanismo, de un lado, como lo afirma (Iregui, 2014) “es desarrollar puntualmente, mecanismos como las sentencias de unificación y la extensión de jurisprudencia, que posiblemente dan alcance al concepto de precedente judicial en el Contencioso Administrativo en la práctica” (p. 7), y por otro lado, que las partes tengan la certeza de que sus asuntos se resolverán de forma igual, bajo la garantía judicial aplicable, consecuente con decisiones jurídicas análogas.

Es por esto que se considera sustancial indagar cómo se ha dado el proceso de aplicación de la figura al interior del “Consejo de Estado”, pues, es este el órgano llamado a garantizar su aplicación y encargado de marcar pautas para su uso a través de sus pronunciamientos, logrando que en efecto las autoridades administrativas puedan contar con las herramientas adecuadas para dar aplicación y reconocimiento directo a los derechos de los administrados, como se pretende.

El “Consejo de Estado” como máximo Tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa según lo reglado en el CPACA, y promotor de la inclusión de esta figura en la normatividad administrativa nacional, es el encargado de definir si procede la “extensión de los efectos” del “fallo de unificación” que se solicite extender, en caso de que la autoridad administrativa niegue la “extensión de los efectos” o guarde silencio frente a la petición del ciudadano, por ello entonces, se **justifica** en este trabajo estudiar cómo ha procedido el máximo Tribunal frente a los casos que se han puesto en su conocimiento, toda vez que, se espera, este tendría que garantizar el principio de “tutela judicial efectiva” de las garantías fundamentales de los ciudadanos desconocidos o negados por el Estado, pese a la reiteración de las tesis jurisprudenciales que se formaron con el propósito de que las autoridades estuvieran obligadas a observarlas y aplicarlas de manera igual en todos los casos que presenten “mismos supuestos fácticos” de hecho y de derecho.

Además, a este cuerpo colegiado también le corresponde “garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen precedente o jurisprudencia reiterada o de unificación” en aplicación del mecanismo de extensión que se aborda (Proyecto de Ley 198, 2009).

Teniendo en cuenta que los pronunciamientos del órgano de cierre son vinculantes para las autoridades administrativas y judiciales y que la figura objeto de estudio tiene como propósito reconocer derechos y garantías mínimas a los administrados con base en la “extensión de los efectos” a terceros de decisiones tomadas en casos análogos, se observará el desarrollo que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” ha impartido al asunto, toda vez que esta sección tiene la función de atender conflictos sobre pensiones, prestaciones sociales y salariales, entre otras controversias que se presenten entre el Estado y sus empleados y funcionarios, temas que deben resolverse de manera pronta teniendo en cuenta su trascendencia.

Es por ello que se escogió esta sección en particular dentro de las que conforman la “Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”, pues, se reitera, las relaciones laborales y pensionales del Estado con sus servidores y ex servidores que se encuentren en controversia merecen ser resueltas de forma expedita y oportuna, teniendo en cuenta la importancia de las garantías mínimas que se disputan, esto es, el reconocimiento de derechos y prestaciones laborales, pensionales, de seguridad social, entre otras. Además porque otros estudios académicos sobre el tema han dado cuenta de que la Sección Segunda se ha pronunciado sobre las solicitudes que se han llevado a esa instancia, hecho que despierta el interés en investigar en qué sentido se han dirigido esos pronunciamientos y cuáles han sido los principales aspectos tenidos en cuenta para resolver, particularmente en los casos en los que se accedió a las pretensiones de las solicitudes¹.

De conformidad con lo anterior, la *pregunta de investigación* se formuló en el siguiente tenor literal: ¿Cómo ha implementado la “Sección Segunda del Consejo de Estado” el mecanismo de “extensión de la jurisprudencia” a terceros en el periodo 2013 – 2017?

Para dar cuenta de lo anterior, se plantea como hipótesis y desarrollo del **primer** objetivo específico, que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en temas laborales, tiene la facultad de proferir precedentes judiciales los cuales han brindado unidad y coherencia al derecho y, atendiendo al

¹ Entre otros estudios se encuentra, por ejemplo, en la investigación adelantada en la Universidad Libre titulada: “Criterios aplicados para rechazar la solicitud de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado 2011-2017”, se advirtió que “Del total de autos que fueron decididos por el Consejo de Estado sobre la extensión jurisprudencial en aplicación del artículo 269 del CPACA, la mayoría de ellas corresponden a la sección segunda. En total son 1.916 que equivalen a un 63,85% del total de las 3.001 que aparecen en las bases de datos del Consejo de Estado al buscar por radicación y por procesos. [...] Es así como se encontraron 1.085 peticiones pendientes por ser decididas [...], siendo la sección segunda la que más tiene a su cargo con un total de 1.061 solicitudes que equivalente al 35,35% del total de peticiones” (Cerquera & Parrado, 2017).

carácter vinculante que estos ostentan, pretende garantizar que en las diferentes decisiones que tomen los jueces, magistrados y las autoridades administrativas, se respeten y apliquen las prerrogativas fundamentales a la “igualdad” y a la “seguridad jurídica”, resolviendo casos análogos de conformidad con se hizo en una providencia de unificación. De suyo que cuando se ponen en su conocimiento solicitudes de extensión de jurisprudencia se presupone que la autoridad administrativa que tenía la obligación de aplicar los efectos de la herramienta de la “extensión de jurisprudencia” a terceros no resolvió o lo hizo de forma negativa, teniendo que entrar la Sección Segunda a aplicar de forma directa la regla jurídica surgida en una de sus decisiones interpretativas.

En segundo lugar, corresponde al objetivo específico dos del anteproyecto de investigación y se plantea que con la creación de la figura “extensión de jurisprudencia” el CPACA no estableció el procedimiento para “extender los efectos” de una “sentencia de unificación”. Por ello, para su implementación, la “Sección Segunda del Consejo de Estado” adecuó un procedimiento que permitiera resolver las solicitudes que se presentan en esa instancia, por medio del cual se definieron aspectos que no estaban taxativamente descritos en la norma para su procedimiento, impartiendo criterios para identificar la pertinencia y procedencia de las solicitudes presentadas por los interesados en que se les “extiendan los efectos” de una jurisprudencia de unificación; garantizando la aplicación de la figura en condiciones de igualdad y seguridad jurídica.

En tercer lugar, con relación al objetivo específico tres del anteproyecto de investigación se plantea que en los casos puestos en conocimiento de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” se dio cumplimiento a los requisitos de la figura de “extensión de la jurisprudencia”, esto es, identidad de hechos fácticos y jurídicos en las circunstancias de los interesados. De ahí que haya accedido a las pretensiones de los solicitantes y ordenado la aplicación directa de las sentencias de unificación por ella proferidas, aun cuando la administración se haya negado a hacerlo o hubiera

guardado silencio, y a su vez la exhortó a que, en lo sucesivo aplique, la figura para que esta cumpla con la finalidad para la que se creó, esto es, que ese tipo de solicitudes sean resueltas a instancias administrativas, sin necesidad de acudir al operador judicial.

Explicado lo anterior, el enfoque temático del documento tendrá la siguiente la presentación, desarrollada en capítulos. **El primero** corresponderá al marco teórico, el cual se considera de suma importancia para la contextualización de los dos siguientes, o mejor, en especial al anunciado estudio de casos, dado que es preciso recordar que la intención principal del legislador al introducir la figura en el orden interno, correspondió a reforzar los derechos “a la seguridad jurídica” y a la “igualdad” de los administrados a través de la aplicación inmediata de los precedentes de unificación.

Así las cosas, el capítulo denominado “Del precedente judicial y las sentencias de unificación que profiere el Consejo de Estado” hará un breve acercamiento a la “teoría general del precedente” desarrollada por Michele Taruffo y se tendrá como propósito central, identificar el concepto o idea de precedente judicial y la labor de los órganos de cierre judiciales en su expedición, para señalar la importancia de las creaciones interpretativas que conforman el precedente y las posibles controversias y desacuerdos que se presentan en su elaboración. También se hará alusión al efecto vinculante de esas decisiones para las autoridades judiciales y administrativas. En este esfuerzo constructivo, se han privilegiado las categorías de análisis básicas como el concepto y las dimensiones que comporta el precedente, la escala gradual para determinar su eficacia, las controversias que surgen en la interpretación, entre otros temas que son finalmente las coordenadas que orientan la función creadora del precedente.

El segundo capítulo, denominado “Desarrollo procedimental de la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la Sección Segunda”, se hace un análisis de todo el trámite

desde la sede administrativa hasta la sede judicial, el cual estará compuesto por dos grandes temas a saber: el primero, corresponderá a indagar por el procedimiento para hacer extensiva la jurisprudencia conforme al artículos 10, 102, 269, 270 y 271 del “Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo”; y el segundo, a conocer los argumentos que se han utilizado al interior de esa Sección a la hora de acceder, rechazar o negar las solicitudes de los interesados.

El tercer capítulo, denominado “Estudio de casos donde la Sección Segunda del Consejo de Estado extendió los efectos de sus sentencias de unificación”, se ocupará de analizar cuáles fueron los aspectos tenidos en cuenta por la Sección Segunda para acceder a los 90 casos en los que se resolvió “extender los efectos” de la jurisprudencia, pues, las autoridades administrativas no lo hicieron aun cuando sus peticiones reunían las exigencias legales para que se accediera a sus pretensiones.

Se expondrán de manera detallada en ese capítulo, uno a uno los casos que fueron radicados ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado” solicitando “extender los efectos” de las jurisprudencias del 17 de mayo de 2007 (rad. 8464-05); 4 de agosto de 2010 (rad. 0112-09); y del 1º de agosto de 2013 (rad. 0070-11) y se determinará si fueron resueltos de manera positiva o negativa, para derivar de allí algunas propuestas que respondan al análisis efectuado en los demás capítulos y a los hallazgos de ese estudio de casos.

Se mostrará además una serie de decisiones adoptadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, mediante audiencias, algunas de ellas bajo el esquema de “concentración de procesos”²,

² Consiste en convocar a audiencia de extensión a varios interesados o solicitantes que iniciaron el trámite de forma individual, cuando sus solicitudes tengan identidad en alguno de los siguientes aspectos; i) identidad de apoderado, ii) identidad de accionado, iii) identidad de sentencia de unificación que se pretenda extender. Esta figura difiere de la acumulación de procesos, toda vez que no se acumulan las solicitudes en un solo expediente con identidad de pretensiones, sino que por celeridad procesal se resolverán sus casos en una sola audiencia.

método creado por esa sección al aplicar la figura de “extensión de la jurisprudencia” con la intención de que el desarrollo de las audiencias para resolver dichas peticiones sea más celer y eficaz. Pronunciamientos judiciales que constituyen esquemas a tener en cuenta frente a nuevas “solicitudes de extensión de jurisprudencia” que se radiquen ante la administración, los cuales serán examinados para brindar un aporte académico en este aspecto.

Así las cosas, de conformidad con la línea institucional del área de investigación establecida de la Universidad Libre, se ubicó la **investigación** en dos áreas jurídicas: el derecho constitucional, y el derecho público, haciendo énfasis en la rama administrativa, y de procedimiento administrativo. Se encausa en el derecho constitucional, por cuanto, es evidente que la figura de la “extensión de jurisprudencia”, en gran medida, debe responder a preceptos de rango superior, mencionados reiterativamente en este estudio académico, como la “igualdad” y la “seguridad jurídica”, los cuales hacen parte de los fines esenciales del Estado.

De otro lado, encajar el trabajo desde el punto del derecho público administrativo, tiene sustento, por cuanto esta disciplina, por un lado estructura la base de la función administrativa, por otro lado, a partir de esta, se puede dar cumplimiento a los fines y cometidos estatales, los cuales han sido dispuestos desde la Constitución Política (art. 209), y la Ley 1437 de 2011 (art. 1 y ss.).

Por su parte, en relación al procesal administrativo, el tema es pertinente de revisión, pues, el CPACA no estableció el procedimiento a seguir en aplicación de esta figura simplemente fijó unos parámetros, por ende se observa que desde su entrada en aplicación tanto las autoridades administrativas como los operadores judiciales del “Consejo de Estado” tuvieron que adaptar un procedimiento para poder responder y actuar de conformidad con la implementación de esta nueva herramienta procesal.

En este trabajo investigativo, se ha privilegiado el método de investigación socio-jurídica, en cuanto se parte de un sustento empírico como es el hecho de ver en una realidad fáctica la materialización de los derechos, o por el contrario su denegación. Esta metodología se ocupa de hacer un análisis del derecho y su impacto en los colectivos humanos, así como su reconocimiento o no en la práctica social. Este tipo de investigaciones tiene la pretensión de reflexionar acerca de la eficacia de los sistemas jurídicos en la sociedad, teniendo presente la norma como elemento regulador de las relaciones sociales.

Para ello, la investigación será presentada de forma documental, aplicando la metodología cualitativa, con un enfoque descriptivo y analítico, y un reporte de caso. Para lograrlo se analizaron y sintetizaron en forma detallada algunos estudios realizados sobre la temática en un estado del arte, haciendo la búsqueda de distintos documentos entre artículos, trabajos de tesis, videoconferencias, conceptos jurídicos, libros y ensayos, a través del uso de distintas bases de datos electrónicas.

Para clasificar los estudios fue necesario la utilización de descriptores como “extensión de la jurisprudencia”, “precedente judicial” y “sentencia de unificación”, abordando diferentes materiales académicos que hacen alusión al tema referido.

En esta medida, la originalidad de esta investigación radica en el sustento empírico sobre el que se apoya, como son los pronunciamientos que ha proferido la “Sección Segunda del Consejo de Estado” desde la expedición y entrada en rigor del CPACA; para ello, se buscó información institucional a través de la Secretaría de la “Sección Segunda” de la referida corporación y se procedió a clasificarla según la decisión que hubiere sido tomada en las audiencias públicas adelantadas con el propósito de resolver las solicitudes de extensión propuestas, para derivar de dicho análisis una conclusión.

En aras de brindar rigor expositivo, en primer lugar, se revisaron y estudiaron puntualmente los conceptos existentes en torno al tema del precedente judicial y la función que ostenta los órganos judiciales de cierre en su producción, también se abordó el origen de la figura de la extensión de jurisprudencia del “Consejo de Estado” a través de un ejercicio de derecho comparado, hasta llegar a ilustrar cómo ha sido su implementación en el escenario jurídico nacional.

En segundo lugar, se presentaron derechos de petición ante la Secretaría de la “Sección Segunda” y la Oficina de Sistemas del Consejo de Estado, con el objeto de poder revisar con estricto rigor los expedientes y audios de las audiencias objeto de estudio, lo que permitió evidenciar, cuáles fueron los argumentos por los cuales la Sección Segunda en el desarrollo de audiencias dirimió varios casos, negando o accediendo a lo pedido y cuáles fueron las razones por las cuales las entidades administrativas negaron las solicitudes de “extensión de los efectos de las sentencias de unificación” que se revisan en este trabajo.

Todo lo anterior permite llegar a **concluir**, de manera aproximada y previa, que en la normativa que regula la herramienta de la “extensión de los efectos” de una jurisprudencia tiene vacíos o espacios por definir que crean dificultades para que la misma sea aplicada de forma efectiva.

También, que la solicitud de aplicación de la figura de “extensión de jurisprudencia” a terceros se hace a través de la institución del derecho fundamental de petición y que las entidades públicas están vulnerándolo, pues, en la mayoría de los casos prefieren guardar silencio.

No obstante, las actuaciones adelantadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, evidencian que al interior de esta ha tenido plena aplicación la figura, pues, se implementó un procedimiento para resolver las solicitudes que se presentaron, por medio del cual se definieron aspectos que no estaban taxativamente descritos en la norma para su procedimiento, impartiendo criterios para identificar la pertinencia y procedencia de las solicitudes presentadas por los

interesados en que se les “extiendan los efectos” de una jurisprudencia de unificación, por ello se resolvieron favorablemente más de 90 solicitudes.

También se advierte que el reciente robustecimiento de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en especial mediante las “sentencias de unificación” y la aplicación de la herramienta de extensión de jurisprudencia, pretende realizar el derecho a la “igualdad”, incentivar la seguridad jurídica, fomentar la congruencia del sistema y promover la resolución expedita de las controversias, en sede administrativa y judicial.

Capítulo 1. Del precedente judicial y las sentencias de unificación que profiere el Consejo de Estado

1.1. El precedente judicial

Esta primera parte de la investigación tiene la pretensión de ubicar el objeto de estudio dentro de algunas de las concepciones teóricas existentes en torno al tema del precedente judicial, lo que posibilitará tener un mayor grado de comprensión del mismo. Como lo señala Lerma, el marco teórico “será una descripción detallada de cada uno de los elementos esenciales de la teoría, de tal manera que la formulación del problema y su solución sean una deducción lógica de ella” (Lerma, 1999). En consonancia con lo anterior, el marco privilegiado para enmarcar el problema de investigación está sustentado en las disertaciones de Michele Taruffo y los autores que se han dedicado en algunas ocasiones a seguirlo y, en otras, a controvertirlo.

Aunque se toma como referente teórico a Taruffo, no se va a hacer énfasis en su tesis radical desde el realismo jurídico, sino a significar la importancia de la teoría general del precedente que propuso y la labor de los órganos judiciales de cierre en su elaboración, pues sin la función que estos ostentan, no se plantearía ni siquiera teóricamente la discusión sobre la importancia de ese concepto en los ordenamientos jurídicos, por cuanto es claro que al hablar de precedente se hace referencia a una regla jurídica surgida en una decisión interpretativa.

Para explicar la aplicación de manera directa de una postura jurisprudencial plasmada en una “sentencia de unificación” a un caso con igualdad de supuestos “fácticos” y “jurídicos”, resulta necesario adentrarse en los conceptos e ideas desarrolladas en torno al precedente judicial y su carácter vinculante. Por ello, además de analizarse la labor realizada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” al dar aplicación a la figura de la “extensión de los efectos de la jurisprudencia”, también debe resaltarse la trascendencia de su función unificadora o creadora de

criterios de justicia al ser el “máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa” particularmente en el ámbito de las relaciones laborales del Estado y sus empleados y funcionarios.

Las ideas del profesor Taruffo que se abordan en la investigación tienen que ver particularmente con sus ponencias sobre la “Corte de Casación” y el concepto del “precedente judicial”. Una de las premisas que pretende demostrar con sus intervenciones es que, si las cortes supremas solamente se dedicaran a corregir las decisiones tomadas por sus inferiores jerárquicos, esto es tribunales y jueces, no podrían garantizar la “unidad del derecho” ni proteger el derecho a la “igualdad” de los administrados, ni mucho menos otorgar la tan deseable “seguridad jurídica” de los trámites y decisiones judiciales, toda vez que lo que se espera es que sus pronunciamientos den sentido a la norma plasmada en las disposiciones legales, esto es, que sean un precedente judicial.

El término “precedente” ha sido utilizado para explicar una variedad de situaciones que pueden surgir con la expedición de una providencia judicial por parte de un tribunal de cierre. Según ilustra Taruffo, en efecto, se le han dado varios significados que en realidad no tienen relación con lo que en esencia representa. Es preciso aclarar la anterior idea, haciendo referencia a las tres acepciones más comunes por medio de las cuales se define al precedente:

Tabla 1 Cómo se ha definido el precedente

	Primera	Segunda	Tercera
Concepciones del término precedente explicadas por	<p>Es la definición clásica que deviene del derecho inglés y define el precedente como la <i>ratio decidendi</i> o a la regla jurídica aplicada a la resolución de un caso concreto.</p> <p>Precedente: regla plasmada en una sentencia que se utiliza para solucionar un caso posterior, que tiene</p>	<p>Resulta genérica y menos rigurosa y concibe el precedente como decisiones proferidas por los tribunales superiores que en alguna medida pueden influir en la decisión de uno o varios casos posteriores y que necesariamente deben influir en las decisiones de los inferiores jerárquicos (jueces).</p>	<p>Este concepto de precedente se asimila con: i) los pronunciamientos de los tribunales superiores que vinculan a los jueces en casos posteriores pero que no resuelven un proceso judicial, ii) los efectos de las decisiones de los Tribunales internacionales y iii) las decisiones que se motivan en los principios del derecho utilizados por tribunales de</p>

<p>el profesor Taruffo</p>	<p>hechos suficientemente similares.</p> <p>Para el autor, la definición más acertada.</p>	<p>No obstante, el Tribunal superior que lo profiere no se ve obligado a aplicar su propio “precedente”.</p> <p>Incluso se habla de precedente cuando los Tribunales estudian normas sin hacer referencia alguna a los hechos de un caso concreto, y dictan una directriz de obligatoria observancia.</p>	<p>otros ordenamientos nacionales o supranacionales,</p> <p>Es una noción de precedente, aunque nada tiene que ver con el concepto entendido de forma adecuada.</p>
-----------------------------------	--	---	---

Autoría: propia del grupo investigador

Fuente: Ferrer, J., Vázquez, C. (2016). *Debatiendo con Taruffo*. Madrid, España: Marcial Pons.

Haciendo un paréntesis, es necesario precisar, con relación a la tercera distinción que se hace en el cuadro que antecede que en el caso colombiano, la dinámica de las cortes de cierre ha reconocido la importancia de los pronunciamientos emitidos por tribunales supranacionales y por ello los ha citado y aplicado al momento de zanjar los casos objeto de conocimiento. Así pues, por ejemplo, la “Sección Tercera del Consejo de Estado” al resolver asuntos de responsabilidad estatal por tomas guerrilleras ha hecho uso de ciertos argumentos desarrollados por la “Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en lo referente a las diferentes controversias que surgen entorno a la connotación de delitos de “lesa humanidad” y la consecuente responsabilidad estatal en su ocurrencia.

Continuando con la idea central de este aparte, Taruffo conceptualiza también a la jurisprudencia con la “capacidad de influenciar la resolución de controversias sucesivas análogas a aquella ya decidida por parte del mismo o de otros órganos judiciales que puede adquirir los atributos de consolidada y conforme cuando ha sido pacíficamente resuelta en un importante número de casos” (Oteiza, 2016).

Así las cosas, el precedente judicial debe ser entendido en su mejor acepción como el pronunciamiento que se hace por parte de un órgano judicial de cierre, al abordar el estudio de un caso particular confrontándolo con una disposición legal, en el que se definen una serie de interpretaciones que se convierten en la razón de la decisión. Esa razón es posiblemente “universalizable” y tendrá que ser utilizada para la resolución de casos similares en el futuro. Se podría decir entonces que es función del precedente mantener la unidad y la “coherencia” del derecho, ofrecer igualdad de solución a casos iguales y hacer previsibles las decisiones judiciales.

Taruffo propone lo que se podría tener como lineamientos básicos de una teoría general del precedente. Para ello, hace uso de cuatro dimensiones las cuales han sido concretadas en varias posturas en la literatura jurídica y en los ordenamientos jurídicos que hacen uso del precedente judicial:

Tabla 2 Las dimensiones del precedente

Dimensión institucional	Dimensión objetiva	Dimensión estructural	Dimensión de la eficacia
<p>Estructura organizativa del poder judicial con la relación de autoridad entre jueces (tribunales y juzgados).</p> <p>La existencia de precedente vertical presupone una relación de jerarquía entre quienes ostentan el poder judicial.</p>	<p>Capacidad de influir en la decisión posterior que tiene el precedente (eficacia de este).</p> <p>Necesariamente se debe hacer distinción entre <i>ratio decidendi</i> (fuerza vinculante) y <i>obiter dictum</i> (persuasión).</p> <p>La determinación de la <i>ratio decidendi</i> depende de la interpretación del precedente que le da el juez del caso posterior</p>	<p>Tiene que ver con lo que constituye precedente, que se usa como punto de referencia para una decisión posterior.</p> <p>Habrán casos en los que se alegue un único precedente y otros en los que varios de ellos estén en conflicto por “abuso del precedente”</p>	<p>Naturaleza e intensidad de la influencia que ejerce el precedente sobre la nueva decisión.</p> <p>Puede ver con la eficacia en términos de carácter vinculante</p> <p>(Escala gradual de eficacia).</p>

Autoría: grupo investigador

Fuente: Ferrer Beltran, J. (2016). “El gen iusrealista de Michelle Taruffo: la teoría del precedente judicial”. En *Debatiendo con Taruffo*, Madrid: Marcial Pons (pág. 180).

Las dimensiones que presenta Taruffo, se pueden combinar entre si y ese ejercicio permite advertir un modo de concretar el precedente en cada ordenamiento, esto es, se pueden identificar los diversos modelos de precedente existentes en los ordenamientos jurídicos, a partir de la combinación de todas las posibilidades que comportan esas cuatro dimensiones. Así, es lógico encontrar ordenamientos en los que la dimensión institucional se encuentre, pues, la creación de precedente se le ha encomendado a la cabeza de la administración de justicia (altas cortes), así como la dimensión objetiva y la de eficacia, por el carácter vinculante que pueda tener la *ratio decidendi* de una providencia para los demás operadores judiciales.

La teoría general desarrollada por Taruffo, reconoce que el “*precedente es interpretativo*”, esto es, interpretación judicial, porque se parte de la creación de una regla jurídica, entendida como una actividad de naturaleza cognitiva: “se analiza para descubrir”. Entonces, el juez para interpretar hace un análisis del significado de un texto normativo y lo describe o lo plasma en su decisión, así el juez interpreta para indicar lo que de forma implícita dice en la disposición legal. La interpretación tiene tal alcance por cuanto atribuye sentido a la fuente que se analiza (la regla), ejercicio que resulta pertinente porque aunque el lenguaje utilizado por la fuente sea claro, nunca será el lenguaje del interprete, quien le da sentido. Es obvio entonces que cuando el juez se enfrenta con una fuente del derecho, inevitablemente le atribuye significado o sentido, independientemente que este sea claro, valido o comprensible.

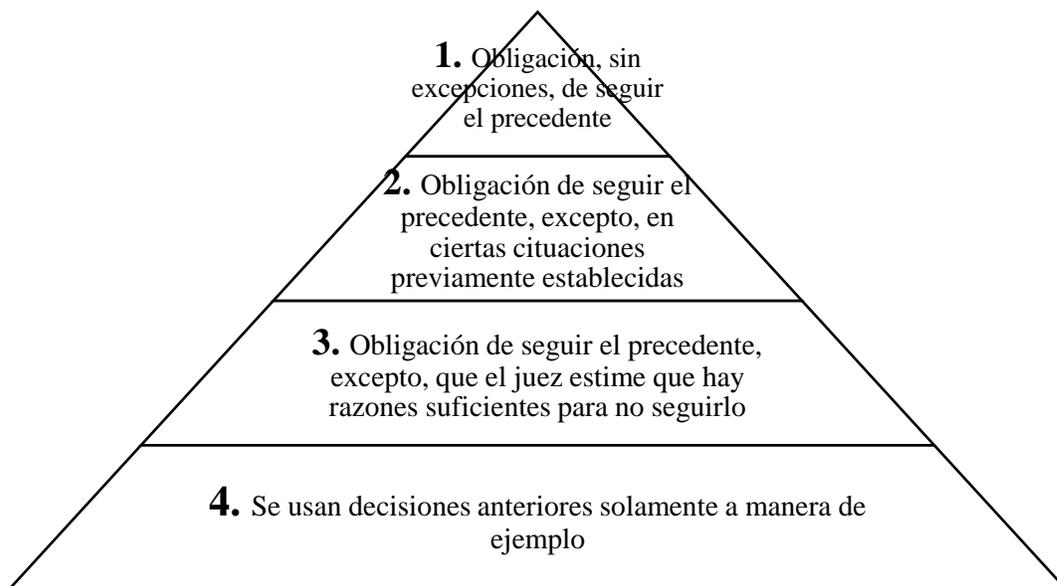
Además de ser necesario determinar su significado y esencia, también cobra importancia identificar los efectos que puede surtir el precedente. Uno de esos efectos es su carácter vinculante, pues, se reitera, el precedente determina la solución de casos similares que se presenten con

posterioridad, esto hace referencia a la fuerza persuasiva del mismo, que es la que hace posible que las demás autoridades judiciales, por el respeto que deben profesar a la unidad del derecho, lo apliquen a las controversias que a diario resuelven. Ese respeto por el precedente se incrementa a su vez entre más sólido y fundado sea el argumento que se impone en la razón de la decisión y si este se corresponde con las realidades sociales, políticas, económicas etc., que soportan los destinatarios de esas providencias.

Este efecto vinculante, aunque en principio puede representar una obligación de reiteración y respeto para los operadores judiciales, a criterio del grupo investigador y siguiendo los discursos de Taruffo, obliga en realidad a los jueces a justificar de forma adecuada y suficiente porqué se toma la decisión de apartarse de este precedente o de describir las razones por las que considera que el precedente no se adecúa al nuevo caso que debe analizar y resolver.

Vale la pena hacer énfasis en la eficacia del precedente, pues para Taruffo este se equipara a los criterios de “fuerza vinculante” en sentido estricto y de “fuerza persuasiva”; sin embargo, esos términos no dejan ver la intensidad con la que los jueces se sienten constreñidos por la fuerza de una decisión previa. El autor propone adoptar una “escala gradual” de la siguiente manera:

Gráfica 1 Escala gradual para determinar la eficacia del precedente



Autoría: propia del grupo investigador

Fuente: Ferrer Beltran, J. (2016). “El gen iusrealista de Michelle Taruffo: la teoría del precedente judicial”. En *Debatiendo con Taruffo*, Madrid: Marcial Pons (pág. 181).

Siguiendo esta escala de eficacia persuasiva del precedente, se debe decir que en el primer grado se sitúa la eficacia plena del precedente, pues, se aplicará a todos los casos. Dicho nivel de eficacia va disminuyendo dependiendo de diversas circunstancias que asume u omite el juez que deba aplicarlo, que lo pueden llegar hasta el cuarto grado, esto es, a hacer alusión de este en su decisión, pero sin seguirlo o resolver el caso en el mismo modo. Entonces, dicha escala la determinará el segundo juez, esto es, el que tenga que resolver un caso posterior puesto en su conocimiento, pues, será este quien concrete su utilización en dicho asunto, o quien resuelva apartarse de aquel. Aunque el autor ha puesto en duda en algunas de sus obras la “fuerza vinculante” en estricto sentido del precedente, con la gradación que se acaba de graficar se puede concluir que el precedente deviene de la creación legal del órgano de cierre, esto es que fue construido por dicho órgano y que este

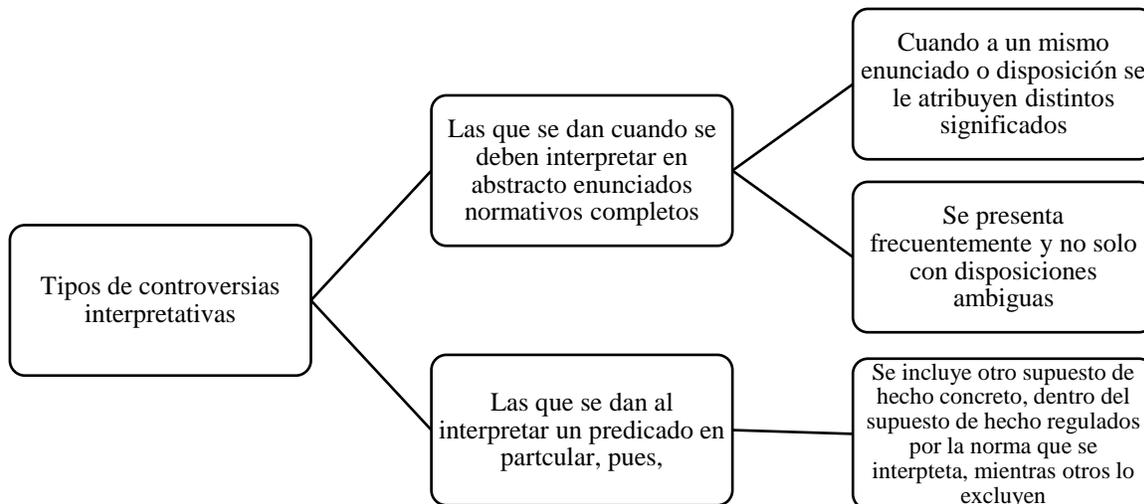
existe, es vinculante y eficaz, aun cuando por algún motivo, jurídicamente motivado el operador judicial decida no aplicarlo a la resolución del asunto objeto de estudio, por cuanto ello le es permitido.

El caso colombiano se encuadra en la tercera escala de la anterior pirámide, esto es, el precedente es vinculante para las autoridades judiciales a tal punto de que están conminadas a seguirlo en todos los casos, salvo aquellos en los cuales se estime que hay razones suficientes para no seguirlo, las cuales deberán estar motivadas en sus providencias y en concordancia con las realidades sociales y jurídicas vigentes al momento de su intervención, idea que en los siguientes apartes se desarrollara desde el punto de vista de la “Corte Constitucional” y del “Consejo de Estado”.

Así las cosas, la decisión interpretativa de las cortes comporta amplitud en el ordenamiento, pues, ya no solamente se cuenta con la legislación, también sino con las decisiones judiciales de las cortes y “como las reglas son resultado de la interpretación, los precedentes [...] obligan a los jueces y tribunales a no vulnerar la seguridad jurídica y la igualdad”. Así las cosas, el hecho que sea eficaz y vinculante el precedente es una consecuencia de que las cortes den sentido o unidad al derecho creando algo nuevo en el sistema jurídico y de fuentes.

El precedente entonces, es la materialización de la labor de interpretación encargada a los tribunales supremos como operadores judiciales, y el resultado de esa labor (la interpretación) ha sido el punto de partida de controversias o desacuerdos entre estos. De acuerdo con los apuntes desarrollados por Ricardo Guastini, las controversias surgidas en la interpretación pueden ser de dos tipos como se ejemplifica en la siguiente gráfica.

Gráfica 2 Controversias en la interpretación



Autoría: elaboración propia

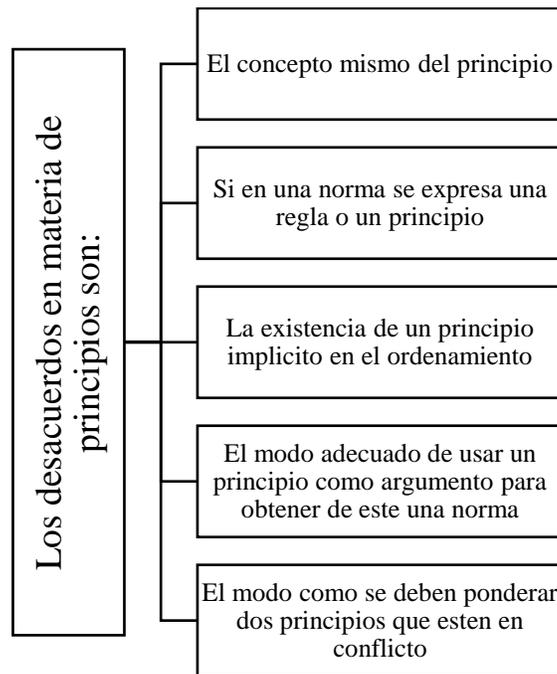
Fuente: Luque Sánchez, P., Ratti, G. (2012). *“Acordes y desacuerdos”*. Madrid, España: Marcial Pons.

Para dar alcance a la gráfica, a manera de ejemplo, el autor indica que la expresión “domicilio privado” puede entenderse como el lugar de habitación de un sujeto, pero algunos entenderán o pueden discutir que esa expresión también se refiere a un lugar de trabajo o sede de esparcimiento. Lo anterior permite deducir además que los desacuerdos interpretativos tienen relación con el descubrimiento de antinomias (conflictos entre leyes o principios entre sí) y para prevenir su surgimiento se erige la interpretación conforme o adecuadora que ejercen los tribunales de cierre.

Otro aspecto dilucidado en los desacuerdos interpretativos es la aparición de lagunas en el ordenamiento, ya que puede ocurrir que “cierta formulación normativa admita dos interpretaciones alternativas, tales que una de ellas revela una laguna {...} mientras que la otra previene la laguna”.

No obstante, con los desacuerdos también surgen otras controversias que ya no tienen como fuente la interpretación dada a una disposición, sino sobre el método de interpretación que deba ser utilizado, pues, algunos preferirán recurrir en ciertos casos a una interpretación literal de la disposición y otros preferirán en cambio la interpretación que busca encontrar la intención del legislativo (el espíritu del legislador), cuando ambos son admisibles, pero llevan a conclusiones diversas. Otro supuesto se da entre la interpretación originalista y la evolutiva. También existen desacuerdos en materia de principios los cuales se explican en el siguiente mapa conceptual:

Gráfica 3 Los cinco tipos de desacuerdos interpretativos en materia de principios



Autoría: elaboración propia

Fuente: Guastini, R. (2012). “Para una taxonomía de las controversias entre juristas”. En Luque Sánchez, P., Ratti, G. (2012). “*Acordes y desacuerdos*” (pp 61 -72). Madrid, España: Marcial Pons.

Así las cosas, se tiene que la labor interpretativa comprende varios tipos de desacuerdos entre quienes ostentan dicha labor, entiéndase entre varios magistrados que integren una misma sala

dentro de un tribunal supremo o entre los demás operadores judiciales. Un ejemplo de ello se ha dado en la Sección Segunda del Consejo de Estado, pues está organizada por dos subsecciones, cada una con idénticas funciones y carga laboral. Una de ellas puede tener una forma de resolver un asunto que choque o sea diferente y contradictoria con la interpretación adoptada por la otra. Una forma para superar dicho desacuerdo, puede ser el establecimiento de un precedente o una sentencia de unificación que fije una regla clara y unívoca de resolución del asunto que particularmente establece el desacuerdo lo cual generara seguridad jurídica.

Partiendo de la premisa que de la forma de resolver un desacuerdo es crear un precedente, establecimiento una sola regla, resulta pertinente revisar, en el caso colombiano, cómo se define el precedente, quién lo elabora y cómo se aplica, como se hará a continuación.

1.2. El precedente en términos de la “Corte Constitucional”

Los valores por medio de los cuales se orienta la función creadora de precedente difieren, como es de esperarse, en cada sistema judicial. En el caso colombiano, la Corte Constitucional ha definido el término como: la sentencia o el conjunto de estas que resultan similares con un caso nuevo pendiente de resolver, dicha similitud se refiere a circunstancias “fácticas” y “jurídicas” con el caso anterior, en las que la *ratio decidendi* fijó una regla o subregla para zanjar futuras controversias.

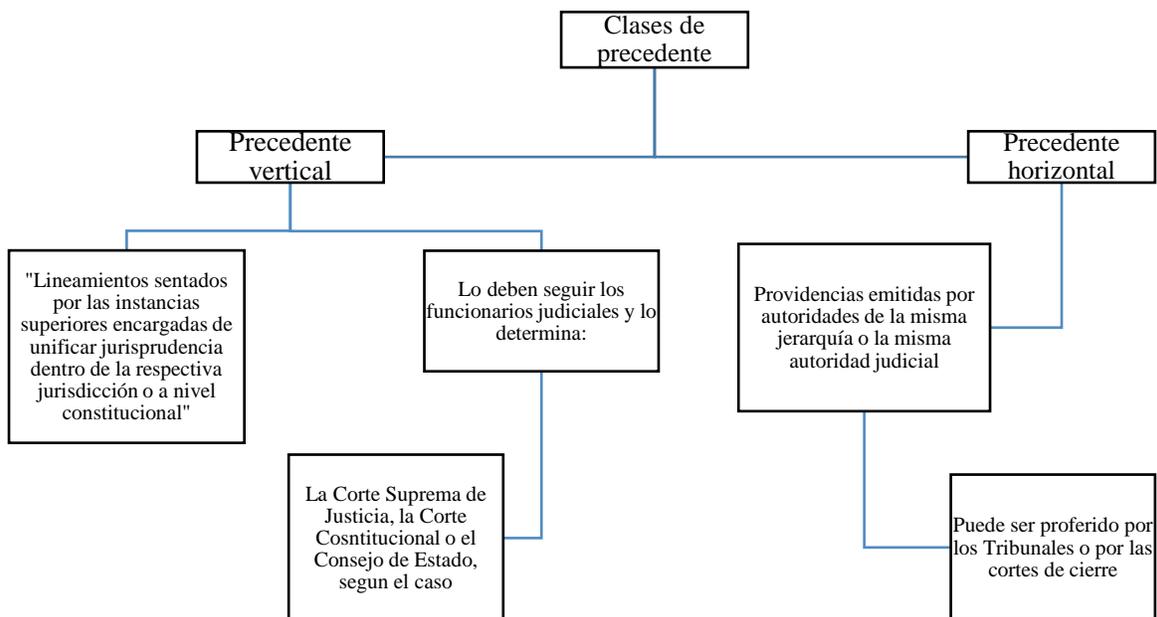
En la sentencia del 21 de marzo de 1995 (T-123), con ponencia del doctor “Eduardo Cifuentes Muñoz” se expuso la idea de que casos iguales tendrían que recibir un “trato igualitario” por parte de los operadores judiciales que tuvieran a su cargo resolver la controversia, ello para garantizar que estaban cumpliendo con el deber de mantener la unidad del derecho. Introduce el término de "precedente" para significar aquellos proveídos dictados por las altas cortes que deben seguir aplicándose en la misma forma, y solo resulta aceptable separarse de aquella decisión, si se justifica

de manera suficiente y adecuada que la posición a adoptar es una mejor solución al caso (T-123, 1995). Posteriormente, con la sentencia (SU-047, 1999), se aclaró el concepto de la figura del precedente judicial, llegando a la conclusión de que el juez constitucional debe propender en sus decisiones por la real aplicación a la garantía de la “seguridad jurídica” y el principio de “igualdad”.

Dicha concepción la sustenta luego de analizar en varios de sus pronunciamientos los artículos 1º, 13, 83 y 230 de la Constitución Política al punto de afirmar que el precedente judicial “tiene una posición especial en el sistema de fuentes, en atención a su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas”. Atendiendo a ello, se tiene la obligación de aplicarlo como primera medida a la hora de resolver una controversia análoga o similar y, de ofrecer una justificación suficiente, en el escenario en el que el operador judicial decida no seguirlo o apartarse de él.

Se tiene entonces que, para la Corte Constitucional el precedente que emite es vinculante, por ello se inscribe en el tercer grado de la escala gradual para determinar su eficacia, que se hizo en la gráfica 1. Para dicha Corte existen dos clases de precedentes a saber:

Gráfica 4 Clases de precedente de acuerdo con la Corte Constitucional



Autoría: propia del grupo investigador

Fuente: “Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión de Tutelas”. (10 de junio de 2014) T-360 de 2014. [MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Así pues, el precedente que emite esta corporación es vertical con respecto a los inferiores jerárquicos en la jurisdicción constitucional, entiéndase jueces y magistrados cuando se pronuncian como juez de tutela y de amparo constitucional, y horizontal con respecto de sus propios pronunciamientos, por ello este precedente se advierte dentro de las dimensiones institucional y objetiva a las que se hizo referencia en la tabla 2. Sin embargo, los jueces cuando emitan pronunciamientos ordinarios como jueces naturales de sus correspondientes jurisdicciones, tienen de igual modo el deber de respetar los lineamientos sentados a nivel constitucional.

A su vez, para el máximo órgano intérprete de la Constitución, el precedente aparte de ser un criterio orientador, es vinculante para los operadores judiciales. Las razones que se expusieron para llegar a dicha conclusión fueron concretadas en la sentencia (T-830, 2012), en esta se señaló que, en primer lugar, es obligatorio porque al tenor de lo expuesto en el artículo 230 constitucional, “los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley”, y aunque los cobija el principio de autonomía interpretativa e “independencia judicial”, siempre deben actuar de conformidad con los lineamientos que les demarcan las leyes. De suyo que el concepto de “ley” se tenga que concebir en su sentido amplio y se entienda no solo como el compendio normativo elaborado por el legislador, sino que también involucra las demás fuentes del derecho, incluidas las sentencias que interpretan la Constitución, el “bloque de constitucionalidad” y la jurisprudencia emitida por los Tribunales supremos de cada jurisdicción.

En segundo lugar, porque a los jueces se les exige la aplicación en sentido íntegro de los principios de “igualdad, debido proceso, buena fe y seguridad jurídica”, y el precedente al tener como objeto garantizar la confianza en las decisiones judiciales resulta obligatorio en la medida en que se requiere coherencia en el ordenamiento jurídico, en el que se plasme la garantía de los derechos anotados.

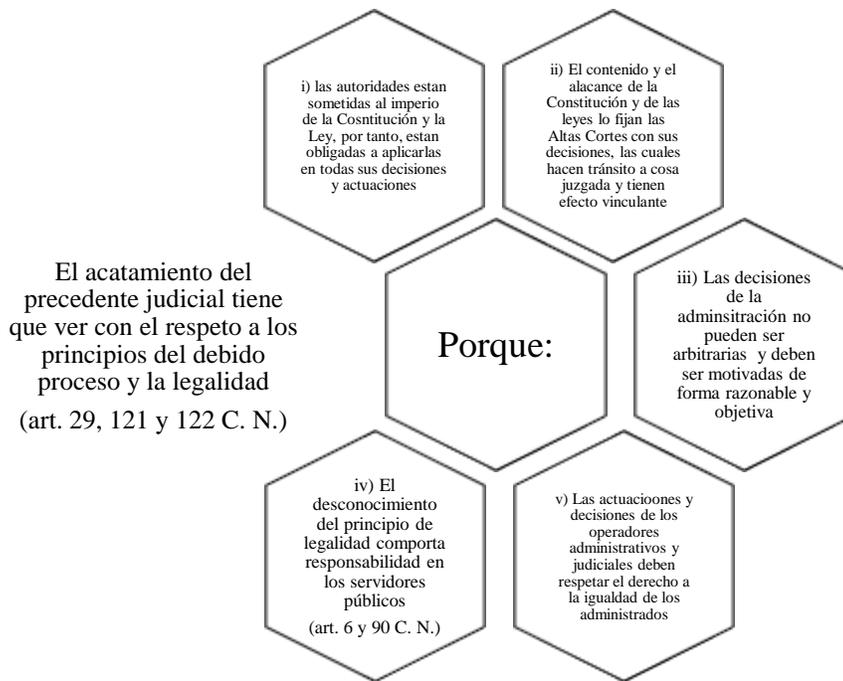
En tercer lugar, porque en palabras de la Corte, “la respuesta del precedente es la solución más razonable que existe hasta ese momento al problema jurídico que se presenta, y en esa medida, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse debe tener unas mejores y más razonables razones” (T-830, 2012). Así las cosas, esa Corporación apoyada en los criterios que expone la doctrina ha manifestado que precedente es: “tratar las decisiones previas como enunciados autoritativos del derecho que funcionan como buenas razones para decisiones subsecuentes” y

“exigir de tribunales específicos que consideren ciertas decisiones previas, sobre todo las de las altas cortes, como una razón vinculante”.

Teniendo en cuenta ello, para la Corte Constitucional el desconocer el precedente, sin exponer una justificación suficiente, configura un “defecto sustantivo” en el proveído del operador judicial, pues, su respeto se exige constitucionalmente y se erige como una obligación de todos los operadores judiciales, en aplicación de las garantías y principios del “debido proceso, igualdad y buena fe”.

Se hace énfasis entonces en que el efecto vinculante del precedente no es un criterio absoluto o, dicho de otro modo, no puede ser impuesto de esa forma, pues, siempre que se respalden expresa y suficientemente los motivos por los cuales va a desconocer o cambiar una razón de decisión tomada en un caso antecedente similar, el juez o magistrado puede apartarse de esta. La Corte Constitucional hizo un serio análisis sobre la característica vinculante que ostenta el precedente judicial que vale la pena ilustrar como a continuación se muestra.

Gráfica 5 Aspectos inescindibles del carácter vinculante del precedente judicial



Autoría: propia de las investigadoras

Fuente: Corte Constitucional, Sala Plena. (25 de julio de 2015) C-588 de 2012. [MP Jorge Mauricio González Cuervo].

En suma, lo anterior deja ver el concepto que esa Corte desarrolla del precedente y el deber u obligación que tienen las autoridades judiciales de aplicar en casos análogos o iguales las decisiones proferidas por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones (“ordinaria, contencioso administrativa o constitucional”), cuando conformen precedente aunque hace la salvedad de que pueden apartarse de este, si cumplen con la carga argumentativa que soporte su decisión y creen una mejor solución al problema jurídico que se puso en su conocimiento.

1.3. El precedente en términos del “Consejo de Estado”

Por su parte, el “Consejo de Estado”, como máximo órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha concebido el precedente judicial como:

“la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la *ratio decidendi* constituye la regla que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido” (Acu. 2018-00417-01, 2019).

De suyo que se pueda afirmar que el precedente que emite esa Corporación es vinculante para los operadores y autoridades contencioso administrativas y que su grado de efectividad o eficacia, en términos de Taruffo, se encuentra enmarcado en la tercera escala gradual de eficacia a la que se hizo referencia en la gráfica 1 de este trabajo. Esto es, es vinculante y se exige su observancia, excepto que el juez estime que hay razones suficientes para no seguirlo.

En cuanto a las dimensiones del precedente a las que se hizo alusión en la tabla 2, en la jurisdicción contenciosa resulta evidente que se concretan las cuatro, pues, al estar organizada jerárquicamente, el Consejo de Estado emite precedentes verticales que obligan en términos de observancia a los jueces, lo que ejemplifica en estricto sentido la dimisión institucional. La dimensión objetiva se refleja en la misma obligación, toda vez que la regla que determine el precedente indefectiblemente tendrá que ser aplicada por el juez que resuelva el caso posterior, de no sustentarse suficientemente los motivos por los cuales no resulta procedente acatarla. En cuanto a las dimensiones estructural y de eficacia, estas se establecen en la elección que hacen los jueces del precedente correcto a aplicar en un caso concreto cuando existen varios de ellos a causa de la influencia que este ejerce en términos de eficacia.

Para emitir la anterior definición de precedente, la corporación hace énfasis en la función unificadora que tienen los órganos de cierre quienes son los garantes de que el sistema jurídico sea coherente, fijando el contenido de la ley o del asunto sometido a su conocimiento, razón suficiente para que la aplicación del precedente sea vinculante para todos los administradores de justicia sin excepción. Puede concebirse el precedente como la competencia o la función que cumple, no solo esta sino todas las cortes de cierre, como “generadoras de reglas y subreglas” que van a ser parte del ordenamiento jurídico y que al ser emitidas por ellas adquieren carácter vinculante. Así las cosas, el precedente es ejercido o concretado a partir de su función creadora interpretativa, es decir, es una “decisión judicial que tiene el reconocimiento de una auténtica fuente de derecho”.

Lo anterior también asume vigencia pues la labor de unificación ejercida por los órganos de cierre evita que los jueces apliquen criterios disímiles a casos análogos bajo la égida de que gozan de autonomía para la toma de decisiones, pues, ello solo generaría incoherencias en la jurisprudencia y desigualdad para los administrados, toda vez que al dar un trato diferenciado a situaciones que comparten similitud de supuestos de hecho o de derecho, se amenaza con la vulneración de principios de rango constitucional la “seguridad jurídica” y la “confianza legítima”.

Dicho concepto o definición del precedente y su carácter, fue plasmado en una decisión mayoritaria tomada por la “Sección Quinta del Consejo de Estado” (Acu. 2018-00417-01, 2019) y de ella se desprende entonces que es preciso para hablar de precedente que la decisión fije una regla o subregla de derecho que se vuelva parte del ordenamiento desde el momento en el que se profiere, por esto, su creación o elaboración es facultad exclusiva de las cortes, así pues, los proveídos de los jueces o magistrados de los diferentes tribunales del país bajo ninguna circunstancia crean o incorporan reglas jurídicas.

Luego, las decisiones que generan precedente, esto es, que crean reglas en el derecho tienen que cumplir con dos características a saber: i) la novedad interpretativa (regla o subregla) tiene que estar expresada en la *ratio decidendi* del proveído y ii) estas deben ser o se convierten en vinculantes para todos los jueces y magistrados del país.

En dicha providencia, se aventuran además a definir qué es jurisprudencia y cuál es la diferencia sustancial con los pronunciamientos que entrañan precedente. La **jurisprudencia**, es entonces, un criterio auxiliar de la actividad judicial y su característica fundamental es que en ella «no se crean reglas o subreglas, sino que se aplican las existentes en el ordenamiento jurídico». En otros términos, en las jurisprudencias simplemente se aplica el derecho vigente y solo se realiza la labor judicial primigenia de valoración probatoria y subsunción a fuentes de derecho aplicables que ya están establecidas previamente (como, por ejemplo, en las reglas y subreglas que se definieron en algún precedente. A continuación se realizará una tabla comparativa para ilustrar de mejor forma las diferencias encontradas frente a dichos términos en la providencia que se analiza.

Tabla 3 Diferencia entre precedente y jurisprudencia desde el análisis realizado en la sentencia de la “Sección Quinta del Consejo de Estado” del 30 de mayo de 2019

Precedente	Jurisprudencia
Decisión o conjunto de ellas emitidas por una corte de cierre, cuya <i>ratio decidendi</i> crea reglas o subreglas de derecho que son vinculantes para los jueces de la República cuando tengan que resolver casos posteriores que presenten similitud de supuestos “fácticos” y “jurídicos”.	Criterio auxiliar de los operadores judiciales plasmado en un pronunciamiento de una alta corte que se limita a aplicar las reglas existentes en el ordenamiento, sin crear alguna nueva aplicable a futuro, pues solo ejerce la labor de valoración del material probatorio del caso y la subsunción a las fuentes del derecho.

Autoría: elaboración propia

Fuente: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta”. (30 de mayo de 2019) Sentencia 2018-00417-01. [M. P. Alberto Yepes Barreiro]

Continúa la corporación anotando en su decisión que debido a la diferencia que se ilustra en el cuadro que antecede, los administrados solo pueden esperar que su caso se resuelva de manera igual a uno analizado en una decisión que crea precedente y no en una mera jurisprudencia. Dicho de otra manera, el principio de confianza legítima en la resolución de asuntos judiciales (frente a la interpretación y aplicación razonable), solo se predica de la prerrogativa de que las autoridades judiciales no se aparten de los precedentes judiciales. Entonces, si no existe una regla previa que sea clara para resolver el asunto objeto de controversia, esto es, cuando no existe precedente, tampoco puede hablarse de confianza legítima en la resolución de un asunto de una manera determinada.

Sin embargo, esta posición mayoritaria de la “Sección Quinta del Consejo de Estado” fue disentida por la concejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, quien elaboró un contundente salvamento de voto, para aclarar dichos conceptos con criterios más adecuados a la labor interpretativa y de creación que ostenta la Corporación que ella preside. En los términos de la magistrada, el concepto de precedente:

“requiere la semejanza entre los casos puestos en comparación, lo que significa que deben coincidir en algunos temas, sin que ello suponga la exigencia de una igualdad profusa, por cuanto, ello implicaría vaciar de efecto útil este instituto, comoquiera que los aspectos fácticos y jurídicos que pueden caracterizar un caso, presentan, en la mayoría de ocasiones, aspectos diferenciales en relación con otros, que harían nugatoria la aplicación de esta figura” (Salvamento de voto , 2019).

Por ello, centra su crítica en la afirmación hecha en la decisión mayoritaria de que la facultad de crear de los jueces aplicaría solo al concepto de precedente y que la jurisprudencia se caracteriza precisamente por la mera o simple aplicación de las normas o del derecho, pues esta definición

“desconoce la esencia misma de la labor judicial –que supone en todos los casos análisis hermenéutico y, por consiguiente, de creación–” y también desconoce los postulados básicos de la teoría del precedente que han permitido adoptar esa figura en nuestro ordenamiento. De suyo que se deba entender que la creación de reglas judiciales no se limita a algunos tipos de providencias, pues “resulta ser uno de los rasgos perennes que ha acompañado de manera inveterada la labor del juez”. Aunque no desconoce que la labor de crear precedente es propia de los magistrados de las altas cortes, ello tampoco quiere decir que solo lo haga en unas sentencias o autos determinados pues el “establecimiento de reglas de derecho puede encontrarse en cualquiera que, respetando los parámetros propios de ese instituto, definan un caso que pueda servir de referente para la resolución de uno posterior”

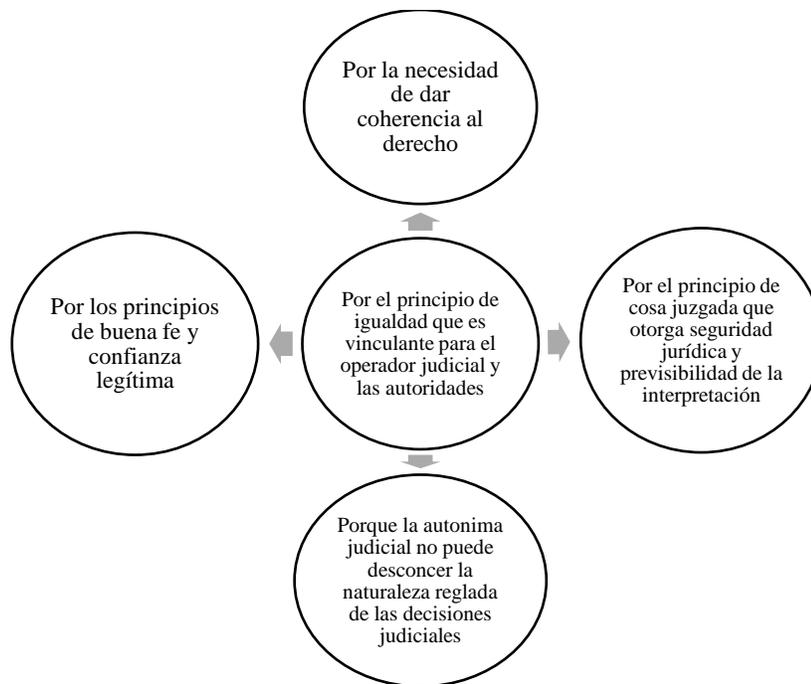
Así las cosas, la labor del tribunal de cierre en todos los casos (siempre) aporta reglas judiciales para el ordenamiento sin importar que para tomar la decisión jurídica pertinente se tenga que acudir a principios u otros referentes, o que el ordenamiento tenga una solución precisa para el asunto teniendo que aplicarse directamente, por ello, los jueces siempre tendrán una función creadora y no meramente mecánica o de aplicación del sistema jurídico existente. Y esto es así, a juicio de la actual presidente del Consejo de Estado por dos grandes razones: i) por que la ley utiliza el lenguaje para fijar sus disposiciones y este, el lenguaje, siempre será objeto de interpretaciones, por lo complejo de su naturaleza, incluso hasta por sus múltiples formas y ii) por lo cambiantes que son los casos puestos en conocimiento del juez, pues cada asunto ostenta particularidades que no se comparten con otros, lo que de suyo lleva a que se den diversidad de soluciones y por consiguiente diferentes interpretaciones de una misma norma aplicable. Resulta importante, repetir la cita que se hace en este salvamento de voto que permite concretar la esencia del disentimiento, pues a todas

lucos para esa magistrada la definición dada por la decisión mayoritaria ni siquiera se acerca a describir la función que, a su criterio, ostentan los órganos de cierre:

“La mayor parte de las críticas, formuladas desde campos varios y por diferentes caminos, ha mostrado con plena claridad que la obra del órgano jurisdiccional no consiste meramente en subsumir bajo una norma general el caso particular planteado, y en sacar luego, en forma de conclusión silogística, el fallo o la resolución pertinente. Esas críticas han hecho evidente que, por el contrario, la obra del órgano jurisdiccional aporta siempre algo nuevo, que no estaba contenido en la regla general. En efecto, las varias críticas contra la concepción mecánica de la jurisprudencia han hecho patente que la obra del juez (...) contiene siempre una función creadora del Derecho, en mayor o menor medida según los diversos tipos de casos, pero siempre y necesariamente en alguna medida, incluso cuando esa obra se apoya en una norma general claramente expresada en una ley, que sin duda está vigente, y cuyo sentido se presenta con inequívoca claridad” (Luis Recasens, 1980, p. 213).

Por ende, la interpretación y aplicación coherente del Derecho requiere que los asuntos sometidos al conocimiento del juez sean resueltos del mismo modo siempre y cuando tengan identidad de supuestos “fácticos” y “jurídicos” con el anterior, pues ello otorga legitimidad y es la única forma de garantizar las prerrogativas constitucionales que imponen la obligación de un trato igualitario a los ciudadanos por parte de los operadores judiciales. La mentada obligación se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfica 6 Porqué se deben resolver en el mismo sentido los casos similares



Autoría: elaboración propia

Fuente: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda”. (31 de mayo de 2012) Sentencia 2011-01498-00. [M. P. Víctor Hernando Alvarado]

Por su parte, la “Sección Tercera del Consejo de Estado”, en la sentencia del 29 de agosto de 2014 con ponencia del magistrado Ramiro de Jesús Pazos Guerrero (Exp. 31190, 2014), apoyada en las definiciones que sobre el término propone la Corte Constitucional, sostuvo que precedente es "aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que habrá que resolver que por su pertinencia para la solución de un problema jurídico (...), debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada al momento de dictar sentencia”. por ello, para establecer si un proveído es precedente, es decir que se deba aplicar a la resolución de un caso nuevo se tienen que presentar 3 requisitos: i) semejanza o concurrencia entre los presupuestos fácticos y normativos –

premisa fáctica-, ii) pertinencia en la aplicación de la consecuencia jurídica que se aplicó en casos anteriores al asunto que se pretende resolver –premisa normativa- y iii) se debe establecer que la regla de decisión fijada por la jurisprudencia se ha mantenido en el tiempo, esto es, no ha cambiado o evolucionado –premisa normativa-.

De las anteriores disertaciones puede concluirse que, en principio, la definición y concepto de precedente es semejante en el “Consejo de Estado” y en la “Corte Constitucional”, pues lo conciben con las mismas características de ser un pronunciamiento emitido por los órganos de cierre (constitucional o administrativo), que fija una regla o posición (ratio decidendi) que resulta vinculante pues con ella se busca dar coherencia y seguridad jurídica al derecho, que dejó de ser un criterio auxiliar para ser de obligatoria observancia. Sin embargo, los precedentes que estas dos corporaciones crean no son iguales, como se pasa a explicar en el siguiente aparte de este capítulo.

1.4. El precedente constitucional y el precedente del contencioso administrativo. Diferencias y similitudes

A groso modo, dejando claro que no es el objeto de la presente empresa, es necesario relacionar las dos clases de precedente que a nuestro juicio se han desarrollado en el devenir jurídico reciente del país. Por una parte, se encuentra la aparición del precedente constitucional, que según López Medina (López, Eslabones del Derecho, 2017) inició su construcción con la Constitución Política de 1991 y tomó fuerza con la construcción de la jurisprudencia de la “Corte Constitucional” desde el año 1995. Y por otra, con la promulgación de la Ley 1395 de 2010, se dio un tímido pero contundente inicio al precedente judicial ordinario en la jurisdicción contenciosa, y con la expedición del “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437 de 2011), se hizo obligatoria la aplicación de las sentencias de unificación del “Consejo

de Estado” (artículo 10) y la figura de la extensión de jurisprudencia (artículo 102), legislación que fortaleció en gran medida, la aplicación del precedente judicial.

Es necesario, en este momento hacer referencia a las diferencias y similitudes de los tipos de precedente señalados, partiendo de su origen, las motivaciones de su concepción y eficacia real en la aplicación al derecho.

Así las cosas, es claro que la fuente formal del precedente constitucional tiene su sustento en la producción uniforme del criterio de la Corte Constitucional (especialmente la que se denominó la primera corte 1991 a 1998). En concreto, podría afirmarse que el precedente constitucional surge de la intensión de esa corporación de dar uniformidad a la aplicación de criterios de los operadores judiciales al momento de proteger y ponderar los derechos fundamentales de las personas que en vía constitucional acudían a la rama judicial del poder público.

Como se indicó, la fuente de nacimiento del precedente ordinario es la misma Ley, pues a pesar de la evolución de la completa y pacífica jurisprudencia (en muchas de las temáticas del derecho ordinario) de órganos como el Consejo de Estado, está por mandato constitucional atendiendo a la literalidad del artículo 230 superior, no era más que un criterio auxiliar para los operadores de la justicia. Al efecto, López Medina señala que con la expedición de la Ley 1395 de 2010, en su artículo 114, “se dio un intento no exitoso pero sí bastante notorio”, de reformar el sistema judicial y en gran medida como un paliativo al grave problema de la congestión de la Rama Judicial del poder público, pero además, de un intento de tránsito ordenado al nuevo sistema de oralidad que para la época se pretendía aplicar (López, 2017, pág. 115).

La aplicación de la jurisprudencia como criterio auxiliar de los administradores de justicia, decantó, o en nuestra opinión, por lo menos intentó aclarar los innumerables vacíos normativos que en el día a día los operadores judiciales advertían en las normas de orden público que debían

aplicar, en otras palabras, la jurisprudencia ordinaria comenzó a cumplir una función de determinación de la norma que responde a la ambigüedad de la misma y da dinámica y uniformidad a su aplicación. En concreto, “la Ley 1395 de 2010 ordenaba a las autoridades administrativas que, a la hora de tomar sus decisiones tuvieran en cuenta los precedentes judiciales ya existentes”, lo anterior en aras de no animar a los ciudadanos al ejercicio de las acciones judiciales (hoy medios de control), si no por el contrario, y de forma preferente, por la aplicación en sede administrativa de criterios jurídicos decantados y ampliamente conocidos por las entidades otrora demandadas.

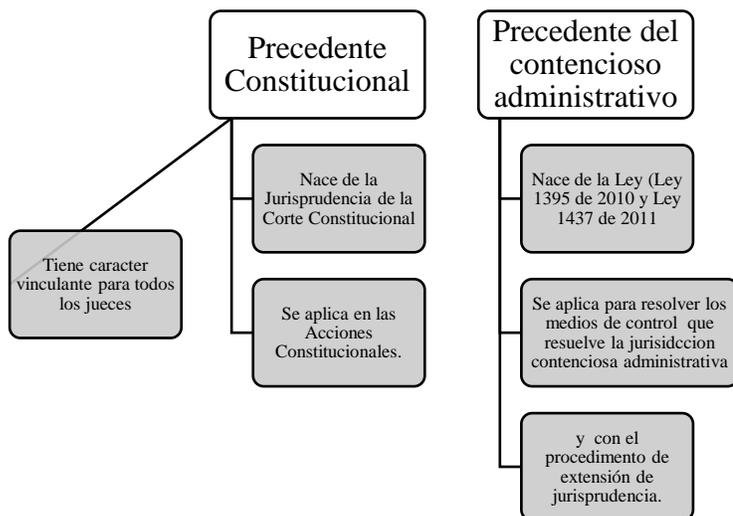
Este concepto jurídico fue fortalecido, con la expedición la “Ley 1437 de 2011”, primero con el artículo 10, según el cual las autoridades al resolver los asuntos de su competencia, tienen la obligación de aplicar las reglas constitucionales (estas de manera preferente según la sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011 de la “Corte Constitucional”), legales y reglamentarias de manera igual en situaciones que tengan los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos”, y segundo con el artículo 102 que introdujo el mecanismo de “extensión de jurisprudencia” y las sentencias de unificación. la nueva codificación para la jurisdicción de lo contencioso dotaba de una renovada fuerza vinculante algunas de las decisiones del “Consejo de Estado”, para ser aplicadas mediante un mecanismo sumario por las entidades estatales sin necesidad de entabrar nuevas Litis, si no con la existencia de identidad de circunstancias “fácticas” y “jurídicas” ya resueltos en casos precedentes. O en últimas, de no ser acogidos en sede administrativa, frente al órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa (“Consejo de Estado”), pero no como un proceso judicial más, sino mediante un procedimiento sumario de decisión.

Dicho procedimiento se encuentra desarrollado en el artículos 269 de la misma codificación, según el cual de ser negada la “extensión de los efectos” de una sentencia de unificación en un caso determinado por la autoridad administrativa, el interesado podría acudir ante el “Consejo de

Estado”, corporación que de estimar procedente la solicitud impetrada ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho reclamado profiriendo una providencia que tendrá iguales efectos que el fallo aplicado, procedimiento que se explicará en profundidad en el capítulo segundo de este trabajo investigativo.

Luego, una de las diferencias del precedente constitucional y el del contencioso administrativo es su fuente de creación, pues, las leyes variaron de forma importante la función de este. Por una parte, atendiendo a lo reglado por la Constitución Política, la Corte Constitucional elevó su valor sobre la consigna de que era necesario constitucionalizar el derecho ordinario para garantizar plenamente la tutela de los derechos fundamentales, por ello, la obligación de obediencia de las decisiones que esta corte profiera no solo compete a los jueces sino de las personas o naturales o jurídicas encargadas de la materialización y control de dichos derechos. Por otra parte, el precedente administrativo, su aplicación y/o extensión no tiene que ver preferentemente con la salvaguarda de garantías fundamentales, pues este sirve principalmente como mecanismo de solución de controversias análogas, amparado en la “seguridad jurídica” y la “igualdad” en la resolución de casos con supuestos “fácticos” y “jurídicos” iguales, dicho de otra forma, el precedente administrativo deviene de mundo del derecho procesal, mientras que el constitucional se erige en una disposición de la norma superior. Lo expuesto en los párrafos que anteceden se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfica 7 Características generales de los tipos de precedente



Autoría: grupo investigador

Fuente: López, D. (2017). *“Eslabones del Derecho”*. Bogotá D.C., Colombia: Legis y López, D. (2006). *“El Derecho de los Jueces”*. Bogotá D.C., Colombia: Legis

1.5. De la función creadora del precedente judicial

En los Estados organizados bajo la eología de “Estado social de derecho”, las sentencias expedidas por los órganos de cierre se constituyen en fuente de derecho y teniendo en cuenta esta característica, orientan las decisiones de los órganos de justicia y, actualmente, en nuestro país con la vigente legislación de lo contencioso administrativo, también las de las autoridades administrativas. Es así pues que dichos pronunciamientos crean precedente judicial cuya *ratio decidendi* orienta las decisiones de quienes deben aplicarlo en casos análogos en observancia a los criterios de “igualdad” y de “seguridad jurídica”.

Con todo, en nuestro país, la jurisprudencia o el precedente judicial, se insiste, dejó de ser una fuente auxiliar del derecho a la luz de las normas constitucionales per se, para convertirse en un criterio vinculante para casos que se consideren similares. No obstante, si el texto legal, en efecto,

se pudiera aplicar en sentido “exacto” sin que tuviera que mediar una labor intelectual interpretativa desarrollada por las cortes judiciales en su función de órgano de cierre, no tendría sentido hablar de *ratio decidendi* o de precedente. Por ello, como lo afirma Marinoni: “el sistema de precedentes obligatorios es una consecuencia lógica de la existencia de reglas determinadas a partir de la actividad de la corte suprema” (Marinoni, 2016, pág. 134).

En razón a esto, un Estado como el colombiano no podría desconocer o despojar de la función de crear jurisprudencia o precedente a las Altas Cortes que componen el poder judicial, toda vez que constitucionalmente prima el deber de prestar las garantías mínimas de igualdad y seguridad jurídica ante las decisiones judiciales, lo que redundaría en la consecución de un derecho coherente.

Taruffo concibe la función de la corte en el contexto del ordenamiento legal italiano, el cual establece que ella “en cuanto a órgano supremo de poder judicial, asegura la exacta observancia, la interpretación uniforme de la ley y la unidad del derecho objetivo nacional” (art. 65 Ley de ordenamiento judicial italiana), atribuyéndole especial sentido a cada una de las afirmaciones contenidas en ese texto, haciendo crítica de ellas (Taruffo, 2012). Cuando Taruffo desarrolla la idea “exacta observancia” aduce que la exactitud, quisiera dar a entender que la norma puede ser medida como un “cálculo” y que en ese sentido se podría utilizar al momento de aplicarla el método “sistemático-deductivo” en el que supuestamente se podrían obtener soluciones objetivas y que correspondan a la verdad, sin que pudiera mediar o interponerse criterios subjetivos del operador judicial (Marinoni, 2016).

Otro punto que analiza frente a la exactitud, es el referente a que solo pueda haber una interpretación exacta, pese a que comúnmente una norma da lugar a múltiples interpretaciones, pues, al realizar un ejercicio interpretativo se tendrían que descartar de plano las interpretaciones equivocadas, descubriendo así el “verdadero significado” de la norma. Dicho de otro modo, el

significado de la regla existe previamente y es objetivo, de modo que la labor de la interpretación de la Corte solo lo descubre y lo declara en sus providencias. Por ello advierte que el citado artículo presupone que la casación tiene como objetivo aclarar la confusión creada por la jurisprudencia misma, indicando cual es la interpretación “exacta”, por demás única, de la regla.

Con respecto a la “unidad del derecho objetivo”, el autor supone que el máximo órgano de la justicia tendría que realizar una interpretación “auténtica” del articulado objeto de estudio para que se convirtiera en criterio y solo de ese modo se podría aplicar por los tribunales inferiores a la hora de tomar sus decisiones.

Finalmente, considera que la “interpretación uniforme” de la ley esta directamente ligada con su “exacta observancia” por ello recalca que “en sustancia, dado que toda norma tiene un significado verdadero y objetivamente dado, que corresponde a la casación descubrir, es ese significado el que debe repetirse de modo uniforme en todos los casos en los que la norma encuentre aplicación”.

De lo anterior se logra resaltar el papel preponderante de los órganos de cierre al brindar coherencia y uniformidad en el derecho por medio de sus precedentes, apoyados en que el inclemente paso del tiempo y las realidades sociales que dejaron sin peso la creencia teórica de que la función de la corte únicamente comprendía la interpretación exacta de la ley, pues la función de estas no puede ser una sola, única o individual, toda vez que la llegada del constitucionalismo y las teorías sobre la interpretación revalidaron de forma simple y sin más “la idea de que la ley es suficiente para garantizar la igualdad” (Marinoni, 2016, pág. 137).

En el caso colombiano, la reforma del Código Contencioso Administrativo, según Jean Paul Velásquez Gómez (2004), consistió, en gran medida “constitucionalizar al juez administrativo”, pues se invadió o irradió de normas constitucionales las actividades que desarrolla el Estado, entre

ellas la gubernativa o administrativa (p. 43). Dicha reforma fue vital para intentar acabar con la congestión, la demora en los procesos y en parte hasta la corrupción en el tratamiento de los procesos y acciones contencioso administrativas (Vidal Perdomo, 2016, pág. 566).

Por ello ahora, además de acudir a consideraciones sociales, morales, políticas o de realidades económicas, tienen que acogerse los derechos y principios constitucionales, ampliando el criterio judicial para resolver el caso concreto. En términos de Cappelletti “un sistema que da al juez de primera instancia la facultad de controlar la constitucionalidad de la ley y de interpretarla según la constitución, no puede presidir de un sistema de precedentes obligatorios”. Dicha afirmación otorga sentido al hecho de que las cortes definan significados e interpretaciones de las normas logrando previsibilidad e igualdad con sus pronunciamientos. Marinoni, encuentra este espacio necesario y como un logro de la justicia, pues considera que:

“Solo el respeto a los precedentes de la corte suprema puede dejar claro que la cláusula general se destina a dar al poder judicial la facultad de elaborar una norma de aplicación general, aunque atienda a una circunstancia específica que no puede definirse en el momento en que se dicta el texto legal. Es decir, la norma judicial derivada de la técnica legislativa de las cláusulas generales, pese a considerar una circunstancia que surge en el caso concreto, debe tener carácter universal, en la medida en que no tendría racionalidad si no puede aplicarse a casos futuros marcados por la misma circunstancia” (Marinoni, 2016).

Por esto, el precedente elaborado por cuerpos colegiados de cierre pretende atribuir sentido a los textos legales y/o a las reglas judiciales, sentido que en últimas es la regla extraída de la disposición que el juez aplica al momento de resolver la controversia que se ponga en su conocimiento. Dicha atribución de sentido se da tanto en el escenario en que el caso bajo estudio

sea fácil o claro, como de uno difícil, porque el hecho de atribuir sentido se da inevitablemente al enfrentarse a un enunciado reglado. No obstante, por más de que se recalque dicha función no se pretende definir que esa interpretación o sentido impartido sea “verdadera o correcta”, pues atendiendo a lo definido por el autor en cita es mejor entender ello como interpretaciones justificadas o argumentadas, sólidas y concretas.

En palabras de Taruffo, la labor interpretativa debe buscar o apoyarse en criterios o elecciones aceptables que la justifiquen, lo que denomina “las mejores razones”, con ello la corte estará dotada de forma natural de la posibilidad de garantizar la “unidad del derecho” atribuyéndole sentido adecuado al derecho, pues la función del órgano último de cierre:

“no puede verse como la de asegurar la exactitud formal de la interpretación, puesto que ello equivaldría a hacer prevalecer la interpretación formal, fundada únicamente en criterios formales. Le corresponde, eso sí, establecer cuál es la interpretación justa de la norma con base en las directivas y elecciones interpretativas más correctas, es decir, aceptables a partir de las mejores razones” (Ferrer & Vázquez, 2016).

Taruffo ha presentado ensayos críticos sobre las Cortes Supremas y su esperada capacidad para brindar respuestas uniformes en el derecho y centraba sus argumentos en el hecho que de la pretensión de que la jurisprudencia sea uniforme es un “objeto de deseo” y que la finalidad de que la jurisprudencia brinde certeza y previsibilidad al derecho es un ideal del ordenamiento jurídico, pues todos los conflictos encontrarían siempre una solución estable y unitaria. Sin embargo, ese ideal debe ser remplazado por una observación dinámica la cual permitirá advertir las posibles inconsistencias que revela la ley y de suyo, la aplicación e interpretación que de ella están haciendo los jueces. Por ello el autor afirma que:

“es errado partir de una concepción universalista del derecho apoyada en una estructura burocrática y piramidal, en la que solamente el vértice puede dar respuesta pretendidamente correcta, ya que cuanto más alta sea la posición mayor será el peligro de que los criterios se presenten como meras abstracciones” (Marinoni, 2016).

Reviste particular importancia entonces que la labor de impartir justicia que tenga como soporte el análisis moderado y razonable de los hechos que se pongan en conocimiento, enfatizando en la particularidad del propio caso, sin pretender de manera rígida o cerrada la uniformidad “universal” de todos los casos que se resuelven. Esta posición da cuenta entonces de la tensión que se presenta entre dos paradigmas: el de la “universalización” entendida como las reglas que crea el juez para solucionar una controversia más allá de los hechos y el del “particularismo”, que hace referencia a los hechos estudiados en cada uno de los asuntos.

En la aplicación del precedente se deben analizar tres tipos de relaciones pues no se pueden dejar de lado los hechos del caso y su trascendencia para lograr que lo resuelto en el pasado pueda influenciar decisiones futuras. La primera, hace alusión a que la decisión sucesiva se funda en la semejanza de los hechos; la segunda, sostiene que solo es posible encontrar elementos comunes en los hechos, y la tercera indica que se justifica su aplicación por argumentos compartidos que pueden referirse a reglas, hechos o valores. Estas relaciones evidencian que aplicar el precedente orientándose a los hechos del caso o aplicarlo orientándose a las reglas que este fijó, son posiciones que indefectiblemente están interconectadas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que para que una decisión judicial de una corte sea usada para resolver casos futuros similares esta debe ser aceptada por sus inferiores, por ello, la conformación del precedente también depende de cuánto logre convencer la decisión pasada a la realidad del nuevo caso, Eduardo Orteiza, analiza esta situación y comparte la posición de que:

“las decisiones formadas a partir de criterios consolidados pasan por idéntica prueba y son sometidas a juicio crítico de los nuevos intervinientes. En forma horizontal y vertical las sentencias son parte de un proceso hermenéutico que termina por generar un conflicto sobre los principios utilizados para solucionar los problemas que plantea la legislación formal, desde la particular visión que se despliega al ponerlas en sintonía con los hechos y las normas examinados en hechos futuros” (Oteiza, 2016, pág. 164).

De manera que pese a que el derecho administrativo haya sido de naturaleza legislada, la jurisprudencia, dice Juan Carlos Henao, “no se ha resignado en ningún momento a cumplir la labor de ser tan solo la boca de la ley”, pues es evidente que las interpretaciones y los razonamientos en clave de “creatividad de las interpretaciones posibles de artículos de una ley y otras que, incluso surgieron directamente de la inspiración del juez, sin intermediación del legislador” en temas administrativos por ejemplo “ha creado verdaderas normas jurídicas” (Ospina Garzón & Montaña Plata, 2014, pág. 246).

Por ello, el precedente que se emita, particularmente en el Consejo de Estado, debe contener reglas claras de derecho, enmarcando sus actuaciones a los principios constitucionales donde “el ciudadano se convierte entonces en el centro y núcleo de la actuación administrativa” (Rojas, 2012, pág. 91), por tanto, los operadores judiciales y administrativos que los apliquen se erigirán en “garantes de derechos” (Rojas, 2015). De suerte que a una sentencia de unificación, se “convierte en norma de obligatorio cumplimiento para los jueces y autoridades administrativas, por lo cual abandona su categoría como criterio auxiliar de justicia, para ser fuente formal de derecho” (Lobo & Ortega, 2015, pág. 9).

El Consejo de Estado como corte creadora de precedentes encargada de atribuir sentido al derecho y de garantizar la “igualdad” y la “seguridad jurídica”, propuso la adecuación de la figura

de la “extensión de jurisprudencia” al ordenamiento jurídico colombiano, con el propósito de dar aplicación directa a sus “sentencias de unificación”, pretendiendo que además de los jueces, las autoridades administrativas den aplicación directa a los criterios fijados en estas cuando profieran actos administrativos, en procura y beneficio de los ciudadanos.

Así pues, al proponerse ahora la aplicación de los efectos de la jurisprudencia de unificación del órgano de cierre por parte de las autoridades administrativas permite, y posibilita que se solucionen las controversias de los administrados de manera celer, de forma igualitaria y con plena conciencia de la seguridad jurídica que debe revestir el derecho, mediante un mecanismo novedoso para la administración y el ciudadano. Por ello, lo ideal sería, atendiendo los fines de la norma que “a futuro el mecanismo de extensión de la jurisprudencia, se aplique por vía oficiosa, es decir, sin necesidad de que medie petición especial por parte de los interesados, por supuesto, previa concertación con las demás autoridades involucradas en la decisión” (Blanco C. , 2014, pág. 15).

Con esta inclusión normativa también se buscó la consolidación de coherencia en el ordenamiento jurídico propio de un estado social de derecho, pues que el precedente sea vinculante y que pueda ser aplicado aun a instancias de la administración, es una garantía imprescindible para la unidad del derecho, por ende, para tutelar la “igualdad” y la “seguridad jurídica”. Por eso es que la labor del órgano de cierre es necesaria para definir la interpretación adecuada, a fin de evitar decisiones desiguales en casos iguales.

En suma, el sistema jurídico y los órganos judiciales deben permitir previsiones, esto es, interpretaciones o aplicación de decisiones univocas que generen sentido de seguridad en los ciudadanos y de igualdad a través de la vinculatoriedad de los precedentes. Aunque es innegable que cortes como el Consejo de Estado, enfrentan el dilema de la estabilidad de sus

pronunciamientos y de su inevitable transformación ante los innumerables procesos de cambio que puedan atravesar las sociedades.

En la praxis se aplaude el hecho de que, en el derecho administrativo, se cuente con un marco legal y nuevas herramientas para hacer valer derechos ante situaciones con identidad de supuestos “fácticos” y “jurídicos” ante la administración como lo es la “extensión de efectos” de providencias de unificación, toda vez que se erige como una propuesta de reconocimiento de derechos fundamentales permitiendo que el rol que desempeñan los operadores judiciales, también lo pueda realizar la administración pública.

Resulta evidente entonces que, aunque la herramienta fue principalmente instituida para que la administración la aplicara, en asuntos de competencia laboral administrativa las entidades públicas no le han brindado aplicación efectiva y por ello ha tenido que materializarla la Sección Segunda del Consejo de Estado³, lo que ha demostrado la efectividad de la figura y la posibilidad de concretarla sin necesidad de acudir a un litigio largo y engorroso, logrando así, como era lo esperado, la solución de la controversia. Dicha afirmación se hace porque de haber sido aplicada la figura, no habrían llegado los asuntos al Consejo de Estado.

Dicha situación refleja que, atendiendo a la escala de gradación sobre la eficacia del precedente que se analizó en la gráfica 1, las autoridades administrativas no aplican directamente la regla fijada tanto en el CPACA como la que plasmó la corporación en las sentencias de unificación cuya extensión solicitaron los ciudadanos que acudieron a ellas pretendiendo la resolución de su caso sin tener que iniciar un engorroso proceso contencioso administrativo. Por ello, siguiendo a Taruffo, se puede concluir que no se está cumpliendo con el deber de acatamiento de la regla del

³Como se mostrará en el capítulo tercero de este trabajo.

precedente, por ello se sitúa dicho comportamiento en el cuarto grado de la escala que se utilizó para demostrar su eficacia (véase la gráfica 1).

Como se verá en el capítulo siguiente, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha marcado la pauta para que las autoridades administrativas incorporen y apliquen de forma directa los efectos de sentencias de unificación que resolvieron casos análogos, pues se ha impartido un trato igualitario a los ciudadanos cuyas circunstancias se encontraron semejantes a las que fueron tratadas en la sentencia a extender invocada por los solicitantes, por encontrarse en idéntica situación “fáctica” y “jurídica”.

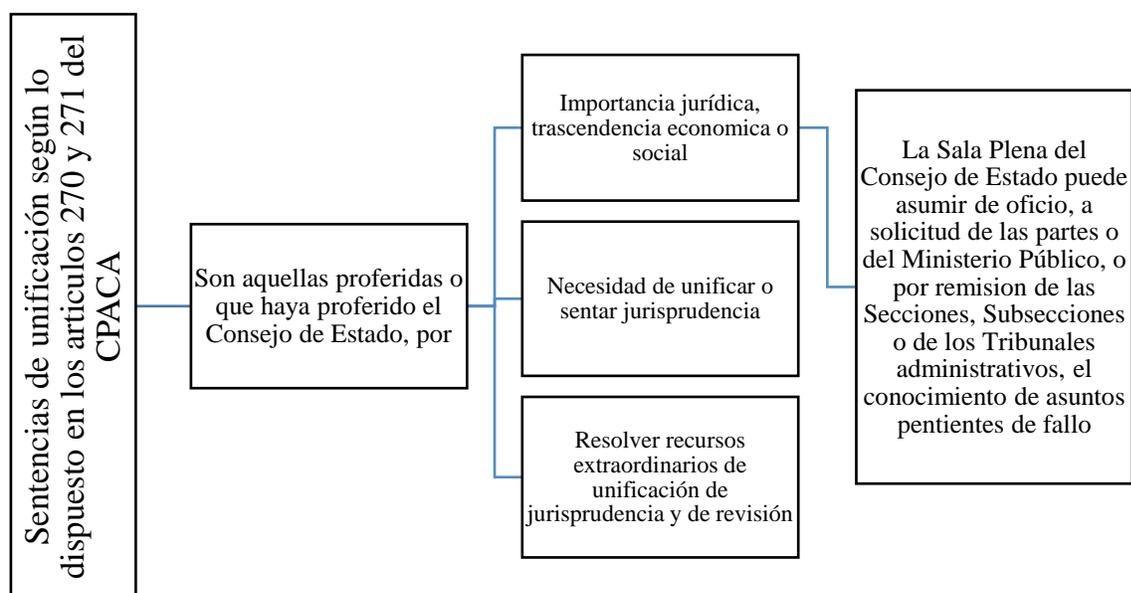
Como a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011, “al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades administrativas estarán obligadas a decidir de conformidad con las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado y la jurisprudencia reiterada de la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (Ley 1437, 2011), en casos similares o con identidad de causa, reviste importancia conocer cómo ha evolucionado en la práctica esta figura jurídica y cuál ha sido el papel del “Consejo de Estado” en su aplicación, como órgano de cierre judicial y consultivo de la administración del Estado y único competente para pronunciarse dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” negadas o dejadas de contestar a instancias de la administración.

1.6. Sentencias de unificación

La novedad que surgió con el término sentencia de unificación con la entrada en vigencia de la nueva normatividad de lo contencioso administrativo fue notoria. No obstante, antes de la expedición de esta figura jurídica, ya existían ciertos fallos proferidos por la máxima autoridad administrativa con el ánimo de unificar posturas y criterios, “sentencias de unificación”, las cuales no eran fáciles de identificar como tal, pues, era necesario leer todo el contenido de la providencia

para descubrir que así era. Ahora con la expedición del Acuerdo 148 de 2014 (Acuerdo 148, 2014), “por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado”, se estableció que para que se pueda determinar si la providencia que se emite es una “sentencia de unificación”, se debe agotar el procedimiento establecido en el artículo 271 del CPACA, que señala que “por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social y necesidad de sentar jurisprudencia tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como las diferentes secciones que componen la Corporación podrán emitir pronunciamientos con fines de unificación” (Ley 1437, 2011). Por ello, dichas sentencias actualmente tienen un rotulo que las identifica de manera expedita, como sucede con las sentencias unificadas expedidas por la Corte Constitucional.

Gráfica 8 Concepto de sentencias de unificación



Autoría: propia del grupo investigador

Fuente: artículos 270 y 271 del “Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437, 2011).

Se resalta entonces que las Secciones que conforman el “Consejo de Estado” también pueden proferir “sentencias de unificación” respecto de procesos que sean competencia de las Subsecciones o de los diferentes Tribunales Administrativos del país, siempre y cuando los procesos de estos últimos se estén conociendo en única o en segunda instancia. La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad del artículo 270 del CPACA sostuvo que las “sentencias de unificación” son un tipo especial de jurisprudencias y por ello tendrán la virtud de otorgar un alto grado de “seguridad jurídica” y de certeza para los operadores judiciales y administrativos. Por lo mismo, deben dotar dichos pronunciamientos con reglas claras, uniformes e identificables.

Del artículo 10 del CPACA se extrae que la administración, al resolver los asuntos puestos en su conocimiento y que sean de su competencia, tendrá que aplicar la “Constitución Política”, la Ley y sus correspondientes reglamentos de manera análoga a los casos que reúnan identidad de supuestos “facticos” y “jurídicos”; no obstante, también le impuso el deber o la obligación de que al adoptar sus decisiones tuviera en cuenta las “sentencias de unificación” jurisprudencial del “Consejo de Estado”, lo que le da carácter vinculante a dichas providencias, pues, el ciudadano puede hacer exigible desde esa instancia la aplicación de la jurisprudencia que haya proferido el Máximo Tribunal de lo contencioso administrativo en la que se resolviera sobre unos hechos similares, enfrentados a un mismo soporte legal.

Así las cosas, no se puede desconocer que la intención de esta norma no es otra que otorgar el reconocimiento de los derechos de los administrados en sede administrativa, evitando la intervención del juez en casos que ya fueron desatados en providencias de unificación.

Dicha norma también fue objeto de control de constitucionalidad por parte de la “Corte Constitucional” en la sentencia C-634 de 2011, en la que declaró su exequibilidad, pero,

condicionada al hecho de que su aplicación no se refiere solamente a las “sentencias de unificación del Consejo de Estado”, sino que también se deben tener en cuenta, y en forma preferente, las decisiones de esa Corporación que interpreten normas constitucionales que deban aplicar a la solución de sus controversias.

Vale la pena traer a colación que la “Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado” conceptuó que, aunque la ley introdujo una noción restrictiva de “sentencias de unificación”, eso no es óbice para que las demás sentencias del “Consejo de Estado” no constituyan precedente y sean solo criterios auxiliares, pues no han perdido su valor como tal, por ello también debe ser tenidas en cuenta por la administración al momento de resolver los asuntos de su competencia y expedir actos administrativos (Exp. 2177, 2013). Dicho criterio se acompasa con el señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012, en la que concretamente se señaló que:

“Ahora bien, en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. 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 (Sentencia C-588, 2012)” .

Así las cosas, se podría decir que las sentencias de unificación cuentan con cierto grado de superioridad sobre otras providencias que resolvieron casos particulares con efectos *inter partes*, por ello, para poder hablar de una “sentencia de unificación jurisprudencial” no basta simplemente con que haya sido proferida por la “Sala Plena” o por una de las “Secciones del Consejo de Estado”, sino que resulta imperioso que ese proveído cumpla con el procedimiento previsto en el artículo 271 del CPACA, que aunque no existía para cuando fueron dictadas algunas sentencias con esas características, se ha logrado identificar que tuvieron precisamente como objeto que la Sección Segunda se pronunciara para unificar criterios, pues al estar dividida en dos subsecciones (A y B), muchas veces no coincidían en posiciones interpretativas sus ponencias, generando inseguridad jurídica al punto de que cada asunto de características similares iba a ser resuelto “según la Subsección a la que le correspondiera” lo que de suyo se convertía en una burla al usuario de la administración de justicia. En suma, antes del CPACA ya se habían emitido pronunciamientos con la finalidad expresa de sentar jurisprudencia dada la importancia jurídica de definir los asuntos que en las Subsecciones de la Corporación estaban resolviéndose de manera diferente.

Todo lo anterior ratifica que el sistema de fuentes en nuestro ordenamiento se transformó al incluir en el texto legal normas que propugnan por la aplicación del precedente judicial y las sentencias de unificación para resolver determinadas situaciones no solo a nivel judicial sino también dando alcance a instancias administrativas. Al llegar a este punto se considera pertinente indicar que en materia contenciosa administrativa se cuenta tanto con el precedente judicial como son las “sentencias de unificación” y que ambos resultan relevantes y vinculantes, y que difieren únicamente en que las últimas tienen la posibilidad de ser extendidas por la administración por solicitud de los administrados como se explicará en el siguiente capítulo. El doctor Díaz Palacios

define esta situación de manera muy particular, la cual vale la pena citar: “Se podría decir, que las sentencias de unificación recogen el precedente y le imprimen un carácter legal y reglado del que pese a los esfuerzos de la Corte y el Consejo de Estado, el simple precedente carecía” (Díaz, 2017).

En ese sentido, para (Arboleda Perdomo, 2014), en la praxis se pretende extender los efectos de las “sentencias de unificación” tantas veces mencionadas, pero en ningún caso aplicar la sentencia en sí misma, pues, “el código no admite que la sentencia sea por sí misma creadora de derecho y por lo tanto aplicable a un caso; lo que ocurre es que en ella se define una situación particular aplicando el derecho vigente”, y lo que indudablemente deben hacer las autoridades administrativas es solucionar la petición del ciudadano del mismo modo como se logró en la “sentencia de unificación”, siempre que se cumplan todos los requisitos descritos en el CPACA (Arboleda Perdomo, 2014, pág. 163).

Las sentencias que se identificaron como de unificación en este trabajo, fueron proferidas antes de la expedición de la “Ley 1437 de 2011”. La necesidad de unificar surgió en ese instante debido a la disparidad de criterios entre las “subsecciones A y B de la Sección Segunda del Consejo de Estado”. No obstante, los motivos particulares por los cuales se llegó a la necesidad de unificar criterios serán detallados en el capítulo tercero.

1.7. Desacuerdos entre operadores jurídicos que generan la necesidad de unificar jurisprudencia

Siguiendo con el desarrollo de la idea de la necesidad que surgió al interior de la Sección Segunda de unificar criterios jurisprudenciales, además de los descritos en los artículos 270 y 271 del CPACA desarrollados en la gráfica 8 de este trabajo, es pertinente hacer alusión a que es propio del relacionamiento humano discrepar acerca de algún punto en específico, por ello no es extraño a esto los desacuerdos entre abogados, funcionarios judiciales, legisladores, autoridades

administrativas, entre otros. En términos de Dworkin “los abogados y los jueces parecen estar muy frecuentemente en desacuerdo acerca del derecho que gobierna un caso”. Las relaciones de desacuerdos más estudiadas por los doctrinantes reposan en la identificación de las fuentes de derecho y en cuál debe ser su interpretación. En efecto pueden existir: i) acuerdo sobre la fuente, pero desacuerdo en la interpretación, ii) desacuerdo sobre la fuente, pero acuerdo sobre la interpretación, iii) acuerdo sobre ambas cosas o iv) desacuerdo entre la fuente y su posible interpretación (Dolcetti & Ratti, 2012). Para dar mayor ilustración sobre la anterior idea, es importante enfatizar sobre la siguiente clasificación hecha por los profesores Andrea Dolcetti y Giovanni B. Ratti en su escrito “Los desacuerdos jurídicos y la doble naturaleza del derecho”, a través de la siguiente tabla:

Tabla 4 Clasificación de los desacuerdos jurídicos

Desacuerdos de reconocimiento	Desacuerdos interpretativos	Desacuerdos decisionales	Desacuerdos axiológicos
<p>Se da cuando los administradores de justicia mantienen concepciones diferentes de las fuentes validas del derecho.</p> <p>“la disputa interminable entre el positivismo y el iusnaturalismo”</p>	<p>Situaciones en las que los jueces tienen opiniones variadas y distintas al atribuir significado a las fuentes del derecho. Se da por la presencia de múltiples principios y valores en los fundamentos en el ordenamiento que permite dar diferentes significados a las fuentes del derecho y por las practicas que devienen de la costumbre sobre la interpretación jurídica.</p>	<p>Surge cuando dos operadores judiciales solucionan el mismo problema normativo de manera diferente. Decisiones no unánimes plasmadas en una posición mayoritaria con una disidente.</p> <p>Ambas están igualmente justificadas jurídicamente, esto es pueden ser validas</p>	<p>Se da cuando varias autoridades judiciales defienden ideas diferentes a cerca del contenido o la existencia de los valores.</p>

Autoría: elaboración propia

Fuente: Dolcetti, A., Ratti, G. “Los desacuerdos jurídicos y la doble naturaleza del derecho”. En “*Acordes y desacuerdos cómo y por qué los juristas discrepan*”. Madrid: Marcial Pons (pag.185-187)

Retomando una idea que se plasmó al inicio de este capítulo, las sentencias de unificación por lo menos en el caso específico de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, además de los casos de importancia surgieron como solución a los desacuerdos que se presentaban al interior de esta sala y que estaba produciendo el fenómeno de que los asuntos fueran resueltos de manera diferente, aun cuando compartían características o supuestos de hecho y de derecho similares. Atendiendo a la clasificación a la que se acudió para la elaboración de la tabla que antecede, la Sección Segunda se encontraba envuelta en los desacuerdos decisonal e interpretativo, pues cada subsección estaba encontrando un sentido normativo diferente en una misma disposición, que aunque fueran soluciones validas desde el punto de vista jurídico y constitucional, no estaban respondiendo con las garantías mínimas de coherencia en el derecho y seguridad jurídica que deben revestir la labor judicial. Mucho menos estaban aplicando criterios de igualdad para los administrados en la toma de sus decisiones.

Dichos desacuerdos entonces, estuvieron superados una vez la “Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado” resolvió sesionar de forma conjunta para por medio de un precedente, unificar la interpretación que resultara adecuada y garante de las prerrogativas anunciadas, esto es una vez identificado el desacuerdo, la manera encontrada para llegar a solucionarlo fue crear una regla que resultara vinculante para los demás jueces, incluso para ellos mismos, pues, en caso de resolver un asunto de manera diferente a la solución encontrada en la unificación (suponiendo la existencia de supuestos fácticos y jurídicos en el caso posterior) tendrán

que sustentar y argumentar en debida forma dicha resolución o emitir una decisión que rectifique o modifique la anterior posición unificada, obviamente con anuencia de la Sala en pleno.

1.8. Conclusiones del capítulo

El precedente es la interpretación consolidada y pacífica que hace un órgano de cierre sobre una norma de orden público que se convierte en fuente formal del derecho por mandato legal o constitucional según sea el caso. Dicho de otro modo, es la interpretación que hace el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo en una sentencia de unificación que adquiere para el juez inferior que aplica la norma, una obligación de vinculación y acatamiento. El concepto de precedente es vital tanto el derecho como la labor judicial.

El precedente es interpretativo porque a través de la interpretación se le da sentido a la regla que contiene una disposición legal y/o jurisprudencial. La labor del juez, en este caso entendida como órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en todo caso aportará o creará reglas judiciales para la resolución de casos posteriores, aunque el derecho legislado haya aportado una solución clara y concreta para la controversia o se recurra a fuentes axiológicas o de principios de suyo que toda actividad creativa o de creación no comporta simplemente la aplicación del derecho, sino que también lo crea. Así pues, tanto la continuidad de las reglas jurídicas existentes como su cambio son posibles en el mundo jurídico gracias a la interpretación.

Se habla de carácter obligatorio de las jurisprudencias de los órganos de cierre como la “Corte Constitucional”, la “Corte Suprema de Justicia” y el “Consejo de Estado” hace alusión al deber de seguir y aplicar los precedentes judiciales expedidos por estos; sin embargo, todos los jueces tienen la facultad de decidir en un sentido diferente, siempre que se justifique de manera adecuada expresa y suficiente los motivos y razones de su disenso respetando en todo caso los derechos y

garantías fundamentales de las partes en el proceso, por ello se afirma que el precedente tiene efecto vinculante.

Para hablar de la aplicación del precedente se requiere, indispensablemente, que el caso al cual se pretende emplear sea semejante y coincidente, pues la respuesta que este brinda permite mantener la coherencia del derecho.

La unificación jurisprudencial realizada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” surgió como respuesta a los desacuerdos existentes entre sus subsecciones para resolver controversias en derecho sobre el mismo punto. A partir de la proyección de decisiones unificadas se dio seguridad jurídica y coherencia al derecho, lo que se suyo permite que se pueda aplicar en sede administrativa como lo dispone el CPACA la figura que se estudia.

Es viable afirmar, que la aplicación del precedente constitucional ha sido más exitosa, que la del precedente ordinario, pues la utilización de una decisión obtenida tras la interpretación de una norma de orden constitucional en un caso concreto por parte de los jueces de tutela, aplicada al resolver una acción constitucional con similitud de supuestos “fáticos” y “jurídicos” sin tener que acudir a un procedimiento legal distinto, simplifica la labor del operador judicial, lo que es posible gracias a la naturaleza del procedimiento constitucional, que nació revestido de una celeridad y eficacia con la que no cuentan los medios de control de lo contencioso administrativo y mucho menos las acciones de las otras jurisdicciones ordinarias de la Rama Judicial. Lo anterior por cuanto, la aplicación de manera directa de una regla obtenida en una sentencia de unificación por parte de los jueces contenciosos (para el caso de la jurisdicción contenciosa), implica que el administrado acuda ante el juez ordinario en ejercicio del medio de control que corresponda o a la utilización del mecanismo de “extensión de jurisprudencia” sin garantía de éxito, esto es, sin que

sea efectiva su aplicación a instancias administrativas y por ello terminan acudiendo en ultimas al aparato judicial.

La herramienta de “extensión de la jurisprudencia” es un procedimiento sumario, célere y eficaz que no pretende el estudio de fondo de pretensiones y argumentos de defensa de las partes de una Litis, sino por el contrario, la aplicación directa a su caso de una *ratio decidendi*, en la que se una controversia en asuntos con identidad “fáctica” y “jurídica”, sin que el individuo tenga que acudir a los medios de control ordinarios, pues la figura busca que se vea beneficiado en la resolución de su proceso con la aplicación de un precedente ante el ente administrativo y en caso de que este no lo haga, se niegue o no conteste que se hubiere podido aplicar por el mecanismo de “extensión de jurisprudencia”. Es decir, que además de la posibilidad de acudir ante la entidad administrativa para la aplicación de una sentencia de unificación, también es viable acudir directamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en cuyo caso el juez también se ve obligado a la aplicación del precedente.

La aparición de los conceptos de “sentencias de unificación” y “extensión de jurisprudencia” pretende generar igualdad, incentivar la seguridad jurídica, fomentar la congruencia del sistema jurídico y sus fuentes y promover la pronta resolución de controversias tanto en sede judicial como administrativa.

Capítulo 2. Desarrollo procedimental de la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en la Sección Segunda

Como se viene explicando en el capítulo anterior el concepto del precedente jurisprudencial ha evolucionado en nuestro ordenamiento jurídico convirtiéndose en un elemento vinculante para las decisiones judiciales, teniendo en cuenta que deviene de las providencias de las Altas Cortes en razón de su función unificadora como órganos de cierre. Este elemento brinda “igualdad” y “seguridad jurídica” a los administrados, además de convertirse en criterio obligado para las autoridades administrativas al momento de tomar sus decisiones.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha presentado congestión judicial, lo cual ha generado desgaste de la administración de justicia, quebranto de derechos de los ciudadanos, inseguridad jurídica y lo peor ha generado que por sus inconformidades se presenten demandas las cuales hacen que se pierdan múltiples sumas de dinero que afectan el erario.

El propósito del mecanismo de la “extensión de la jurisprudencia” no es solo descongestionar los despachos judiciales, sino lograr que los derechos de los administrados se resuelvan directamente por la autoridad pública competente con un procedimiento más rápido, ágil y eficaz, evitando así el desgaste de la administración de justicia.

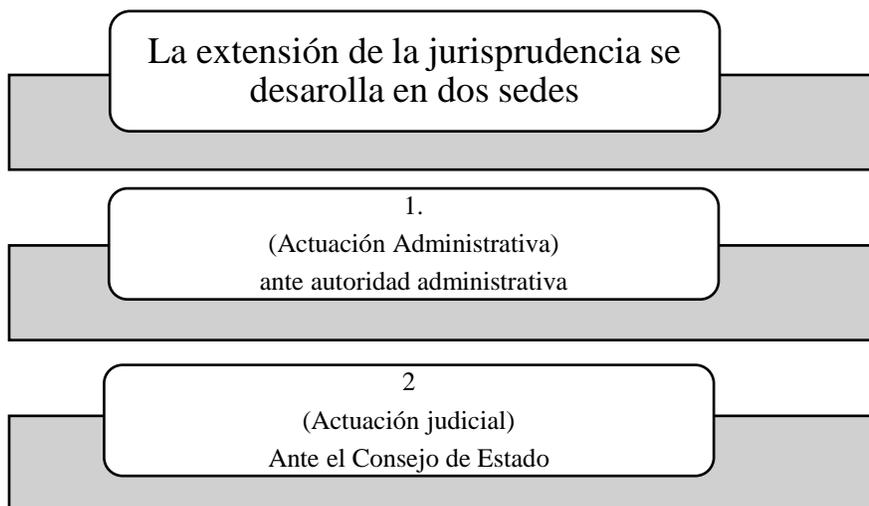
Con esta figura, los ciudadanos, mediante un “derecho de petición” acuden directamente a la administración con el fin de que se les reconozca un derecho en los mismos términos que los jueces administrativos lo han hecho en casos parecidos; luego, el mecanismo, también representa una gran responsabilidad, en tanto, implica que a las autoridades públicas corresponde “extender efectos de una sentencia”, se apropien del alcance del mecanismo. Además, con esta se pretende superar ciertas problemáticas que tiene que ver con el mal funcionamiento de la administración, y en virtud de ello, la gran cantidad de procesos pendientes por resolver que están en el olvido.

El presente capítulo tiene como propósito mostrar el procedimiento que se debe impartir para utilizar la “extensión de la jurisprudencia”, en ese sentido, primero se mostrará la naturaleza jurídica de la “extensión” jurisprudencial, con el fin de comprender el procedimiento que debe realizar el ciudadano para que se extienda una “sentencia de unificación” del “Consejo de Estado”, segundo, se explicará cómo está estructurada la Sección Segunda del “Consejo de Estado”, y tercero, se abordaran uno a uno los requisitos que se exigen para presentar la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante la entidad administrativa y ante el “Consejo de Estado” y los términos legales con los que cuentan dichas entidades para dar una respuesta clara y oportuna.

2.1. Origen del mecanismo de la “extensión de la jurisprudencia”

La inclusión de la extensión de jurisprudencia del “Consejo de Estado” aparentemente es nueva en el orden jurídico nacional, lo cierto es que dicho mecanismo ha sido regulado ya en otras naciones, tanto en el continente europeo como en el latinoamericano. Es así, que para Carolina Leal (2017), magistrada auxiliar de la “Sección Primera del Consejo de Estado”, “el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia tiene antecedentes en el mundo”, verbigracia España y Costa Rica, entre otros. El fundamento del nacimiento del mecanismo de la extensión, o mejor, el origen de la idea de la aplicación directa de los “efectos de sentencias de unificación” proferidas por los órganos de cierre, para los países que la legitimaron a través de la legislación, es sin lugar a dudas, procurando garantizar de manera pronta los derechos de los ciudadanos en sede administrativa. De esta manera, para el Estado colombiano, el procedimiento administrativo para la aplicabilidad de figura, se estableció en dos sedes a saber:

Gráfica 9 Etapas en las que se desarrolla la “extensión de jurisprudencia”



Autoría: grupo investigador.

Fuente: artículos 102 y 269 del “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437, 2011)

La primera sede corresponde a las autoridades administrativas, quienes deben dar respuesta a las solicitudes que presentan los interesados en los precisos términos de la norma, esto es, del artículo 102 del CPACA, de forma semejante en la que fue resuelta en un proveído unificado proferido por el “Consejo de Estado”. Ello, porque la ley, dotó de fuerza normativa a las decisiones judiciales de unificación, en tanto, al abrir un espacio dentro del contenido de la ley para regular se aplique el precedente administrativo, es entre otras, de acuerdo Zambrano Cetina (2012),

“la necesidad de tener consecuentemente una Administración que respete la Constitución y la Ley, aferrándose de manera positiva y no como excusa al principio de legalidad, esto es, bajo el pretexto riguroso y deseable acatamiento de los textos legales, no desconozca la finalidad de los mismos a la luz de la Constitución, que integre como eje de su acción el respeto y realización de los derechos de las personas, y en particular que no vulnere

sino que proteja y promueva los derechos fundamentales, que asegure la eficacia social de los recursos públicos y los defienda así como los intereses generales, que sea transparente, accesible, eficaz, responsable, pero sobre todo comprometida con la construcción del Estado social y democrático de derecho” (p. 49).

La segunda actuación se lleva a cabo en sede judicial ante el Consejo de Estado. El procedimiento se tramita en los estrictos derroteros del artículo 269 del CPACA el cual establece que el ciudadano podrá acudir ante el “Consejo de Estado” si la autoridad “niega” su implementación o “guarda silencio”.

En resumen, en Colombia a partir de la expedición de la nueva normatividad administrativa y contenciosa administrativa, los funcionarios que desarrollan funciones estatales están obligados de aplicar a los casos que se pongan en su conocimiento, lo resuelto en los fallos de “unificación jurisprudencial” del “Consejo de Estado” siempre que exista similitud en el objeto y en la causa. El propósito de lo anterior, es entre otras, es generar confianza entre los servidores públicos sobre la firmeza, obligatoriedad y aplicabilidad de las decisiones; así como brindar seguridad a los administrados sobre los criterios aplicables a su caso particular.

El establecimiento de estas dos sedes, en el contexto jurídico colombiano, se constituyó como una alternativa a iniciar una actuación judicial, mediante la cual se hace posible el reconocimiento y materialización de los derechos ciudadanos de forma más expedita, sin que sea necesario acudir a los medios de control ordinarios. No obstante, se evidencia que la intención de la comisión redactora de la “Ley 1437 de 2011”, deja la resolución judicial única y exclusivamente en cabeza del Consejo de Estado. Ello, puede ser explicado a partir de entender que es la máxima autoridad administrativa, además que es desde allí, donde emana las sentencias unificadas para la

aplicabilidad (Sala Plena o Secciones), y que mejor que sea el Consejo de Estado el que determine los presupuestos formales para su efectividad.

De igual modo, se deben tener en cuenta los deberes que le asisten a la administración así como a los jueces de aplicar las soluciones que se presentaron en casos análogos resueltos con anterioridad, garantizando el principio de tratamiento igual a casos iguales.

Por otro lado, del precedente administrativo propiamente, podría decirse de acuerdo Yudy Carolina Leal Galán (2014) “vincular a la administración en sus propias decisiones, pues le ordena que cuando se encuentre frente a una situación que haya resultado de manera similar en el pasado, debe darle el mismo tratamiento anterior” (p. 21). O en palabras de Gabriel Valbuena (2008), el precedente administrativo es “la manera como una misma entidad ha resuelto en el pasado algunos casos iguales o semejantes, sirviendo de parámetro orientador en el juzgamiento o resolución de nuevas situaciones que llegaren a presentarse luego” (p. 400-401). Sin embargo, en el contexto, es muy común encontrar que cuando se hable de precedente administrativo se relacione con el alcance y concepto de lo que es el precedente judicial, y en cierto modo este ha sido uno de los motivos por los cuales las administraciones no han hecho efectivo el mecanismo de extensión del precedente judicial en sus decisiones, por cuanto el criterio que impera es que corresponde al juez dar tal alcance a la jurisprudencia unificada y no a la administración por aquello de la existencia del juez natural de la causa.

De acuerdo con el profesor Danilo Rojas Betancourt, si bien los antecedentes del mecanismo no son del orden “legislativo”, si ha tenido un importante proceso a través del desarrollo en lo que concierne al precedente judicial, de pasar por figuras como la “doctrina legal y probable”, establecida en el artículo 4 de la “Ley 169 de 1869” aplicable en la jurisdicción ordinaria, hasta el

precedente judicial de obligatoria observancia, establecido en el artículo 114 de la “Ley 1395 de 2010”.

Es por esto que el artículo 102 del CPACA, se predica como garantía del respeto y cumplimiento del derecho de igualdad, el cual es obligatorio a todos los funcionarios públicos quienes tienen el deber constitucional “de protección y trato”, entiéndase autoridades administrativas u operadores judiciales indistintamente (“Corte Constitucional”, sentencia C-816 de 2011) para con los peticionarios que se hallan en idéntica situación jurídica y fáctica. Lo cual implica, para efectos de la “extensión de jurisprudencia” que a situaciones análogas o iguales sean juzgadas de un modo semejante. Es así que para Enrique Gil Botero, el derecho a la “igualdad” en relación con la “extensión de la jurisprudencia”,

“se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos.

Y es que lo anterior obedece a lo complejo en que se han convertido los conflictos sociales, lo que constituye un asunto que trasciende a la capacidad normativa del derecho como sistema, en otras palabras, la sociedad misma y su devenir han trascendido el marco

de aplicación de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo una revalorización de la jurisprudencia, al ser ella la única vía de resolución de conflictos, con o sin derecho que aplicar” (“Consejo de Estado”, Auto de 4 de abril de 2013 (rad. 2013-00019).

No obstante la anterior idea, siguiendo con los planteamientos de Taruffo que se analizaron en precedencia, de las Altas Cortes se espera que estas brinden respuestas uniformes en el derecho no como un objeto inalcanzable de deseo sino que entiende a través del precedente se brinda certeza y previsibilidad al derecho, observando de forma dinámica los posibles vacíos o inconsistencias que revela la ley y lo propio en las interpretaciones que de esta están haciendo los demás jueces.

Ahora bien, para poder concretar la materialización del derecho a la igualdad, por un lado, no basta con que la persona peticionaria se encuentre en idéntica situación jurídica y fáctica de la jurisprudencia que invoca a extender, sino que es requisito *sine qua non*, que en la misma -sentencia unificada- se haya reconocido un derecho. Es importante hacer alusión al contenido del artículo 10 del CPACA, que dispone:

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

El precepto establecido en el anterior artículo, impone a las entidades administrativas, una serie de obligaciones, no sólo para el caso del mecanismo de la “extensión de la jurisprudencia”, sino a considerar en sus decisiones el precedente jurisprudencial del órgano de cierre de lo contencioso administrativo y el de la “Corte Constitucional”, por cuanto, las decisiones que determinaron el

caso particular están sujetas a la interpretación de la Constitución y la ley, como una forma directa de la aplicación del “principio de legalidad” y del derecho fundamental al “debido proceso” (“Corte Constitucional” sentencia C-539 de 2011).

Para las autoridades judiciales entonces el precedente judicial está ubicado en la escala gradual 1 que termina su eficacia en términos de Taruffo, a la que se hizo alusión en la gráfica uno presentada en el capítulo anterior, por cuanto tienen la obligación sin excepción de cumplir el precedente, es decir, la eficacia de este es plena ya que se va a tener que aplicar a todos los casos que tenga que resolver y al proferir los diferentes actos administrativos. No se puede desconocer que el acatamiento del precedente deviene del respeto a las garantías de “igualdad”, debido proceso y legalidad y porque las decisiones de la administración no pueden ser arbitrarias y deben ser motivadas de forma razonable y objetiva, aspectos inescindibles de su carácter vinculante (véase la gráfica 5 que se elaboró en el capítulo 1).

Por su parte los operadores judiciales en razón de la autonomía interpretativa se les otorga la facultad de poderse apartar del precedente judicial, siempre y cuando justifiquen el apartamiento de manera expresa y razonada (“Corte Constitucional”, sentencia C-588 de 2012). Prerrogativa, con la que aparentemente no cuenta la administración, por lo menos desde el formalismo de la norma, en tanto, en lo que tiene que ver con el mecanismo de “extender efectos” de una providencia de unificación del “Consejo de Estado”, las entidades administrativas con anuencia de la ley y la jurisprudencia emitida al respecto, deben resolver sus controversias de conformidad con los postulados, reglas y subreglas establecidas en los precedentes judiciales proferidos por el “Consejo de Estado”.

Aunque los jueces y magistrados tengan la facultad de no aplicar el precedente sentado a través de la motivación razonada de las mejores razones de su decisión, tienen otra limitante en su

actividad judicial, conforme al deber de resolver en un mismo sentido casos similares, toda vez que el principio de igualdad es vinculante, por la garantía que deben otorgar en cuanto a la “seguridad jurídica” y la previsibilidad de las decisiones y de la interpretación, lo que inescindiblemente va de la mano con la necesidad de brindar coherencia al derecho, tal como se ilustró en la gráfica 6.

Dicho todo esto, resulta necesario aportar que la figura de “extensión de jurisprudencia” no es una novedad en el mundo jurídico, por ello es importante indicar que el modelo adoptado en Colombia se acompaña con el implementado en España. La figura en el Estado español, para el Tobo (2016), la primogénita norma, data del año 1956 – Ley Orgánica del 27 de diciembre-. Norma que desde su expedición ha sufrido hasta la fecha varias modificaciones; pues al parecer se han presentado varias dificultades en su aplicabilidad, principalmente en lo que corresponde a las competencias en las entidades administrativas, los cuales han mostrado serios inconvenientes para “extender efectos” de una providencia de unificación proferida por el “Consejo de Estado”, como sería el juez natural. Para el Estado Vasco la “Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1956”, planteó la contingencia de “extender efectos” de un proveído en materia tributaria y algún otro en asuntos de carácter laboral.

Para el caso de Costa Rica, dicho mecanismo, por un lado, su origen data de 1966, el cual, al igual que en España, sufrió una serie de modificaciones, en su estructura orgánica y competencial. En la actualidad, mediante el “Código de Procedimiento Contencioso Administrativo” del 2006, el cual deroga la norma anterior, queda contemplado de manera primigenia, lo que concierne al procedimiento de la figura “extensión de la jurisprudencia”, denominado “Proceso de extensión y adaptación de la jurisprudencia a terceros” (artículos 185 a 188, Ley 8508 de 2006). (p. 8)

En cuanto al trámite del mecanismo, de acuerdo al profesor Brenes Soto (2011), el Estado costarricense siguió los parámetros establecidos en la regulación española, específicamente el artículo 110 de la “Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”, Ley 29 de 1998, consistente en dirigir petición ante autoridad administrativa inicialmente, y luego, en sede judicial, sin que necesariamente se privilegie el órgano que cierra en la jurisdicción administrativa (p. 163).

Súmese a lo anterior, que en el proceso especial de la figura, la “extensión de los efectos” de la sentencia para el Estado de Costa Rica, versaban sobre cualquier tema, con la salvedad, que solo es posible extender los efectos, siempre y cuando existieran dos sentencias al respecto, o mejor, trataran el mismo asunto (Leal, 2017), sin que sea único requisito, que los fallos sean de los expedidos por el “Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo”, sino que también podrían ser (2) providencias de la “Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia” (Jinesta, 2009, p. 434).

Así, las cosas, de acuerdo al doctor Tobón (2016), la primigenia norma de España fue considerada una “unidad normativa que revoluciona la vía administrativa y la jurisdiccional, por cuanto dentro del contenido se estableció por primera vez, la Extensión de la jurisprudencia a terceros”, lo cual sirvió de base fundamental para que Estados latinoamericanos como Colombia, justamente, se copiaran de esta ley (p, 30).

Sin embargo, afirma Tobón la comisión constituida para la reforma a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el caso colombiano debió prever antes de copiar dicho texto en el articulado del nuevo código. Lo anterior, debido a que esta -Ley Orgánica del 27 de diciembre de 1956- en razón a ciertos vacíos normativos, sobre todo en lo concerniente al trámite, los cuales han ocasionado hasta la presente serias dificultades en la praxis, específicamente en lo que compete

en sede administrativa; y que por tanto originaron se buscara corregir el yerro a través de nuevas legislaciones.

La primera modificación se exhibe por la Ley 29 del 13 de junio de 1998, conocida como “Ley Orgánica reguladora de la jurisdicción Contencioso Administrativa”, posteriormente, la “Ley Orgánica 19 del 23 de diciembre de 2003”. El cambio proferido en el año 2003, para algunos autores, fue supremamente importante, en tanto, lo sustancial de la figura, se evidencia puntualmente, que por virtud del art. 110 de la norma ibídem, efectuó correcciones a los defectos que presentaba en materia de derechos de carácter constitucional, tal y como afirma Cunillera (2010),

[...] “el art. 110 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa reside en el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución Española, de tal modo que como viene afirmando la doctrina, existe un derecho a que todos los administrados que se encuentren en una situación litisconsorcial idéntica respecto de una sentencia que les pueda beneficiar, dictada en un procedimiento administrativo del cual no formaron parte, puedan obtener para sí la aplicación de los beneficios de dicha sentencia” (p.1).

De esa manera en cuanto al trámite de “extensión de los efectos de una sentencia de unificación” a terceros en España, al igual como quedo establecido en Colombia, según Espinal (2005) inicialmente, fue en dos etapas. Una en sede administrativa y otra ante el órgano de cierre de la jurisdicción administrativa, esto es el “Consejo de Estado”; pero gracias a una de las modificaciones, esto es por virtud del art. 110 de Ley Orgánica de 2003, se suprimió la primera fase.

La supresión de la primera fase del procedimiento extensión efectos de sentencia unificada para España, fue en razón, al parecer, el mecanismo de extender efectos de sentencia unificada, en sede

administrativa, no generó el impacto que se esperaba, o mejor, no estaba en contexto de la entidades administrativas siendo efectiva y eficiente; sino que como sucede en estos momentos en el país, las controversias que se dirimen en estos asuntos, extender efectos de sentencias unificadas del “Consejo de Estado”, los está resolviendo la jurisdicción contenciosa administrativa, específicamente la máxima autoridad administrativa. Es decir, conforme a Espinal (2005), el trámite de “extensión de los efectos” de un proveído de unificación a terceros en España:

[...] “constaba de una primera fase de naturaleza administrativa, en la que en el mencionado plazo de un año los interesados debían formular solicitud de extensión ante la Administración. Formulada la solicitud si transcurrían tres meses sin haberse notificado resolución expresa, o lógicamente cuando la denegaba expresamente la solicitud, podía acudir sin más trámites al órgano jurisdiccional en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución expresa denegatoria, o en el caso de silencio administrativo, transcurrido el plazo de tres meses. actualmente la Ley Orgánica -2003, en la redacción al artículo 110, ha suprimido la primera fase administrativa, estableciendo una única fase jurisdiccional, que comenzara con petición al Juzgado o Tribunal mediante escrito razonado al que deberá acompañarse el documento o documentos que acrediten la identidad de situaciones” (Espinal 2005, p. 132).

A través de la siguiente tabla se graficarán las principales características coincidentes o similares que se han presentado en los ordenamientos español, colombiano y costarricense a través del ejercicio del derecho comparado:

Tabla 5 Ejercicio de derecho comparado sobre la existencia y utilización del mecanismo de “extensión de la jurisprudencia”

	Colombia	España	Costa Rica
Norma	“Ley 1437 de 2011” (18/01/2011) “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”	Ley Orgánica 29 (13/07/1998) “Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa” Redacción Actual con modificaciones la Ley Orgánica 197	Artículos 185 a 188 de la Ley 8508 ((28/04/2006)
Ante quien se presenta la solicitud de “extensión de jurisprudencia” (Sede administrativa)	Autoridades administrativas	X	Administración
Se pide extender los efectos de una sentencia de unificación	✓	X Sentencias en firme, contra las que no proceden recursos	X Providencias de Casación proferidas por la Tribunal o la Sala Primera de la “Corte Suprema de Justicia” que haya reconocido una situación jurídica
Idéntica situación fáctica y jurídica	✓	✓	✓
Requisitos (sede administrativa)	Petición escrita, justificada y razonada que explique claramente que el peticionario se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada. -Esta petición se debe presentar ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho. -La pretensión del peticionario no haya caducado -Pruebas y las que pretenda hacer valer si hubiere necesidad de iniciar proceso -Copia o referencia de la sentencia de unificación.	X	Petición escrita en forma razonada -“Copia de las sentencias”
Oportunidad de presentación “extensión de la jurisprudencia” (Sede administrativa)	Que el medio de control y pretensión no este caducada	X	Se radique dentro del plazo de 1 año a partir de la firmeza del fallo de segunda instancia.
Término para decidir (Sede administrativa)	30 días la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado, Rendir o no concepto. 30 días Administración para contestar	X	X

	30 días el peticionario para acudir al “Consejo de Estado”		
Actuación judicial	✓	✓	✓
Competencia (Sede Judicial)	Consejo de Estado	Juez o Tribunal que profirió la decisión	-Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo -Corte Suprema de Justicia, Sala primera según corresponda
Procede extensión de jurisprudencia en Sede judicial	Cuando autoridad administrativa niegue la extensión de la jurisprudencia o guarde silencio	Procede cuando se quiera extender los efectos de una sentencia en firme “Que reconoció una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas en materia tributaria y de personal al servicio de la administración pública”	Procede cuando administración guarde silencio o niegue la solicitud.
Petición se tramita en escrito razonado	✓	✓	✓
Oportunidad para presenta petición (Sede judicial)	30 días contados desde que la autoridad administrativa negó la extensión de la jurisprudencia o guardó silencio	Un año a partir de la última notificación de la sentencia. SI se interpuso recursos, el término se cuenta desde la última notificación de la resolución que puso fin al proceso	X
Trámite (Sede judicial)	Proceso especial	Incidente	Proceso especial
Contra la decisión proceden recursos	X	✓ (Artículo 80 Reglas generales)	X
Plazo que tiene el ciudadano para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia	Plazo de un año contados desde la última notificación de esta a quienes fueron parte en el proceso, so pena de perder el derecho de solicitud de extensión de los efectos de la sentencia a terceros	No existe plazo	Plazo de un año contado a partir de la firmeza del fallo de segunda instancia

Autoría: grupo investigador.

Fuente: Díaz Palacios, A. “Sentencias de unificación jurisprudencial y mecanismo de extensión, aplicación en Materia Tributaria”. Bogotá: Legis (pág. 105 a 113).

En ese sentido, frente a lo anterior y como conclusión previa, la extensión de la jurisprudencia en instancias administrativas, hoy en día en España, por un lado, no tiene aplicabilidad; por otro lado, la competencia para dirimir dicho conflicto no recae solo en cabeza del Consejo de Estado, sino, que como bien lo dice Espinal (2005), lo puede resolver Tribunal o Juzgado de la jurisdicción administrativa, mediante el uso del derecho de petición.

Hay un trasplante jurídico que se tuvo como marco de referencia en América latina el modelo Español y que primero se recepcionó en Costa Rica y luego en Colombia. Esta novedosa herramienta que tiene el ciudadano denominada “extensión de la jurisprudencia”, en las tres legislaciones comparte el mismo propósito que es extender los efectos de un fallo a terceros siempre y cuando se acrediten los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos” del demandante, y de esta forma contribuir a descongestionar los despachos, delegando funciones a la administración (En sede administrativa) cuando es clara una posición.

Después de realizar este estudio comparativo se observan varias evidencias en esta novedosa figura: En España existían los dos mecanismos (sede administrativa y sede judicial), pero con el tiempo se suprimió la sede administrativa para agilizar el trámite; sin embargo, se considera que esta etapa se había implementado con el fin de descongestionar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, puesto que a quien le correspondía reconocer los derechos de los administrados era a las autoridad administrativa sin tener que acudir en sede judicial. Mientras que en Colombia y en Costa Rica es obligatorio acudir ante la autoridad administrativa competente para reconocer los derechos de los administrados, con algunas diferencias: El término que tienen los administrados para iniciar petición en sede administrativa en Costa Rica es de 1 año contados a partir de la firmeza del fallo de segunda instancia y en Colombia se puede iniciar la solicitud no obstante no esté caducado el medio de control cuya pretensión se pretende. El término que tiene la entidad para

resolver la petición de “extensión de la jurisprudencia”, en Costa Rica es de 15 días, mientras que en Colombia la administración debe proferir la decisión dentro de los treinta días. Aunque son términos diferentes son prudenciales para decidir de fondo lo solicitado. 3 Intervención de terceros, en la legislación de Costa Rica solo interviene la entidad ante quien se presentó la petición, en cambio en Colombia se solicita concepto a la ANDJE, que informe en el término de 10 días si rinde concepto o no, y de aceptar, se debe pronunciar en el término de 20 días. En la legislación Colombiana interviene otra entidad, lo cual genera que se demore más el procedimiento, pero también le brinda a la administración “seguridad jurídica” al tomar decisiones.

En el trabajo de campo realizado se observa que en sede judicial la administración no está preparada para decidir, pues teniendo una “sentencia de unificación” y un caso en particular con los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos”, se niega a reconocer un derecho, o en el peor de los casos guarda silencio. En Colombia este trámite también tiende a desaparecer como sucedió en España, por cuanto no está generando el resultado deseado, sino que se está realizando como un procedimiento innecesario.

En las tres legislaciones se adelanta en sede judicial la “extensión de la jurisprudencia”, y se tramita ante un órgano judicial, para que sea el quien determine si procede o no “extender los efectos” de una sentencia de unificación a terceros.

Se observan las siguientes diferencias: En cuanto a la Competencia, en la legislación Española la petición se presenta ante el juez de primera instancia que resolvió el fallo; en legislación de Costa Rica la solicitud se presenta ante el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo o Sala Primera de la “Corte Suprema de Justicia”, según la competencia por materia; y en Colombia la solicitud se presenta ante el “Consejo de Estado”.

Es importante indicar que esta novedosa herramienta trae muchos beneficios, pero con la ignorancia en el tema y la negación de los derechos por parte de la administración en sede administrativa, se está convirtiendo en un trámite innecesario que con el tiempo tiende a desaparecer por su inaplicabilidad como sucedió en España. En el trabajo de campo se observa que la administración se niega a reconocer los derechos de los petitionarios que invocan la extensión de la jurisprudencia por cuanto al reconocerlos se obliga a pagar sumas grandes de dinero, y prefiere guardar silencio o negarles el derecho a los administrados, para que al final se resuelvan estas pretensiones en sede judicial.

Las tres legislaciones comparten la misma finalidad en cuanto a la extensión de la jurisprudencia, que es descongestionar el aparato judicial de una manera pronta y eficaz, con el fin de evitar un proceso largo en sede judicial. Esta herramienta es un desafío para los administrados, la administración y la rama judicial, pues les impone estar actualizados de conformidad con las nuevas normatividades y decisiones de las Altas Cortes con el fin de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos.

Se han presentado muchos problemas en las dos fases en cuanto al procedimiento, pero es indispensable que se tome conciencia de los beneficios que se pueden presentar con la adecuada aplicación de este mecanismo y así poder contribuir con la descongestión del aparato judicial y no permitir que con el tiempo se convierta en una figura inoperante por el inadecuado aplicación.

2.2. Cómo está conformada la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

La “Sección Segunda del Consejo de Estado” está conformada por seis Consejeros de Estado. En el cuadro que sigue se señalan los consejeros que ejercieron su competencia en la “Sección Segunda del Consejo de Estado” tanto en la Subsección “A”, como en la Subsección “B” durante el periodo comprendido 2013 a 2017 y los que en la actualidad ostentan dichos cargos.

Tabla 6 Magistrados que integraron e integran actualmente la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre el 2013 y el 2019

“SECCIÓN SEGUNDA DEL CONSEJO DE ESTADO” (2013 -2019)	
SUBSECCIÓN A	SUBSECCIÓN B
Dr. Luis Rafael Vergara Quintero	Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila
Dr. Alfonso Vargas Rincón	Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez
Dr. Gustavo Gómez Aranguren	Dr. Gerardo Arenas Monsalve (q.e.p.d.)
Dr. William Hernández Gómez	Dr. Carmelo Perdomo Cúeter
Dr. Gabriel Valbuena Hernández	Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez
Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas	Dr. César Palomino Cortés

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Bien, en lo que respecta a las funciones, corresponde a esa Sección resolver las controversias laborales y pensionales que se presentan con el Estado y sus empleados. Así es que las demandas presentadas para su conocimiento están relacionadas con los siguientes temas: conflictos laborales relacionados con el reconocimiento y pago salarios, cesantías, primas, así como las situaciones de despido injustificado, reestructuración de entidades públicas, supresión de cargos y creación de cargos; reconocimiento y pago de pensiones de soldados, jueces, maestros, congresistas, policías, y demás servidores públicos, recursos extraordinarios de revisión contra las providencias proferidas por los Tribunales Administrativos (temas laborales); recursos extraordinarios de unificación; peticiones de cambio de radicación de procesos; acciones de tutela y demás asuntos constitucionales, entre otros temas laborales, así como la resolución y de la figura de la “extensión de jurisprudencia”.

La labor de esta sección entonces de la mano con impartir justicia es emitir precedentes judiciales que puedan ser usados para resolver casos futuros similares y por esto deben contener reglas o subreglas claras que sean admitidas por los operadores judiciales que aplican de forma directa las reglas del derecho. Luego, creación del precedente pesada solamente con o una estructura piramidal o jerárquica es errada, pues no se puede desconocer que los casos que llegan al vértice tuvieron que ser resuelto con anterioridad por los jueces y que las razones que estos exponen también son jurídicamente válidas.

En términos de Taruffo, la labor interpretativa de los jueces de alto rango como los magistrados que integran las altas cortes debe apoyarse en lo que él denomina las mejores razones, con ello brinda estabilidad y coherencia al derecho. Le corresponde encontrar entonces a la “Sección Segunda del Consejo de Estado” la interpretación justa de las normas o reglas que pretende aplicar, pues, lo que se diga en una providencia comporta gran responsabilidad, ya que será repetido por sus inferiores quienes tienen el deber de aplicarlo de forma vinculante al resolver casos análogos,

2.3. Requisitos formales y procedimiento para acceder al mecanismo de “extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”

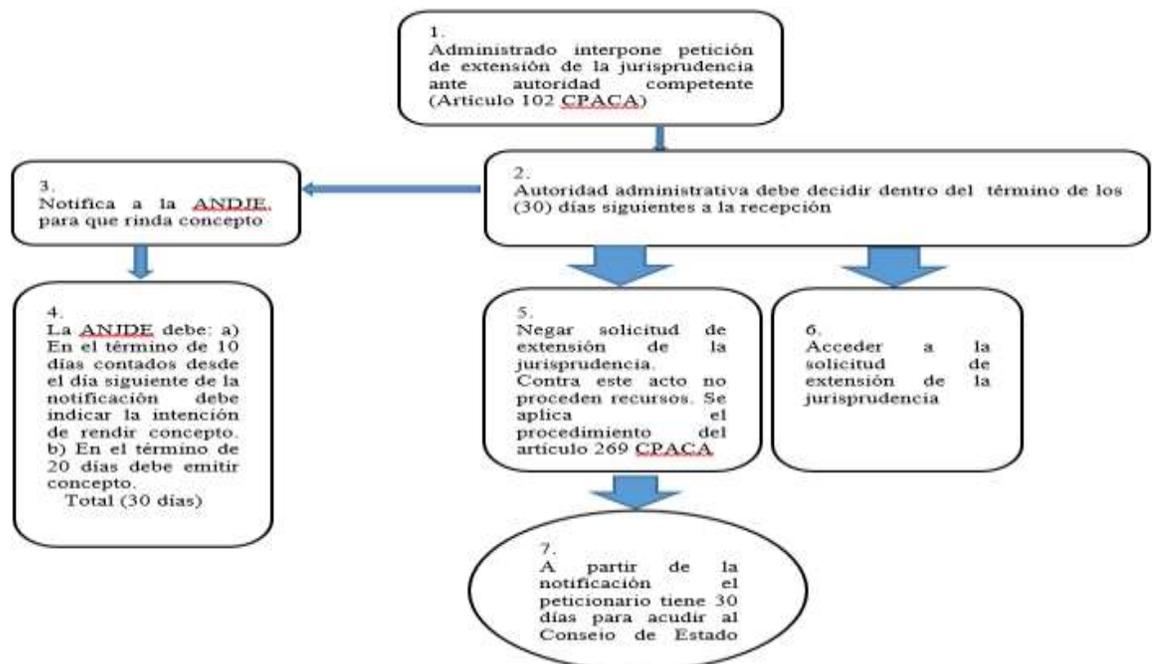
El mecanismo de la “extensión de la jurisprudencia” de acuerdo a Berrocal (2014), es un procedimiento, que pese a que la Ley 1437 de 2014 lo regla, no estableció un procedimiento en específico para resolver la petición, se entiende que es una herramienta procesalmente hablando ágil y especial en materia de derechos subjetivos (p. 440); sin embargo, lo que se ha venido demostrando a través de diversos estudios, es que el procedimiento supera los cinco años en su trámite. Es decir, por el tiempo en que dura su tramitación, parece más un proceso contencioso como tal, que un procedimiento expedito y ágil. Así las cosas, por virtud del artículo 102 y 269 del CPACA, el procedimiento de la “extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, se

puede tramitar en una o dos etapas. Esto, porque si la primera, que se surte ante las entidades administrativas, que está regulada por el artículo 102 de la norma ibídem, no resuelve el asunto a tratar, el peticionario bien puede acudir al “Consejo de Estado”, para que decida en un trámite sumario que se agota con el proferimiento de la admisión y de una audiencia de decisión (art. 269, Ley 1437 de 2011).

En ese sentido, los requisitos que se exigen para acudir ante la administración son diferentes a los que se requieren para acudir ante el “Consejo de Estado”. Frente a los requisitos para acudir en sede administrativa el CPACA, art. 10 y 102, establece que es deber de las entidades administrativas tener en cuenta las “sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado” en la que se haya reconocido un derecho.

2.3.1 Cómo opera la “extensión de la jurisprudencia” en la sede administrativa

Gráfica 10 Procedimiento de extensión de la jurisprudencia ante las autoridades administrativas



Autoría: elaboración propia

Fuente: artículo 102 del “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437, 2011).

La gráfica permite advertir que el peticionario necesariamente deberá radicar ante la autoridad administración el escrito de petición solicitando se extiendan los efectos de una providencia. Es decir, que la figura de la “extensión de la jurisprudencia”, solo es posible para su aplicabilidad a solicitud de parte y no de oficio. El artículo 10 del CPACA establece el deber de las autoridades administrativas de emplear de manera uniforme la legislación y la jurisprudencia. Al respecto, las autoridades deberán resolver los asuntos de su competencia y “aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos” (Ley 1437, 2011).

La jurisprudencia de la “Corte Constitucional” (Sentencia C-634 , 2011) ha sostenido que las autoridades deberán tener en cuenta no solo las “sentencias de unificación” del “Consejo de Estado”, sino de manera preferente las decisiones proferidas por la “Corte Constitucional” que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos puestos en su conocimiento.

En esta sede judicial, el derecho de petición, deberá cumplir los siguientes requisitos que se encuentran establecidos en vía legal y jurisprudencial en su orden; los propios que del derecho de petición como tal y los otros correspondientes al mecanismo propiamente dicho. Conforme lo establece los artículos 13, 16 y 17 del CPACA, sustituido en su orden por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, “se aplicarán las normas del derecho de petición en los aspectos que sean compatibles con la naturaleza del mecanismo” (M.J.D. & AGNDJE, Circular de enero 31 de 2018,

n° 1800000061500); y en tal caso cuando la administración constate que lo pedido no reúne los requisitos exigidos por la ley para su presentación, instar a que se subsane o de plano rechazarla

En cada caso se debe acreditar el cumplimiento de los requisitos para que proceda la extensión de la jurisprudencia de conformidad con el artículo 102 del CPACA, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El mentado artículo establece las reglas que deben seguirse para que proceda la “extensión de la jurisprudencia” ante la autoridad administrativa, que son las siguientes: se requiere que la pretensión judicial no haya caducado, debe presentar la petición ante la autoridad competente con fin de que le reconozca el derecho reclamado. Los requisitos que debe tener esa petición son los siguientes: i) “justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada” (Ley 1437, 2011).

La autoridad administrativa notifica a la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” (ANDJE). En la gráfica 10 se explica y se hace alusión a que los términos establecidos en el CPACA para resolver la solicitud de “extensión de jurisprudencia” (art. 102), fueron modificados posteriormente por el artículo 614 de Código General del Proceso el cual establece que la entidad pública debe solicitar concepto previo a dicha agencia en el término de 10 días, esta informará a la entidad su intención de rendir concepto. La emisión de ese concepto se deberá producir en un término no mayor a 20 días.

La autoridad administrativa debe decidir sobre la petición en un término de treinta (30) días, en este plazo la autoridad administrativa decide si se acoge a la solicitud, contra el acto de reconocimiento no proceden recursos, visible en la gráfica 10.

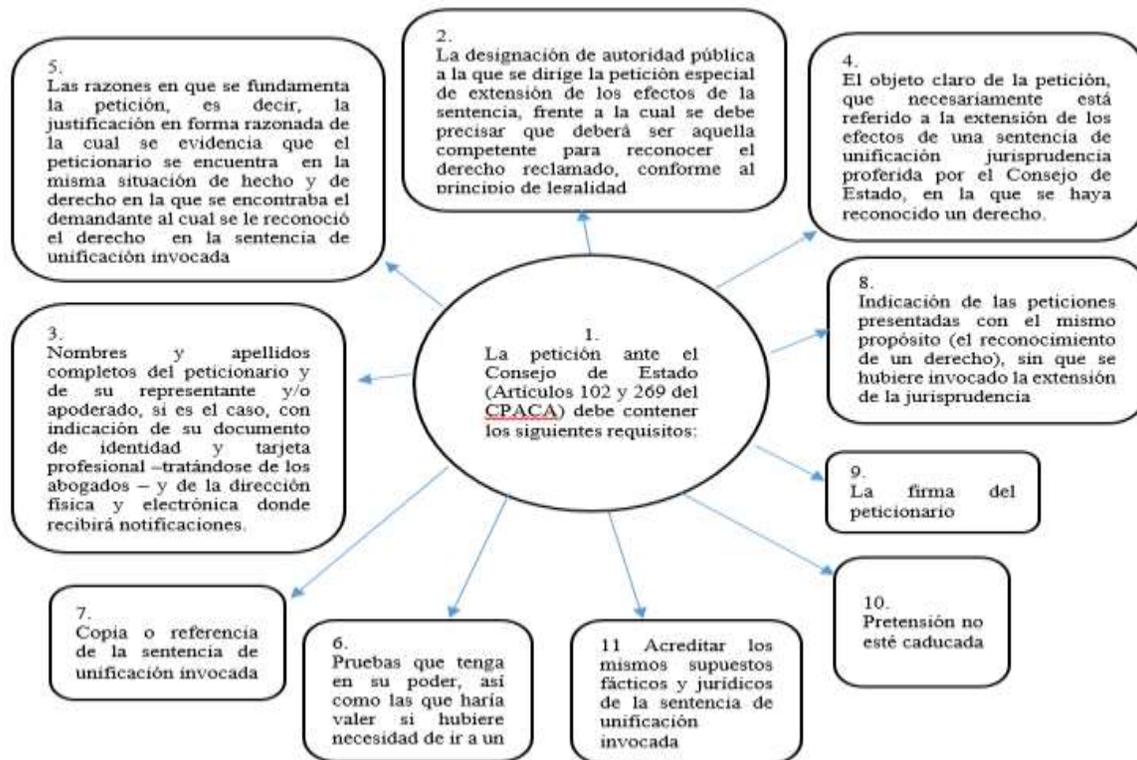
El interesado puede acudir en el término de treinta (30) días ante el Consejo de Estado para solicitar que se surta el reconocimiento judicial de la “extensión de la jurisprudencia”. Las

autoridades administrativas podrán negar la solicitud si consideran que la situación del interesado es distinta a la resuelta en la “sentencia de unificación” invocada. Una vez realizado todo este trámite, pasamos de la sede administrativa a la judicial, visible en la gráfica 11.

2.3.2 Cómo opera la “extensión de la jurisprudencia” en el “Consejo de Estado”

Se da cuando la petición de “extensión de la jurisprudencia” es negada por la autoridad administrativa o si esta entidad guarda silencio en los términos del artículo 102 del CPACA; el interesado podrá acudir ante el “Consejo de Estado” en procura de obtener la extensión solicitada de conformidad con lo establecido en el artículo 269 del CPACA.

Gráfica 11 Requisitos para que proceda la solicitud “extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado”



Autoría: elaboración propia

Fuente: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda”. (26 de marzo de 2016) 2015-00876-00 [M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez].

De acuerdo a la jurisprudencia del “Consejo de Estado”, el escrito de petición de extensión jurisprudencial debe contener los requisitos determinados en el artículo primero de la Ley 1755 de 2015, tal y como se relacionan para cualquier derecho de petición. En la gráfica 11 figura dos, se observa el nombre de la autoridad administrativa a quien se dirige la petición de “extensión de la jurisprudencia”, especificando el órgano competente para reconocer el derecho reclamado. En la figura tres se indica el nombre y apellido completos del ciudadano solicitante, y en caso que haga uso del derecho de postulación el nombre de su abogado o representante si es el caso; además de las cédulas de ciudadanía que los identifican. En caso del abogado, el número de la tarjeta profesional; la dirección de domicilio donde podrán recibir las notificaciones, incluido los números de teléfonos, y correo electrónico. En la figura cuatro se establece el objeto de la petición, el cual obviamente debe ser el referido a se extienda los efectos de providencia unificada del “Consejo de Estado”.

En la figura cinco de la gráfica en mención se observan las razones o los motivos por los cuales se fundamenta la solicitud o petición. Requisito que está directamente relacionado con las razones de identidad fáctica y jurídica de la sentencia unificada, llamada a extender a su favor. Así mismo, se menciona que el escrito de petición debe contener justificada y razonadamente la demostración de la situación fáctica y jurídica de idéntica circunstancias de hecho y derecho del demandante de la sentencia fallada como unificación, los cuales pretende hacer extensiva. Al respecto, según fallos del Consejo de Estado, la exigencia del razonamiento, o mejor la justificación razonada del sustento de reclamo donde se acredita en igualdad medida los considerandos de la providencia

extender de hecho y derecho, debe superar la similitud entre “ambas situaciones”, habida cuenta que para obtener un provecho de ella (sentencia unificada) requiere “la verificación casi absoluta de que los elementos de un caso y de otro”; es decir, sea exactamente los mismos” de suerte que se pueda aplicar la “extensión de la jurisprudencia” por el mecanismo de analogía, en donde lo único diferente será el sujeto activo de la sentencia unificada con la persona que eleva el derecho de petición pretendiendo la extensión. Lo que significaría que la providencia en cuestión “no variaría un ápice en lo sustancial”.

En la figura seis, de la gráfica 11 se observa la relación precisa de los requisitos (documentos) que quiere hacer valer, el cual son los exigidos por la ley para dar inicio al trámite, entre ellos, el acompañamiento de las pruebas que tenga en su poder, y la solicitud de las que debe aportar la entidad administrativa a quien se dirige la petición. En lo que refiere a pruebas, es requisito *sine qua non*, que el solicitante, aporte las pruebas que tenga en su poder, además de enunciar las que considere necesarias, y hacer referencia de las que se encuentran en custodia de los archivos de la entidad solicitante, tal y cual haría valer si tuviere que ir a litigio. En este punto, se evidencia que el artículo 102 del CPACA presenta un vacío importante, en tanto cuando estableció la solicitud de pruebas, “no preciso el trámite correspondiente en el evento de requerirse”, como tampoco el “término para tal efecto, ni su contradicción, ni las consecuencias de su práctica frente al plazo que tiene la administración para decidir” (Munar Castellanos, p. 214).

Siguiendo con el análisis de la gráfica 11, en la figura ocho se indica las peticiones que el interesado ha presentado con el mismo propósito sin que se hubiese invocado la “extensión de la jurisprudencia” advierte la obligación de que esta debe ir firmada. Así mismo, la figura siete ilustra que el peticionario para poder efectivizar el derecho o la pretensión, debe aportar copia de la sentencia unificada, o “por lo menos indicarla, ya que en su contenido está el fundamento de la

petición, en tanto allí, “se fijan los parámetros de comparación entre el peticionario y el beneficiario” (“Consejo de Estado” Sentencia, 2016⁴), “sin perjuicio de que la Corte Constitucional también haya tratado el tema” (Usme Camargo, 2013, p. 43).

En tal caso, es pertinente y necesario, que la sentencia, corresponda a una sentencia unificada de las expedidas por el “Consejo de Estado” en “Sala Plena”, o de alguna de sus secciones. Además que la misma providencia a evocar haya reconocido el derecho. Tal es el caso de advertir, que no existe una solicitud anterior con la misma intención o propósito. Frente a lo anterior, si la persona formuló pretensión similar con anterioridad sin haber llegado a solicitar la “extensión de la jurisprudencia”, deberá expresarlo y explicarlo de esa manera, para que al resolverse la “solicitud de extensión”, se dé aplicabilidad de la extensión jurisprudencial.

Bien, respecto a los requisitos propios del mecanismo cuando se tramite en sede judicial, cabe precisar que una de las exigencias legales, es que la pretensión, o mejor, el medio de control judicial, sea “nulidad” o “nulidad y restablecimiento del derecho” no se encuentre caducado. Es decir, con el mecanismo de la extensión jurisprudencial “se pretende sustituir en lo posible un eventual proceso” (Munar, 2018, p. 195). Por consiguiente, vale precisar que del contenido del artículo 102 del CPACA, se entiende que “la solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo” (Consejo de Estado, Sección 5^a, sentencia 5 de febrero de 2015).

⁴ Cfr. Exigir copia de la sentencia unificada o la referencia de la misma, explica el propósito del legislador, según afirmación del “Consejo de Estado en Sentencia del 5 de febrero de 2015”, al decir que “es una exigencia que deja entrever” por un lado, “identificar el marco jurisprudencial que debe orientar la decisión de la petición y, por otro, la necesidad de asegurar la exigencia de una sentencia de unificación jurisprudencial, a efectos de que pueda ser analizada por la autoridad administrativa” (Consejo de Estado Sección 5^o, sentencia del 5 de febrero de 2015, Exp. 2014-01312-01).

En la figura once se establece que el peticionario debe acreditar los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos” de la “sentencia de unificación” invocada. Es uno de los puntos más importantes porque de estos “supuestos facticos y jurídicos” depende que se extienda o no el efecto de la providencia, como es un tema muy complejo en la práctica judicial se presenta la discusión acerca de si el caso que se pretende extender acredita los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos” de la sentencia de unificación jurisprudencial, en sentido estricto.

En estos casos, puede que nunca se den plenamente los mismos supuestos “fáticos” y “jurídicos” entre un caso y otro, pero es importante destacar que el alcance de la expresión debe examinarse a la luz de la finalidad, los efectos y el trámite que tiene el “Consejo de Estado” de la “extensión de la jurisprudencia”.

Tabla 7 Esquema utilizado para analizar, en un caso real, si se acreditan los mismos supuestos fácticos y jurídicos de una sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado

SU del primero de agosto de 2010 M.P. Gerardo Arenas Monsalve (q.e.p.d.) Tema: Prima de riesgo DAS como factor salarial	Caso en estudio Número interno: 1287-2014 Henry Rodriguez Aguirre Vs UGPP
Situación fáctica	Situación fáctica
Nació el 2 de abril de 1953	Nació el 6 de enero de 1964
Laboró para el DAS desde el 20/01/1976 – es decir 27 años y 8 meses	Laboró para el DAS desde el 8/10/1979 hasta el 26/12/1980 y desde el 10/06/1981 hasta el 30/12/2003 – es decir por 23 años, 9 meses y 10 días
Al 01/04/1994 tenía más de 25 años de servicio	Al 01/04/1994 tenía más de 20 años de servicio
El último cargo desempeñado fue el de Detective – Subdirector	El último cargo desempeñado fue el de Detective Profesional 207-11
Adquirió el status pensional el 19/01//1996	Adquirió el status el 07/10/1999
Resolución 025852 reconoció pensión con el 75% del promedio del tiempo que le faltaba según artículo 36 de la Ley 100 de 1993	Resolución 008879 del 17 de abril de 2001, reconoció pensión de conformidad con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993
Resolución 16885 de 2005 reliquidó pensión	Reliquidó pensión con el mismo régimen

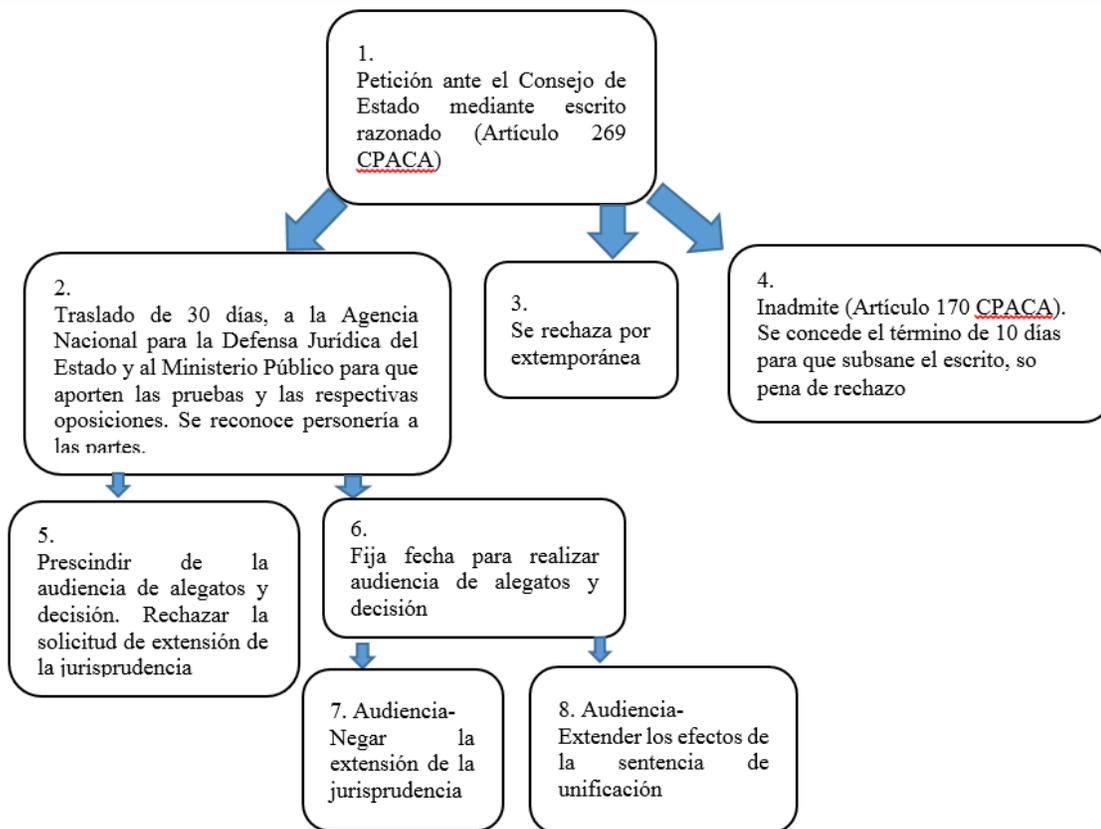
Resolución 5128 de 2005 resolvió recurso y reliquidó pensión con la inclusión de nuevos factores por nueva certificación, pero sin tener en cuenta los factores del último año, como prima de riesgo	Mediante la Resolución UGM 014478 del 24 de octubre de 2011 Resolvió recurso y reliquidó pensión con la inclusión de nuevos factores por nueva certificación, pero sin tener en cuenta los factores del último año, como prima de riesgo
Situación Jurídica	Situación Jurídica
Es beneficiario del régimen pensional especial para empleados del DAS establecido en el Decreto 1933 de 1989 por haber laborado 20 años al servicio del DAS	Es beneficiario del régimen pensional especial para empleados del DAS establecido en el Decreto 1933 de 1989 por haber laborado 20 años al servicio del DAS
Durante el último año de servicio devengó la prima especial de riesgo	Durante el último año de servicio devengó la prima especial de riesgo
Conclusiones: Dentro del presente asunto obra copia del expediente administrativo en el cual están las pruebas que establecen la identidad fáctica y jurídica, toda vez que en los dos casos nos encontramos con ex empleados del DAS, beneficiarios del régimen de transición del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y quienes devengaron la prima de riesgo en el último año de servicio.	

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Del cuadro arriba expuesto podemos observar un ejemplo claro donde se analizó el expediente con numero interno 1287-2014, en el que fue demandante el señor Henry Rodríguez Aguirre y actuó como demandada la “Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social” (UGPP), mediante el cual se solicitó extender los efectos de una providencia por cuanto acreditó los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos” de una “sentencia de unificación” del “Consejo de Estado”.

**Gráfica 12 Procedimiento de “extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado”
(Artículo 269 del CPACA)**



Autoría: grupo investigador.

Fuente: artículo 102 del “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (Ley 1437, 2011).

En la gráfica 12 se observa que una vez la entidad niega la solicitud o guarda silencio el interesado podrá acudir al “Consejo de Estado” mediante escrito razonado para que se extiendan los efectos de una “sentencia de unificación” de conformidad con el artículo 269 del CPACA. Luego una vez acreditados todos los requisitos y de conformidad con el inciso 2 del artículo 269 del CPACA modificado por el artículo 616 del Código General del Proceso el Despacho al que le corresponde impartir trámite mediante auto de ponente procede a dar traslado a la entidad

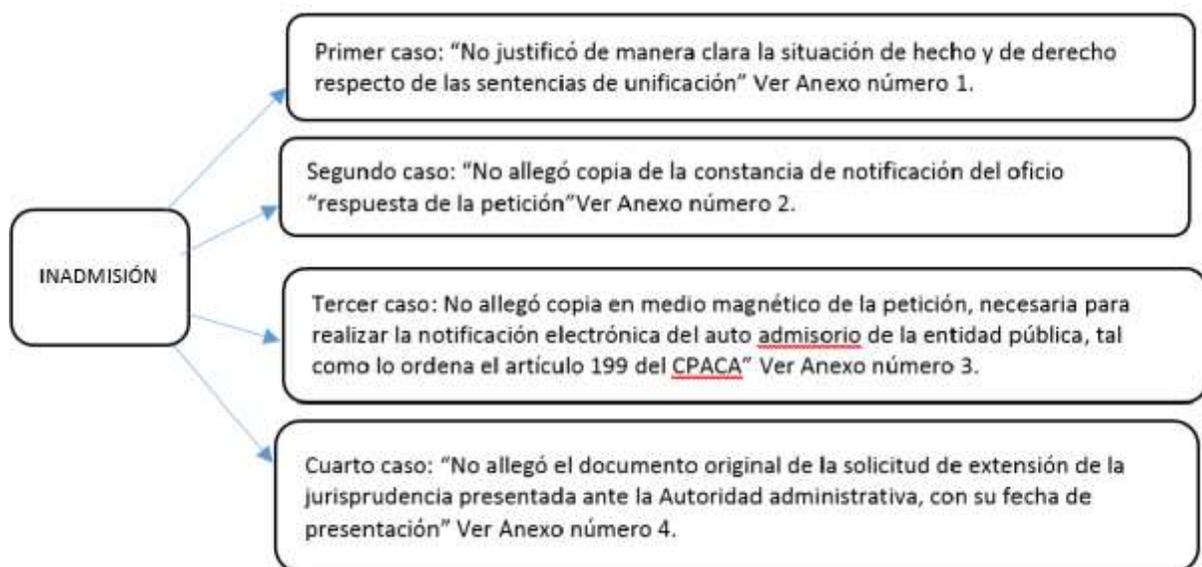
demanda, y a la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” por el término de 30 días para que aporten las pruebas que tengan en su poder. En este término las partes podrán oponerse y una vez vencido el término, se convoca a audiencia, en la cual la Sala de Subsección a la que pertenezca el ponente (se reitera que se explica el procedimiento adelantado ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”) escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Para ejemplificar dicha situación, en el anexo 6 se muestra el auto del 26 de julio de 2018 proferido por el doctor César Palomino Cortés de integrante de la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” en el que se dio traslado de la solicitud de “extensión de jurisprudencia” a la entidad y a la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”, por el término de 30 días, para que se pronunciaran y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes, tal y como lo establece el artículo 269 del CPACA.

En el cuadro tres de la gráfica 12 se hace alusión al hecho de que se debe rechazar por extemporánea la solicitud de “extensión de la jurisprudencia” si la petición fue presentada por fuera del término legal. Esto quiere decir, que una vez se niega la petición ante la administración el ciudadano tiene treinta (30) días según lo establece el artículo 102 del CPACA, para presentar su escrito ante el Consejo de Estado, si no lo hace su solicitud será rechazada.

Sobre la inadmisión de la figura, el artículo 269 del CPACA no reguló con respecto a esta, razón por la cual se aplica lo dispuesto en el artículo 170 de la norma ibídem, y en tal virtud se inadmitirá “la solicitud de extensión de la jurisprudencia” para que el interesado en el término de diez días corrija o subsane los errores advertidos, so pena de ser rechazada.

Gráfica 13 Casos en los que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” ha indemitido la solicitud de “extensión de jurisprudencia” por falta de alguno de los requisitos formales



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

En la gráfica 13 se hace referencia a cuatro casos particulares donde la “Sección Segunda del Consejo de Estado” resolvió inadmitir 4 solicitudes de “extensión de la jurisprudencia” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 de la misma normatividad, para efectos de respetar el principio al debido proceso de las actuaciones judiciales y les otorgó el término diez días para subsanarlas. En el primer caso abordado en la gráfica nos muestra que el peticionario “no justificó de manera clara la situación de hecho y de derecho respecto de las sentencias de unificación” por cuanto tuvo que ser requerido. El segundo caso señala que una vez revisado el expediente el peticionario no allegó copia de la constancia de notificación de la respuesta al derecho de petición que presentó ante la autoridad administrativa. En el tercer caso el solicitante no allegó copia en medio magnético de la petición, necesaria para realizar la notificación electrónica del auto

admisorio de la entidad pública, tal como lo ordena el artículo 199 del CPACA. Y en el cuarto caso el petente no allegó el documento original de la solicitud de “extensión de la jurisprudencia” presentada ante la autoridad administrativa, requisito indispensable para analizar su solicitud. Para mayor claridad véanse los anexos anunciados.

El magistrado ponente otorga el término de diez días a partir de la notificación del auto para que el peticionario subsane los errores y si no lo realiza dentro de este término se rechaza la solicitud de “extensión de la jurisprudencia” por no cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 102 y 269 del CPACA y se prescinde de la etapa de la audiencia: “i) por extemporáneo teniendo en cuenta el término establecido en el artículo 102 del CPACA modificado por el artículo 614 del “Código General del Proceso”; ii) por no acudir previamente a la administración de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 del CPACA; iii) por haber operado el fenómeno de la caducidad del medio de control que procedería iv) porque la sentencia invocada no es de unificación en los términos de los artículos 270 y 271 del CPACA, y v) porque la sentencia invocada siendo de unificación no reconoció un derecho.

En el anexo 5, se observa un caso donde “la Sección Segunda del Consejo de Estado” rechazó la solicitud de “extensión de la jurisprudencia” por no cumplir con los requisitos establecidos en la norma arriba expuesta. El “Consejo de Estado” ha sido claro en señalar que si la solicitud no cumple con los requisitos establecidos en la norma la inadmitirá y si no cumple con lo requerido en el término establecido en el artículo 170 del CPACA, se rechazará la petición de plano.

En la gráfica 12 también se hace alusión a que dentro del trámite el Consejo de Estado mediante auto prescinde de la audiencia de alegatos y decisión, así mismo rechaza la solicitud de “extensión de la jurisprudencia” por si se observa en el expediente que no se puede estudiar de fondo el asunto ya que la petición no cumple con los presupuestos formales necesarios. El Consejo de Estado

puede entonces convocar y fijar fecha para audiencia de decisión si se cumple con los requisitos que establece la norma. En dicha audiencia se puede acceder o negar lo pretendido, se niega la “extensión de la jurisprudencia” cuando las pruebas aportadas evidencian que el solicitante no se encuentra en la misma situación “fáctica” y “jurídica” de la sentencia cuya extensión pretende. O en caso contrario se debe acceder a “extender los efectos” de la sentencia invocada toda vez que el solicitante se encuentra en los mismos supuestos “fácticos” y “jurídicos” y cumple con los requisitos establecidos en la norma.

2.4. Identificación de las “sentencias de unificación proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado”

De conformidad con la gráfica 8 que se ilustró en el capítulo anterior, la novedad que surgió con el término sentencia de unificación fue notoria; sin embargo, antes de la expedición del CPACA ya se conocían varias sentencias con carácter de unificación al interior de la Sección Segunda, que se surgieron no solo por las causales establecidas en los artículos 270 y 271 del CPACA, sino como respuesta a los desacuerdos interpretativos y decisionales que se presentaban en las decisiones de cada Subsección.

La “Sección Segunda del Consejo de Estado” ha proferido las siguientes providencias como “sentencias de unificación”. En el reciente encuentro de la jurisdicción contenciosa administrativa “XXV Encuentro” llevado a cabo en el mes de septiembre de 2019 en la ciudad de Santa Marta que tuvo como lema “Por el derecho a la buena administración de justicia” fue publicado y entregado a sus asistentes el libro “Jurisprudencia sobre sentencias de unificación y su extensión” en el que se señalan las providencias que anuncian a continuación:

Tabla 8 Índice sobre sentencias de unificación “proferidas por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado”

	Fecha providencia	Radicación	Tema principal	Magistrado ponente
1	25/04/2013	76001-23-31-000-2007-01611-01 (1605-2009)	Pensión de sobreviviente	Luis Rafael Vergara Quintero
2	25/04/2013	25000-23-25-000-2004-06297-01 (1451-2008)	Régimen especial de los congresistas. Régimen de transición de los congresistas	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren
3	01/08/2013	44001-23-31-000-2008-00150-01	Pensión de jubilación de trabajadores del extinto DAS	Gerardo Arenas Monsalve
4	21/08/2014	25000-23-25-000-2007-00242-01 (0927-2011)	Régimen de congresistas: aplicación a los magistrados de Altas Cortes	Bertha Lucía Ramírez de Páez
5	12/09/2014	25000-23-000-2013-00632-01 (1434-2014)	Régimen pensional de los funcionarios de la Rama Judicial y de los magistrados de Altas Corporaciones de justicia.	Gustavo Eduardo Gómez Aranguren (E)
6	12/05/2015	25000-23-25-000-2010-00725-01 (1046-2013)	Régimen laboral del Cuerpo de Bomberos	Gerardo Arenas Monsalve
7	09/04/2015	25000-23-42-000-2012-00262-01 (3856-2013)	Régimen pensional de los funcionarios de la Rama judicial y de los magistrados de Altas Corporaciones	Alfonso Vargas Rincón (E)
8	24/09/2015	25000-23-42-000-2012-00752-01 (2245-2013)	Régimen pensional de los funcionarios de la Rama judicial y de los magistrados de Altas Corporaciones	Luis Rafael Vergara Quintero
9	25/02/2016	25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-2013)	Régimen pensional de los trabajadores oficiales: régimen de transición. Factores de liquidación pensional e ingreso base de liquidación.	Gerardo Arenas Monsalve
10	14/04/2016	15001-33-33-010-2013-00134-01 (3828-2014) CE-SUJ2-001-16	Prima de servicios: docentes oficiales.	Sandra Lisset Ibarra Velez
11	18/05/2016	25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015)	Bonificación por compensación del decreto 610 de 1998: exigibilidad. Prescripción trienal. Prima especial de la Ley 4 de 1992	C. Jorge Ivan Acuña Arrieta
12	19/05/2016	05001-23-33-000-2012-00791-01 (4499-2013) CE-SUJ2-002-16	Inscripción automática en el Sistema de Carrera Administrativa de la DIAN fijada por el decreto 2117 de 1992.	Luis Rafael Vergara Quintero
13	25/08/2016	85001-33-33-002-2013-00060-01 (3420-2015 CE-SUJ2-003-16	Reajuste salarial y prestacional del 20% reclamado por los soldados profesionales que previamente se desempeñaron como voluntarios.	Sandra Lisset Ibarra Velez
14	25/08/2016	08001-23-31-000-2011-00628-01 (0528-2014)	Cesantías. Sanción moratoria por la consignación extemporánea de las cesantías anualizadas.	Luis Rafael Vergara Quintero
15	25/08/2016	23001-23-33-000-2013-00260-01 (0088-15)CE-SUJ2-005-16	Contrato realidad.	Carmelo Perdomo Cueter
16	07/12/2016	25000-23-42-000-2013-04676-01	Régimen pensional de la contraloría General de la Republica: manera como	

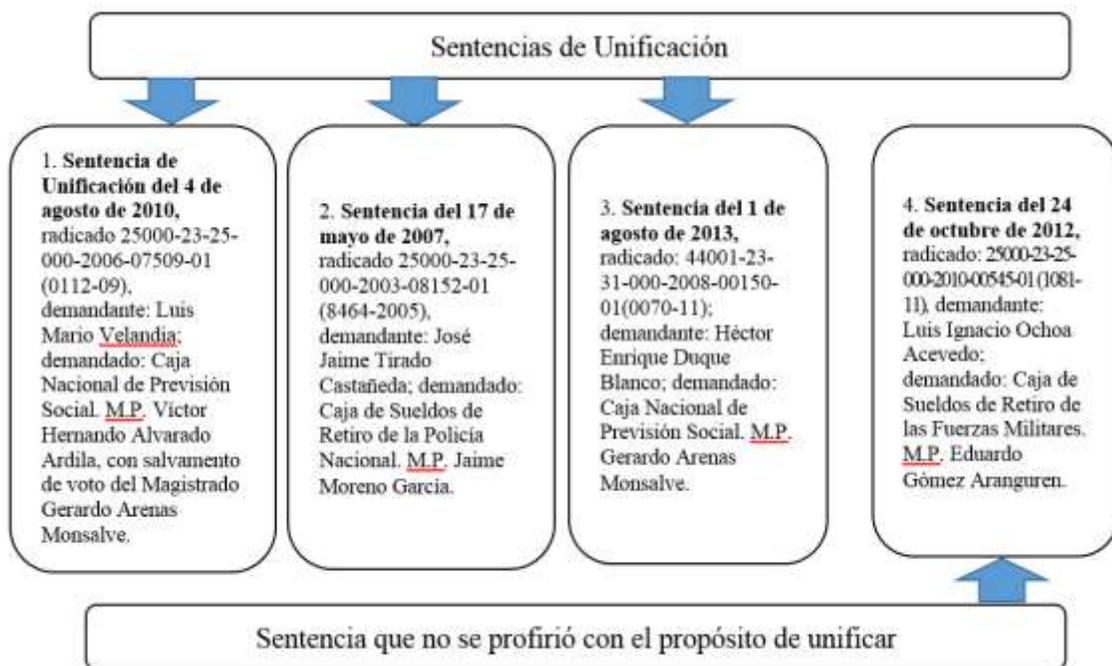
	(2686-2014)	debe computarse el quinquenio, como factor salarial, en la base de liquidación pensional de los beneficios del Decreto Ley 929 de 1976	Sandra Lisset Ibarra Velez
--	-------------	--	----------------------------

Autoría: grupo investigador

Fuente: “Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”. *Jurisprudencia sobre sentencias de unificación y su extensión 2012 - 2017*. Bogotá: Consejo de Estado.

A través de estas providencias, y las demás que se hayan proferido y las que se lograrán emitir de forma posterior es que los ciudadanos podrán acudir a la figura en estudio para buscar que los derechos reconocidos en situaciones similares a las suyas les sean reconocidos sin necesidad de iniciar un litigio. Sin embargo, los usuarios solo han solicitado formalmente, hasta la fecha de la publicación de este trabajo investigativo la extensión de tres providencias a saber como se ilustra en la gráfica que sigue:

Gráfica 14 Sentencias de unificación del “Consejo de Estado” que han sido extendidas a partir de las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” promovidas por los ciudadanos



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

En la primera providencia que se aborda en la anterior gráfica es una sentencia de unificación de la Sección Segunda del “Consejo de Estado”, en la que se consideró que en el régimen de transición pensional del sector público, las pensiones que se rigen por la Ley 33 de 1985 deben ser liquidadas con todos los factores salariales devengados en el último año, sin que pueda considerarse taxativa la enunciación de factores de liquidación contenidos en las Leyes 33 y 62 de 1985. En la segunda providencia esta sección definió el derecho de ex miembros de la fuerza pública a que su asignación de retiro pueda ser reajusta con base en el IPC, por los años 1997 a 2004, en razón a haber sido el porcentaje resultante de aplicar el principio de oscilación como criterio de incremento pensional en la fuerza pública.

En el tercer proveído la sección unificó “los criterios en torno a la naturaleza de la prima de riesgo, lo que permite que, en casos similares, sea tenida en cuenta como factor salarial para efectos de establecer el ingreso base de cotización y liquidación de la prestación pensional de los servidores del extinto” DAS que desempeñaron el cargo de detective. No obstante, la cuarta sentencia señala que esta providencia no cumple con el presupuesto de ser una “sentencia de unificación”, esto es, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 270 del CPACA, pues fue proferida por la “Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado” al resolver un asunto ordinario puesto en su conocimiento sobre el tema del reajuste de la asignación de retiro con fundamento en el índice de precios al consumidor para un miembro retirado de las Fuerzas Militares. Sin embargo, uno de los magistrados en sala unitaria, decidió extender sus efectos en 5 de las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” repartidas en su despacho, situación que será

abordada y analizada posteriormente cuando se expongan los hallazgos del trabajo de campo adelantado en el capítulo 3.

No obstante, el criterio de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” desde la entrada en vigencia del CPACA ha sido claro y respetuoso de los parámetros establecidos en ese código para resolver la figura de “extensión de la jurisprudencia”, el cual exige que las sentencias cuyos efectos se extiendan a terceros tienen la característica de ser de unificación. Por ello, las decisiones que se mostrarán en las que se extienden los efectos de la sentencia 1081-2011 fueron proyectadas por el ponente en sala unitaria y no representan la posición mayoritaria de esa Sección.

Así mismo, la norma ha sido clara en establecer que la autoridad judicial competente de aplicar judicialmente la “extensión de la jurisprudencia” es el “Consejo de Estado”, y se llegó a la conclusión que la competencia para resolver en audiencia corresponde a la Subsección a la cual fue repartido el asunto.

Es importante resaltar que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” adoptó nuevas medias para descongestionar sus despachos y bajo los principios de “celeridad, eficacia y economía procesal”, tomó varios procesos de extensión de la jurisprudencia y realizó audiencias concentradas cuando una vez revisados los expediente todos los interesados solicitaban los mismos derechos, pretendían “extender los efectos de la misma sentencia de unificación”, los cuales tenían el mismo apoderado; y en una sola audiencia se revisaban todos procesos en la cual se podía extender o no los efectos del fallo invocado dependiendo cada caso. Es pertinente aclarar que no se acumularon los procesos sino que se optó por la novedad de concentrar (concentración de asuntos) los procesos para despacharlos en una sola audiencia.

2.5. Conclusiones del capítulo

La finalidad de la “extensión de la jurisprudencia” es evitar el trámite de un proceso, del cual existe suficiente claridad en torno a la solución jurídica del problema planteado, de manera que esta figura constituye un mecanismo para evitar congestión judicial frente a casos jurídicos claros. Esta figura procede cuando la similitud de problemas jurídicos, y la aplicación de la tesis jurisprudencial de la sentencia unificadora al caso que se propone puede evitar un largo proceso.

Si el “Consejo de Estado” establece que la “extensión de la jurisprudencia” procede, la decisión tendrá los mismos efectos que un fallo conforme lo establece el artículo 269 CPACA; es decir, se reconocerá el derecho reclamado al interesado de la misma manera en que se hizo en la sentencia de unificación; y cuando la Sala considere que la extensión de la jurisprudencia no es procedente, en este caso no hay decisión administrativa pendiente, y se reanuda el término para demandar.

Así mismo, cuando se niega la extensión de la jurisprudencia, pero no implica la negación de un derecho, este aspecto es muy importante para la decisión de no de extender la figura, dado que si el problema jurídico a resolver en la extensión es más complejo que el abordado en la sentencia de unificación, la negativa de la extensión no debe preocupar, puesto que al interesado le queda la posibilidad de instaurar la demanda correspondiente, es decir, que negar la solicitud de extensión no implica negar un derecho sino tan solo un procedimiento.

En cuanto a la liquidación del derecho patrimonial cuando se ha accedido a la “extensión de la jurisprudencia”, el artículo 269 del CPACA establece que si la extensión implica el reconocimiento de un derecho patrimonial, como sucede con la mayoría de los asuntos de naturaleza administrativo - laboral, la liquidación debe hacerse mediante trámite incidental para la condena *in genere*, mediante escrito que el interesado debe presentar ante la autoridad competente para conocer la acción que dio lugar a la “extensión de jurisprudencia”. Una vez efectuado el reconocimiento del

derecho a la extensión de la jurisprudencia, y dado que la liquidación no siempre puede hacerse en la audiencia, es procedente en esos casos acudir al trámite incidental indicado.

Capítulo 3. Estudio de casos donde la Sección Segunda del “Consejo de Estado” extendió los efectos de algunas “sentencias de unificación”

A continuación, se detallarán los hallazgos encontrados en la investigación realizada. Este trabajo de tesis se analizaron las actuaciones llevadas a cabo por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre el año 2013 hasta el 2017, en las que se extendieron los efectos de tres providencias de unificación proferidas por dicha Sección en temas laborales.

Las sentencias que se estudiarán y que fueron citadas por los interesados en las peticiones de “extensión de los efectos” ante entidades públicas como la “Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales” UGPP, la “Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares” Cremil, la “Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional” Casur, entre otras, con la pretensión de que se extendieran sus efectos a sus casos particulares son las siguientes: sentencia del 17 de mayo de 2007 del magistrado “Jaime Moreno García”, rad. 8464-05 (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007); sentencia del 4 de agosto de 2010 proferida por el magistrado “Víctor Hernando Alvarado Ardila”, rad. 0112-09 (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010); y la sentencia del 1º de agosto de 2013, proferida por el consejero “Gerardo Arenas Monsalve” (q.e.p.d.), rad. 0070-11 (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013), todos ellos integrantes de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”. Providencias unificadas proferidas por el máximo exponente y tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que los entes administrativos citados, como se verá, en su momento desconocieron o no extendieron.

También se encontró que en algunos casos aislados se “extendieron los efectos” de la providencia del 24 de octubre de 2012, bajo la dirección del doctor “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, rad. 1081-11 (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 1081-11, 2012),

providencia que no cumple con el presupuesto de ser un pronunciamiento de “unificación”, pues, fue proferida por la Subsección A de esa Sección, al resolver una controversia ordinaria, sin ánimo de sentar jurisprudencia sobre el asunto.

Para tener acceso a la información que se detalla, el equipo investigador acudió en una visita informal a la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, siendo recibido por el secretario, doctor William Moreno Moreno, funcionario que indicó que dicha Sección había llevado a cabo desde el año 2012 audiencias con el objeto de resolver los diferentes asuntos que habían llegado a conocimiento de los consejeros que componen la Sección, cuya pretensión consistía en que se extendieran los efectos de algunas “sentencias de unificación” proferidas como último pronunciamiento de la contenciosa administrativa en materia laboral.

En dicha visita además se nos permitió revisar las actas de dichas audiencias, y por medio de un proceso deductivo se determinaron en cuantas audiencias se logró “extender los efectos” de las jurisprudencias del 4 de agosto de 2010, 17 de mayo de 2007 y 1° de agosto de 2013, respectivamente. A partir de dicha información, y para lograr conocer los motivos por los cuales la Sección tomó la determinación de extender los efectos de las jurisprudencia citadas, a través de la figura del derecho de petición se le solicitó al secretario de la Sección Segunda el desarchivo de los expedientes que se resolvieron en audiencia de forma favorable a las pretensiones de los administrados.

Una vez fueron desarchivados los expedientes, se tuvo acceso a los mismos y uno a uno se recolectó la información acerca de la entidad ante la que se radicó la solicitud inicial, si se accedió por medio de apoderado a la administración o de forma personal, la sentencia cuya extensión se pretendía, los supuestos “fácticos” y “jurídicos” de cada peticionario, la respuesta dada por las

entidades, el trámite adelantado ante el “Consejo de Estado”, la intervención de la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” y la decisión tomada en audiencia.

Asimismo, a través de la mencionada figura de petición se le solicitó a la oficina de sistemas del Consejo de Estado se sirviera facilitar los audios de las audiencias que se reportaran en la siguiente parte de este capítulo. Ambos funcionarios resolvieron de forma oportuna y diligente las solicitudes lo que permitió desarrollar la investigación de manera oportuna y eficiente.

Para entrar a entender las decisiones tomadas en las audiencias que se van a relacionar, se hace necesario hacer una breve explicación sobre cada una de las “sentencias de unificación” proferidas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, cuya extensión se solicitó, de la siguiente manera.

3.1. Sentencia 25000-23-25-000-2003-08152-01(8464-05)

A continuación, se hará una síntesis del asunto tratado, detallando los antecedentes, hechos y consideraciones que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión de unificar criterios dentro de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

El 17 de mayo de 2007, la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, bajo la dirección del magistrado “Jaime Moreno García” resolvió,

“...el recurso de apelación interpuesto por el señor José Jaime Tirado Castañeda, contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 8 de abril de 2005, que le denegó sus pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho respecto del Oficio 521 del 8 de julio de 2003 expedido por del director general de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional -Casur- que, a su vez, le denegó el reconocimiento y pago de diferencias de reajuste de la asignación de retiro, pedidas con

apoyo en el artículo 1º de la Ley 238 de 1995” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007).

El demandante señaló como hechos en la controversia de “nulidad y restablecimiento del derecho” que estuvo al servicio de la “Policía Nacional” 36 años ocupando el grado de coronel; que dejó el servicio activo el 11 de marzo de 1987 y que Casur le reconoció una asignación de retiro mediante el acto administrativo 0645 de 1987. Que el incremento de su pensión se dispuso conforme a la proporción que señala el “**principio de oscilación**” advertido en el “Decreto 1212 de 1990” (Decreto 1212, 1990, art. 151); sin embargo, considera que ha debido hacerse dicho aumento de conformidad con el “valor porcentual del índice de precios al consumidor –IPC- certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –Dane- para el año inmediatamente anterior” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007), y que la aplicación del “sistema de oscilación” le genera un perjuicio. Por todo ello, elevó solicitud ante Casur para que en aplicación de la Ley 238 de 1995 (Ley 238, 1995) se incrementara el valor de su mesada de conformidad con el IPC, petición que fue despachada desfavorablemente con el Oficio 521 del 8 de julio de 2003.

El “Tribunal Administrativo de Cundinamarca”, Sección Segunda, a través del proveído del 8 de abril de 2005, denegó las pretensiones del medio de control al considerar que,

“...el régimen de la asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública es especial y diferente al establecido en la Ley 100 de 1993, por lo que a ese derecho no le es aplicable el mandato contenido en la Ley 238 de 1995 que está dirigido únicamente para los titulares de pensiones; pues, es diferente el régimen de reajuste de pensiones de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, al régimen de reajuste de las asignaciones de retiro” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007).

Por estar inconforme con dicha determinación judicial, el representante judicial del señor Tirado Castañeda interpuso recurso de apelación, el cual correspondió por reparto al magistrado Jaime Moreno García, integrante de la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”; no obstante, por existir la necesidad de unificar el tema que se aborda en el asunto, esto es, definir si desde la (Ley 238, 1995) el reajuste de las “asignaciones de retiro” de los miembros retirados de las Fuerzas Militares y de Policía se debía hacer con la “variación porcentual del IPC”, o si debía seguir haciéndose con base en el “principio de oscilación” contemplado en el (Decreto 1212, 1990), se decidió llevar el tema ante la Sala Plena de la “Sección Segunda” del máximo Tribunal Contencioso Administrativo.

Es pertinente en este punto recordar que en un principio la (Ley 100, 1993) artículo 279 estipuló que “los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional no eran acreedores del reajuste de sus pensiones como lo dispone el artículo 14 de aquella”, es decir, con la “variación porcentual del IPC certificado por el DANE” para el año inmediatamente anterior, sino, según reglaba el Decreto 1212 (1990), esto es, aplicando el “principio de oscilación” de las asignaciones de los miembros que continuaban activos en el servicio. Sin embargo, la Ley 238 (1995), adicionó el artículo 279 citado, con el siguiente párrafo:

“Parágrafo 4. Las excepciones consagradas en el presente artículo no implican negación de los beneficios y derechos determinados en los artículos 14 y 142 de esta ley para los pensionados de los sectores aquí contemplados”.

Así pues, desde que comenzó a regir la Ley 238 de 1995, las personas que estaban excluidas o no se les aplicaba la Ley 100 (1993) que habían alcanzado status de pensionados o, dicho en otras palabras, estaban pensionados, **sí** tenían derecho a que se reajustaran las “asignaciones de retiro”

teniendo en cuenta “la variación porcentual del IPC certificado por el DANE” y a la mesada catorce según el artículo 142 de la referida ley (Ley 100, 1993).

Retomando el tema, la necesidad de unificar surgió debido a que Casur alegó en el acto administrativo que se cuestionó en la demanda un “problema de competencia para regular el régimen prestacional de los miembros de la Fuerza Pública, porque, según esta, es materia que le corresponde al Gobierno Nacional en ejercicio de la Ley 4ª de 1992” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007). En otras palabras, la referida Caja de Sueldos afirmó que “no le dio aplicación a la Ley 238 de 1995 por considerar que prevalecen los mandatos de la ley 4ª (1992)”, ya que si hiciera lo contrario, quedaría en condiciones de inferioridad el personal en actividad con respecto al personal retirado, de manera injusta.

Por ello, la Sala identificó que el problema jurídico que se le planteaba entonces era resolver el “enfrentamiento de las previsiones de una ley marco (4ª 1992) y de una ley ordinaria (238 1995) modificatoria de la ley que creó el Sistema de Seguridad Social Integral (Ley 100), pues según Casur no podría interpretarse la segunda en contravención de la primera”. De ahí que los argumentos de la Sala se centraron resolver que el tema no era llanamente sobre las posibles interpretaciones de la Ley 238 (1995), sino de la aplicabilidad de esta, porque esta norma “creó a partir de su vigencia el derecho al grupo de pensionados de la Fuerza Pública, al reajuste de sus pensiones de acuerdo a la variación del IPC y a la mesada 14” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007). Así las cosas, la Sala fue enfática al señalar que:

“...solo se podría dejar de aplicar una ley ordinaria posterior, especial y más favorable, en lugar de una ley marco anterior y el Decreto 1212 de 1990 que la desarrolla, bajo la condición de que la primera fuera incompatible con la Constitución Política, debido a que esa es la única hipótesis constitucional para dejar de aplicar una ley que no ha sido

declarada inexecutable. Se desprende de ello que la Ley 238 de 1995 es más favorable que la Ley 4ª de 1992 y el Decreto 1212 de 1990, porque al hacer la comparación entre los reajustes pensionales derivados del aumento de las asignaciones en actividad de los oficiales de la Policía Nacional establecidos en los Decretos 122 de 1997, 58 de 1998, 62 de 1999, 2724 de 2000, 2737 de 2001 y 745 de 2002 y los que resultan de la aplicación del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, se evidencia que la aplicación de este sistema de reajuste resulta ser cuantitativamente superior” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007).

De ahí que arribó a la conclusión de que debía accederse a pretensión del ajuste de la asignación de retiro solicitada en ese caso, pero, hizo la salvedad de que dicho reajuste pensional debía liquidarse hasta la entrada en rigor de la reforma dispuesta por el (Decreto 4433, 2004), debido a que el artículo 42 de esta normatividad estableció de nuevo el sistema que existió mientras estuvo vigente el (Decreto 1212, 1990), esto es, el “**sistema de oscilación** de las asignaciones del personal en actividad” (Decreto 1212, 1990).

Otro punto de unificación de este pronunciamiento de la Sección Segunda se encaminó a señalar: “desde la Constitución Política de 1886 a los reconocimientos periódicos que les hace el estado a los retirados de la Fuerzas Militares se les denominó genéricamente pensiones (artículo 169)” y en la Constitución Política del 91 sucedió lo propio en el artículo 220, salvo que se incluyó el término de Fuerza Pública, es decir que incorporó indistintamente a militares y policías. Por lo tanto, la Sala estimó que,

“...las asignaciones de retiro, son una especie de pensión, como también lo son las pensiones de invalidez y las pensiones de sobrevivientes del personal de la Fuerza Pública, lo que hace irrelevante el argumento esgrimido por el Tribunal frente a los

mandatos del artículo 220 de la Constitución Política, máxime si se tiene en cuenta que estas no pueden ser compatibles con las pensiones de invalidez ni de sobrevivientes de los militares o policiales y no son reajustables por servicios prestados a entidades de derecho público” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007).

En ese sentido quedaron unificados los criterios de decisión en la Sección Segunda, determinando que “a partir de la vigencia de la Ley 238 de 1995 el reajuste de las asignaciones de retiro se hace teniendo en cuenta la variación porcentual del IPC” y hasta la entrada en rigor del (Decreto 4433, 2004), por medio del cual se volvió a establecer el “**sistema de oscilación**” de las asignaciones que perciben los servidores en servicio activo (Decreto 1212, 1990), como regla para establecer los incrementos de las mesadas pensionales. Por ello, la resolución del caso concreto para el señor José Jaime Tirado Castañeda consistió en “condenar a Casur a reconocer y pagar la diferencia en el reajuste anual de su asignación de retiro, teniendo en cuenta el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, hasta la reforma del Decreto 4433 de 2004” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007). Nótese que en este caso la Sección Segunda decidió aplica la norma más favorable al trabajador que estipuló el reajuste de la “asignación de retiro” con base en el IPC (aplicación del “principio de favorabilidad” laboral), así fuera por un periodo de tiempo determinado.

3.1.1 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005 y sus efectos en sede administrativa

La “extensión de los efectos” del proveído del 17 de mayo de 2007 (8464-2005) fue solicitada por los ciudadanos que se detallan en la tabla número 1, cuando acudieron ante la “Caja de Retiro de las Fuerzas Militares”, -Cremil- y la “Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional” –Casur-, respectivamente dependiendo el caso, entidades encargadas del pago de sus “asignaciones de retiro”, a solicitar el reajuste de estas prestaciones pensionales, con base en “la variación porcentual

del IPC” (Ley 100, 1993), en lugar del “sistema de oscilación” con respecto a las "asignaciones del personal activo en el servicio que se les veía aplicando (Decreto 1212, 1990). Téngase en cuenta que la información que se reporta fue recolectada a través del trabajo de campo realizado en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, que consistió en analizar todos los expedientes de las solicitudes de extensión que se resolvieron de forma favorable en esa instancia, a través de audiencias públicas, extendiendo los efectos a terceros de la providencia de unificación 8464-2005.

En los 46 casos que se reportaran, la mayoría de los interesados acudieron ante la administración por intermedio de apoderado, como se ilustra en la columna 3 de la tabla número 9, solo en uno de los casos se acudió en nombre propio. En todos los casos se hizo la solicitud respetuosa de que fueran extendidos los efectos de la providencia unificada 8464-2005 en los términos del artículo 102 del CPACA, información planteada en la cuarta columna de la referida tabla; y las entidades requeridas (Cremil y Casur) en 30 solicitudes resolvieron los derechos de petición negando lo pretendido, esto es, la “extensión de los efectos” de la referida sentencia y en las 16 peticiones restantes no emitieron pronunciamiento alguno, tal como enseguida se detalla:

Tabla 9 Solicitud “extensión de los efectos” de la sentencia 8464-2005 ante Cremil y Casur

	SOLICITANTE	CON APODERADO		SOLICITUD ART. 102		ADMINISTRACION CONTESTÓ		
		SI	NO	SI	NO	NEGÓ	ACCEDIÓ	NO CONT.
1	MELQUISEDEC PRADO	X		X		X		
2	CIELO DE JESUS VELEZ MURIEL	X		X				X
3	LUZ MARINA VELANDIA	X		X				X
4	LILIA MARINA RONCANCIO DE PENAGOS	X		X		X		
5	SOFIA VASQUEZ GOMEZ	X		X		X		
6	JAIRO GILBERTO ACOSTA VASQUEZ	X		X		X		
7	JOSE RAFAEL ACOSTA PABON	X		X				X
8	JOSE YESID FLOREZ YANGUMA	X		X				X
9	ALVARO CAMACHO CAMACHO	X		X		X		
10	HELDER MARINEZ CORDOBA	X		X		X		
11	VICTOR MANUEL MUÑOZ LOPEZ	X		X		X		
12	OSCAR GARCIA PARRA		X	X				X
13	LIZANDRO LOPEZ MENESES	X		X				X
14	LILIA MARIA REYES DE MARTIN	X		X				X
15	JOSE ALFONSO PRIETO SANCHEZ	X		X				X
16	HERNANDO JOJOA JOJOA	X		X				X
17	SERGIO CAMILO RODRIGUEZ CONTRERAS	X		X		X		
18	NAZARIO GOMEZ PRECIADO	X		X				X
19	SANTIAGO CERON ERAZO	X		X		X		
20	ANA LUCIA NAVARRO DE PARRA	X		X		X		
21	JAIME RUIZ	X		X		X		
22	EDINSON HERRERA CARPIO	X		X		X		
23	CARLOS JULIO AREVALO HURTADO	X		X		X		
24	ALBA ROSA ORTIZ DE PEDROZA	X		X		X		
25	JORGE SANCHEZ CONTRERAS	X		X				X
26	FABIO TORRES MARTINEZ	X		X				X
27	FULGENCIO PALACIO MURILLO	X		X		X		
28	ROSA MARIA FONSECA DE BUENO	X		X		X		
29	GRACIELA MORALES CASTAÑEDA	X		X				X
30	JOSE ALVARO SALCEDO MARTINEZ	X		X		X		
31	MARIA ARAMINTA MUÑOZ DE LUQUE	X		X		X		
32	LUIS EDUARDO CRUZ BARRERO	X		X				X
33	GONZALO RONCANCIO SUAREZ	X		X		X		
34	LORENZO DE JESUS VALENCIA AGUIRRE	X		X		X		
35	ISIDRO LOPEZ CASTAÑEDA	X		X		X		
36	GILERTO RAMIREZ CABRALES	X		X		X		
37	DARIS MARIBEL PULIDO	X		X		X		
38	LUIS ALFONSO CARVAJAL GUERRERO	X		X		X		
39	MIGUEL ANTONIO CANO CANO	X		X		X		
40	MARIA HERCILIA SANDOVAL	X		X		X		
41	HUGO HECTOR CASTIBLANCO MOLANO	X		X				X
42	JOSE ADELMO ROMERO	X		X		X		
43	JUAN ALEJANDRO PARRA RIVERA	X		X		X		
44	SILVIO AVELLANEDA LAGOS	X		X		X		
45	JUAN CARLOS ENCISO GONZALEZ	X		X				X
46	BERISSO AGUSTIN OÑATE CABARCAS	X		X		X		

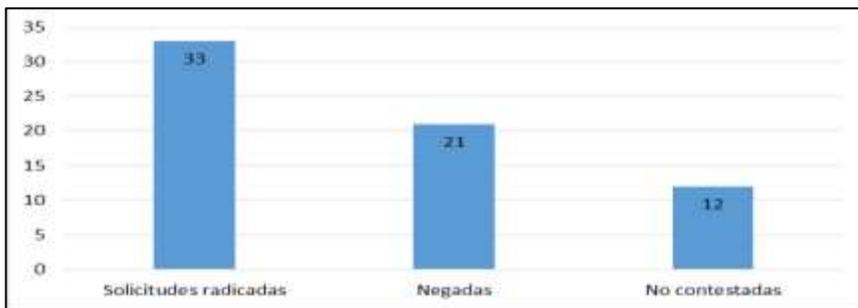
Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

De las 46 solicitudes presentas en aplicación del artículo 102 del CPACA, 33 fueron radicadas ante Casur y 13 ante Cremil. De las 33 presentadas ante Casur, 21 fueron resueltas, pues,

contestaron los dichos de petición, pero fueron negadas las pretensiones de extensión de jurisprudencia y las 12 solicitudes restantes no fueron contestadas. En el caso de Cremil, de las 13 solicitudes que le fueron allegadas, contestó 9 de forma negativa y en los 4 casos restantes, no emitió pronunciamiento alguno, información que se ilustra de mejor manera en las gráficas 15 y 16.

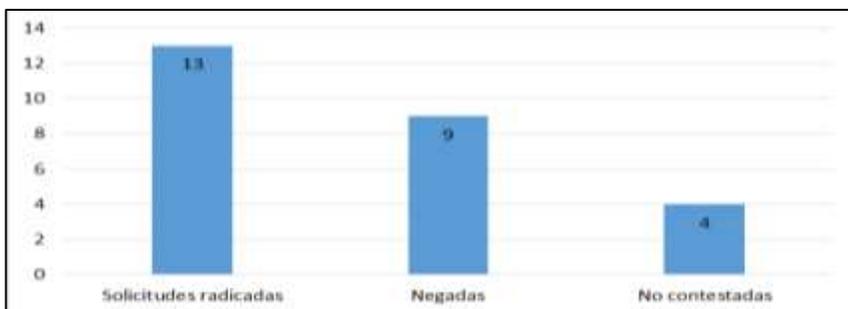
Gráfica 15. Solicitudes de “extensión de la jurisprudencia” 8464-2005 y sus efectos ante Casur



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Gráfica 16. Solicitudes de extensión de la jurisprudencia 8464-2005 y sus efectos ante Cremil



Autoría: grupo investigador.

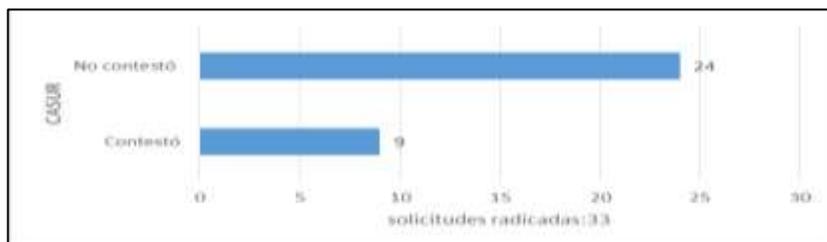
Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

En vista de que algunas peticiones fueron negadas y otras no contestadas tanto por Cremil como por Casur, los 46 interesados que se reportan decidieron radicar sus solicitudes de “extensión de jurisprudencia” ante el honorable “Consejo de Estado”, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 269 del CPACA.

3.1.2 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Luego de surtirse el trámite de rigor explicado en el capítulo anterior sobre este mecanismo ante el Consejo de Estado y de correrse el término de los correspondientes traslados (30 días), las entidades requeridas (Cremil y Casur) presentaron, en algunos casos, escritos de oposición en los que expresaron los motivos por los cuales consideran que no hay lugar a “extender los efectos” de la referida providencia de unificación. De los 46 casos abordados, 33 fueron radicados en contra de Casur y 13 en contra de Cremil. De las 33 peticiones radicadas contra Casur frente a las cuales se le corrió el respectivo traslado de 30 días para que allegara su escrito de oposición o hiciera la manifestación a que hubiere lugar ante el Consejo de Estado, dicha caja solo remitió contestación en 9 y dejó de hacerlo en las 24 restantes. En el caso de Cremil, de los 13 traslados que se le remitieron con la intención de conocer los motivos por los cuales se oponía a la aplicación de la figura, contestó 6 y en los 4 casos restantes, no emitió pronunciamiento alguno. Dicha información se ilustra de mejor manera en la **tabla número 10** y en las gráficas 17 y 18.

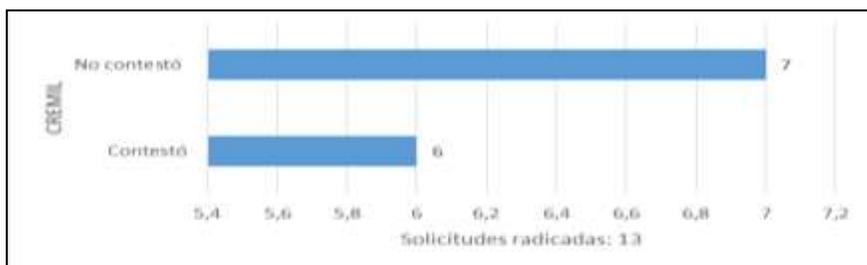
Gráfica 17. Pronunciamientos de Casur luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Gráfica 18. Pronunciamientos de Cremil luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Tabla 10 Solicitud de “extensión de la sentencia” 8464-2005 y sus efectos ante el “Consejo de Estado”

NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	SOLICITANTE	SOLICITUD ART. 269		CREMIL CASUR CONTESTO TRASLADO		CONCEPTO AGENCIA DE DEFENSA		CONSEJO DE ESTADO	
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	ACCEDIÓ	NEGÓ
1	0360-2013	MELQUISEDEC PRADO	X		X		X		X
2	0493-2014	CIELO DE JESUS VELEZ MURIEL	X			X		X	
3	0708-2014	LUZ MARINA VELANDIA	X			X		X	
4	0713-2013	LILIA MARINA RONCANCIO DE PENAGOS	X		X		X		X
5	0782-2014	SOFIA VASQUEZ GOMEZ	X		X		X		X
6	0818-2013	JAIRO GILBERTO ACOSTA VASQUEZ	X			X		X	
7	0819-2014	JOSE RAFAEL ACOSTA PABON	X			X		X	
8	0820-2013	JOSE YESID FLOREZ YANGUMA	X			X		X	
9	0989-2013	ALVARO CAMACHO CAMACHO	X		X		X		X
10	0991-2013	HELDER MARINEZ CORDOBA	X		X		X		X
11	1226-2013	VICTOR MANUEL MUÑOZ LOPEZ	X			X		X	
12	1715-2013	OSCAR GARCIA PARRA	X			X		X	
13	2032-2012	LIZANDRO LOPEZ MENESES	X			X		X	
14	2038-2012	LILIA MARIA REYES DE MARTIN	X			X		X	
15	2041-2012	JOSE ALFONSO PRIETO SANCHEZ	X			X		X	
16	2058-2012	HERNANDO JOJOA JOJOA	X			X		X	
17	2060-2012	SERGIO CAMILO RODRIGUEZ CONTRERA	X		X		X		X
18	2062-2012	NAZARIO GOMEZ PRECIADO	X			X		X	
19	2164-2013	SANTIAGO CERON ERAZO	X			X		X	
20	2190-2013	ANA LUCIA NAVARRO DE PARRA	X			X		X	
21	2193-2013	JAIME RUIZ	X			X		X	
22	2197-2013	EDINSON HERRERA CARPIO	X			X		X	
23	2203-2012	CARLOS JULIO AREVALO HURTADO	X		X			X	
24	2206-2012	ALBA ROSA ORTIZ DE PEDROZA	X			X		X	
25	2207-2012	JORGE SANCHEZ CONTRERAS	X			X		X	
26	2208-2012	FABIO TORRES MARTINEZ	X		X			X	
27	2320-2013	FULGENCIO PALACIO MURILLO	X			X		X	
28	2394-2014	ROSA MARIA FONSECA DE BUENO	X			X		X	
29	2434-2012	GRACIELA MORALES CASTAÑEDA	X			X		X	
30	3103-2013	JOSE ALVARO SALCEDO MARTINEZ	X			X		X	
31	3106-2013	MARIA ARAMINTA MUÑOZ DE LUQUE	X		X			X	
32	3108-2013	LUIS EDUARDO CRUZ BARRERO	X			X		X	
33	3109-2013	GONZALO RONCANCIO SUAREZ	X			X		X	
34	3152-2013	LORENZO DE JESUS VALENCIA AGUIRRE	X		X			X	
35	3942-2013	ISIDRO LOPEZ CASTAÑEDA	X			X		X	
36	4069-2014	GILERTO RAMIREZ CABRALES	X		X			X	
37	4315-2014	DARIS MARIBEL PULIDO	X		X			X	
38	4323-2013	LUIS ALFONSO CARVAJAL GUERRERO	X			X		X	
39	4382-2013	MIGUEL ANTONIO CANO CANO	X			X		X	
40	4516-2014	MARIA HERCILIA SANDOVAL	X		X			X	
41	4628-2013	HUGO HECTOR CASTIBLANCO MOLANO	X			X		X	
42	4909-2014	JOSE ADELMO ROMERO	X			X		X	
43	0208-2014	JUAN ALEJANDRO PARRA RIVERA	X		X				X
44	4585-2014	SILVIO AVELLANEDA LAGOS	X		X				X
45	4905-2014	JUAN CARLOS ENCISO GONZALEZ	X			X		X	
46	2319-2013	BERISSO AGUSTIN OÑATE CABARCAS	X			X		X	

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Por su parte, la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” presentó escritos manifestando su oposición en 25 casos, explicando que las solicitudes presentadas no deben prosperar, ya que no existe identidad “fáctica” o “jurídica” entre lo pedido por los interesados y lo planteado en el proveído de unificación de mayo 17 de 2007. Dicha agencia no emitió

pronunciamiento alguno en los 21 expedientes restantes, como se afirma en la columna sexta de la tabla 10.

Surtido el trámite de rigor, la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, resolvió las 46 solicitudes de “extensión de los efectos” a terceros de la providencia de mayo 17 de 2007, mediante el desarrollo de 21 audiencias llevadas a cabo entre los años 2013 y 2016 en las que concentraron los expedientes o casos bajo estudio. A continuación, se hará un estudio detallado año por año de los hallazgos de las audiencias de extensión de la jurisprudencia por medio de las cuales se accedió a la aplicación de dicha figura.

3.1.2.1 Audiencias año 2013.

El 7 de octubre de 2013, bajo la dirección de la magistrada “Bertha Lucía Ramírez de Páez”, la Subsección B de la “Sección Segunda” se adelantó la primera audiencia sobre el asunto. se despacharon 2 expedientes identificados con los números 2032-2012 y 2207-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a las 2 solicitudes de extensión argumentando que la situación jurídica descrita en los 2 casos es igual a la planteada y resuelta en la providencia unificada 8464-2005, dado que interviene como parte demandada Casur con el fin de que se le ordene el reajuste de la “asignación de retiro” según lo dispone “el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior ordenado por el DANE, sustentando la pretensión en la adición que la Ley 238 de 1995 introdujo al artículo 279 de la Ley 100” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007)

En ese sentido, accedió a las pretensiones de los interesados y ordenó el reajuste de la “asignación de retiro” de los señores Lisandro López y Jorge Sánchez aplicando el IPC anterior a los años 1997, 1999 y 2002. Esta información se sintetiza en la tabla número 11:

Tabla 11 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 año 2013

2013					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	7/10/2013	2032-2012	LIZANDRO LOPEZ MENESES	CASUR	BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ
2	7/10/2013	2207-2012	JORGE SANCHEZ CONTRERAS		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS 2 CASOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

3.1.2.2 Audiencias año 2014.

En el año 2014 se llevaron a cabo 13 audiencias de “extensión de los efectos” de la providencia de mayo 17 de 2007 (8464-2005), entre las Subsecciones A y B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 25 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 12.

Tabla 12 Audiencias de extensión de jurisprudencia de la sentencia 8464-2005 año 2014

2014					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	26/03/2014	2062-2012	NAZARIO GOMEZ PRECIADO	CASUR	DR. ARENAS MONSALVE
2	30/04/2014	2058-2012	HERNANDO JOJOA JOJOA		DRA. RAMÍREZ DE PÁEZ
3	7/05/2014	0819-2013	JOSE RAFAEL ACOSTA PABON		DR. VERGARA QUINTERO
4	19/05/2014	2060-2012	SERGIO CAMILO RODRIGUEZ		
5	21/05/2014	0991-2013	HELDER MARTINEZ CORDOBA	CREMIL	DRA. RAMÍREZ DE PÁEZ
6	21/05/2014	0989-2013	ALVARO CAMACHO CAMACHO		
7	4/06/2014	2038-2012	LILIA MARIA REYES DE MARIN	CASUR	DR. VARGAS RINCÓN
		2434-2012	GRACIELA MORALES CASTAÑEDA		
		0818-2013	JAIRO GILBERTO ACOSTA VASQUEZ		
		2164-2013	SANTIAGO CERON ERAZO		
8	4/06/2014	2203-2012	CARLOS JULIO AREVALO HURTADO	CREMIL	
9	4/06/2014	2197-2013	EDINSON HERRERA CARPIO	CASUR	
		2319-2013	BERISSO AGUSTIN OÑA TE CABARCAS		
10	17/09/2014	4382-2013	MIGUEL ANTONIO CANO CANO		
		3942-2013	ISIDRO LOPEZ CASTAÑEDA		
11	8/10/2014	2206-2012	ALBA ROSA ORTIZ PEDRAZA		
12	15/10/2014	2208-2012	FABIO ENRIQUE TORRES MARTINEZ	CREMIL	DR. GÓMEZ ARANGUREN
		2041-2012	JOSE ALFONSO PRIETO SANCHEZ		
		3103-2013	JOSE ALVARO SALCEDO MARTINEZ		
		1226-2013	VICTOR MANUEL MUÑOZ LOPERA		
		0820-2013	JOSE YESID FLOREZ YANGUMA		
		3109-2013	GONZALO RONCANCIO SUAREZ		
		4323-2013	LUIS ALFONSO CARVAJAL BARRERO		
		0493-2014	CIELO DE JESUS VELEZ MURIEL		
13	20/10/2014	1715-2013	OSCAR GARCIA PARRA	CASUR	DRA. RAMÍREZ DE PÁEZ
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS 25 CASOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

i) El 26 de marzo de 2014, bajo la dirección del magistrado “Gerardo Arenas Monsalve”, integrante de la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” se logró audiencia sobre el asunto en la que se despachó un expediente identificado con el número 2062-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a la pretensión argumentando que se pueden “extender los efectos” del proveído tantas veces mencionado, pedida ya que se demostró que el aumento en la “asignación de retiro” se hizo en menor porcentaje al establecido como IPC en 1996 al 2004. Este caso se reportó como audiencia número 1 en la tabla número 12, tabla en la que además se relacionan los nombres de los interesados en la extensión de la jurisprudencia y la radicación dada al expediente al interior del “Consejo de Estado”.

ii) En el año 2014, el 30 de abril, bajo el direccionamiento de la consejera “Bertha Lucía Ramírez de Páez”, la Subsección B de la “Sección Segunda” llevó a cabo audiencia de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 8464-2005 en la que se despachó el expediente número 2058-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud argumentando que la situación jurídica descrita es igual a la prevista en la providencia 8464-2005, pues, en los 2 casos intervino como demandada Casur con el fin de que se le ordene el “reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior ordenado por el DANE”, sustentando la pretensión en la adición que la (Ley 238, 1995) introdujo al artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Este caso se reportó como audiencia número 2 en la tabla número 12.

iii) El 7 de mayo de 2014, por conducto de la doctora “Bertha Lucía Ramírez de Páez”, integrante de la Subsección B de la Sección Segunda, se llevó a cabo audiencia de “extensión de los efectos” de la providencia 8464-2005 en la que se despachó el expediente número 0819-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud argumentando que la situación jurídica descrita

es análoga a la analizada en la sentencia antedicha, puesto que en los 2 casos interviene como demandada Casur con el fin de que se le ordene el “reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior ordenado por el DANE”, sustentando la pretensión en la adición que la (Ley 238, 1995) hizo en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993. Este caso se reportó como audiencia número 3 en la tabla número 12.

iv) El 19 de mayo de 2014, con ponencia del magistrado “Luis Rafael Vergara Quintero”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda”, se llevó a cabo audiencia de “extensión de los efectos” del proveído 8464-2005 en la que se despachó el expediente número 2060-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud; sin embargo, en el acta que se suscribió en el desarrollo de la diligencia no se plasmaron las razones de la decisión. Este caso se reportó como audiencia número 4 en la tabla número 12.

v) El 21 de mayo de 2014, bajo la dirección de la magistrada “Bertha Lucía Ramírez de Páez”, la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo 2 audiencias sobre el asunto, despachando en cada una un expediente, identificados con los números 0989-2013 y 0991-2013. En esa oportunidad la Sala accedió a las 2 solicitudes argumentando que la situación jurídica descrita en los 2 casos es equivalente a la desarrollada en la sentencia 8464-2005, dado que interviene como parte demandada Casur con el fin de que ordene el “reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior ordenado por el DANE”, sustentando la pretensión en la adición que la (Ley 238, 1995) implantó en la Ley 100 de 1993, artículo 279. Estos casos se reportaron como audiencias número 5 y 6 en la tabla número 12.

vi) El 4 de junio de 2014, con ponencia del doctor “Alfonso Vargas Rincón”, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo 3 audiencias sobre el asunto, en las que se despacharon 7 expedientes identificados con los números 2038-2012, 2434-2012, 0818-2013, 2164-2013, 2203-2012, 2197-2013 y 2319-2013. En esa oportunidad la Sala accedió a las 7 solicitudes argumentando que la situación jurídica descrita en los 7 casos es semejante a la analizada en el expediente 8464-2005 y que la jurisprudencia de la “Sección Segunda” ha sido reiterativa en reiterar tal precedente en el sentido de ordenar el mencionado reajuste atendiendo a lo dispuesto en la Ley 100 de 1993 artículo 14, en razón a que este resulta más benéfica que el “sistema de oscilación” aplicable a la Fuerza Pública. Estos casos se reportaron como audiencia números 7, 8 y 9 en la tabla número 12.

El magistrado Vargas Rincón utilizó la figura de la concentración de procesos ya que en la audiencia número 7 unió 4 asuntos con el propósito de definir si era procedente “extender los efectos” del proveído 8464-2005 de mayo 17 de 2007 a cada uno de esos casos, o no lo era. Lo propio ocurrió en la audiencia número 9, en la que unió 2 asuntos.

vii) El 17 de septiembre de 2014, con ponencia del consejero “Alfonso Vargas Rincón”, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” realizó audiencia concentrada de “extensión de jurisprudencia” donde despachó los expedientes identificados con los números 4382-2013 y 3942-2013. En esa oportunidad la Sala accedió a las 2 solicitudes argumentando que la situación jurídica descrita en los 7 casos es semejante a la examinada en la providencia 8464-2005 y que la jurisprudencia de la “Sección Segunda” ha sido reiterativa en la utilización de tal precedente en el sentido de ordenar el mencionado reajuste atendiendo a lo dispuesto en el artículo 14 de la (Ley 100, 1993), en razón a que este resulta más propicia que el “sistema de oscilación”

aplicable a los miembros de la referida fuerza. Estos casos se reportaron como audiencia número 10 en la tabla número 12.

viii) El 8 de octubre de 2014, con ponencia del magistrado “Luis Rafael Vergara Quintero”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda”, se llevó a cabo audiencia de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 8464-2005 en la que se despachó el expediente número 2206-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud; sin embargo, en el acta que se suscribió en el desarrollo de la diligencia no se plasmaron las razones de la decisión. Este caso se reportó como audiencia número 11 en la tabla número 12.

ix) El 15 de octubre de 2014, con ponencia del consejero “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” se llevó a cabo audiencia concentrada sobre el asunto, en las que se despacharon 8 expedientes identificados con los números 2208-2012, 2041-2012, 3103-2013, 1226-2013, 0820-2013, 3109-2013, 4323-2013 y 0493-2014. En esa oportunidad la Sala accedió a las 8 solicitudes argumentando que es claro que las situaciones jurídicas descritas en estos asuntos son equivalentes a la analizada en la “sentencia de unificación” solicitada, cuyo efecto ha extendido la Sala en asuntos anteriores, pues, el fin es que se ordene el “reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior”. Estos casos se reportaron como audiencia número 12 en la tabla número 12.

El magistrado Gómez Aranguren utilizó la figura de la concentración de procesos ya que unió 8 asuntos con el propósito de definir si era procedente extender los efectos del proveído 8464-2005 de mayo 17 de 2007 a cada uno de esos casos, o no lo era.

x) El 20 de octubre de 2014, por conducto de la magistrada “Bertha Lucía Ramírez de Páez”, integrante de la Subsección B de la Sección Segunda, se llevó a cabo audiencia de “extensión de

los efectos” de la providencia 8464-2005 en la que se despachó el expediente número 1715-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud argumentando que la situación jurídica descrita es semejante a la estudiada en la jurisprudencia de unificación citada, toda vez que en los 2 casos interviene como demandada Casur con el fin de que se le ordene el “reajuste de la asignación de retiro conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, es decir, aplicando el IPC del año inmediatamente anterior ordenado por el DANE”, sustentando la pretensión en la adición que la (Ley 238, 1995) introdujo a la Ley 100 de 1993, art. 279. Este caso se reportó como audiencia número 13 en la tabla número 12.

3.1.2.3 Audiencias año 2015.

En el año 2015 se llevaron a cabo 2 audiencias de “extensión de los efectos” de la providencia de mayo 17 de 2007 (8464-2005), entre la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 8 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 13.

Tabla 13 Audiencias de extensión de la sentencia 8464-2005 año 2015

2015					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	25/02/2015	4628-2013	HUGO HECTOR CASTIBLANCO MOLANO	CASUR	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
		2191-2013	JAIME RUIZ		
		2190-2013	ANA LUCIA NAVARRO DE PARRA		
		3108-2013	LUIS EDUARDO CRUZ BARRETO		
2	25/02/2015	0713-2013	LILIA MARINA RONCANCIO DE PENAGOS	CREMIL	
		3152-2013	LORENZO DE J VALENCIA AGUIRRE		
		0208-2014	LUIS ALEJANDRO PARRA RIVERA	CASUR	
		0782-2014	SOFIA VASQUEZ GOMEZ		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN 7 CASOS - NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS EN UNO DE LOS CASOS					SE

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

El 25 de febrero de 2015, con ponencia del magistrado Luis Rafael Vergara Quintero, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo 2 audiencias sobre el asunto en la que se despacharon 8 expedientes identificados con los números 4628-2013, 2191-2013, 2190-2013, 3108-2013, 0713-2013, 3152-2013, 0208-2014 y 0782-2014. En la primera audiencia adelantada ese día la Sala accedió a las 4 solicitudes estudiadas. En la segunda audiencia accedió a 3 solicitudes y rechazó la “extensión de los efectos” de la providencia 8464-2005 en el caso 0208-2014, interesado Luis Alejandro Parra Rivera por no existir identidad fáctica y jurídica. Los motivos para tomar dichas decisiones no fueron plasmados en las actas suscritas en dichas audiencias, por ende no es posible conocerlos. Dicha información se sintetiza en las tablas 14 y 15 que a continuación se muestran.

Tabla 14 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2015

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005 EN EL AÑO 2015					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
25/02/2015	1	0713-2013	LILIA MARINA RONCANCIO DE PENAGOS	CASUR	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
	2	3152-2013	LORENZO DE J VALENCIA AGUIRRE		
	3	0782-2014	SOFIA VASQUEZ GOMEZ		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 1 AL 3					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Tabla 15 “Audiencias de extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2015

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005 EN EL AÑO 2015					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
25/02/2015	4	0208-2014	LUIS ALEJANDRO PARRA RIVERA	CREMIL	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
SE NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

3.1.2.4 Audiencias año 2016.

En el año 2016 se llevaron a cabo 4 audiencias de “extensión de los efectos” del proveído de mayo 17 de 2007 (8464-2005), entre las Subsecciones A y B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 11 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 16.

Tabla 16 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 año 2016

2016									
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005									
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA				
1	28/01/2016	4909-2014	JOSE ADELMO ROMERO	CASUR	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO				
		4585-2014	SILVIO AVELLANEDA LAGOS						
		4905-2014	JUAN CARLOS ENCISO GONZALEZ						
		4516-2014	MARIA HERCILIA SANDOVAL DE VIRACAQ						
2	02/11/2016	0708-2014	LUZ MARINA VELANDIA		CASUR	CARMELO PERDOMO CUETER			
		2394-2014	ROSA MARIA FONSECA DE BUENO						
3	02/11/2016	0360-2013	MELQUISEDEC PRADO				CASUR	CARMELO PERDOMO CUETER	
		3106-2013	MARIA ARAMINTA DE LUQUE						
4	14/12/2016	4315-2014	DARIS M PULIDO L Y OTRO	CREMIL					CARMELO PERDOMO CUETER
		2320-2013	FULGENCIO PALACIO MURILLO						
		4069-2014	GILBERTO RAMIREZ CABRALES						
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN 8 CASOS - NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS EN 3 CASOS									

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

i) El 28 de enero de 2016, con ponencia del magistrado “Luis Rafael Vergara Quintero”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda”, se llevó a cabo audiencia concentrada de “extensión de los efectos” de la sentencia 8464-2005 en la que se despacharon 4 expedientes identificados con los números 4909-2014, 4585-2014, 4905-2014 y 4516-2014. En esta oportunidad la Sala accedió a 2 solicitudes y rechazó la “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 8464-2005 en los casos 4585-2014 y 4905-2014 interesados: Silvio Avellaneda Lagos y Juan Carlos Enciso González, respectivamente, por no existir identidad fáctica y jurídica con respecto al asunto unificado. Los motivos para tomar dichas decisiones no fueron plasmados

en las actas suscritas en dichas audiencias, por ende no es posible conocerlos. Este caso se ilustra mejor en las tablas 17 y 18.

Tabla 17 Audiencias de “extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2016

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005 EN EL AÑO 2016					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
28/01/2016	1	4909-2014	JOSE ADELMO ROMERO	CASUR	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
	2	4516-2014	MARIA HERCILIA SANDOVAL DE VIRACACHA		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 1 Y 2					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Tabla 18 “Audiencias de extensión de jurisprudencia” de la sentencia 8464-2005 en el año 2016

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 8464-2005 EN EL AÑO 2016					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
28/01/2016	3	4585-2014	SILVIO AVELLANEDA LAGOS	CASUR	LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO
	4	4905-2014	JUAN CARLOS ENCISO GONZALEZ		
SE NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 3 Y 4					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

ii) El 2 de noviembre de 2016, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cueter, la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo 2 audiencias concentradas de extensión de jurisprudencia en la que despachó 4 expedientes identificados con los números 0708-2014, 2394-2014, 3106-2013 y 0360-2013. En esa oportunidad la Sala, en la primera audiencia adelantada ese día, accedió a las 2 solicitudes estudiadas. En la segunda audiencia accedió a una solicitud y rechazó la “extensión de los efectos” de la sentencia 8464-2005 en el caso 0360-2013, interesado Melquisedec Prado. Los motivos para concluir lo propio se centraron en que en armonía con el derrotero jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado, tiene que aplicarse la Ley 238 de 1995, y por ello, los beneficiarios de las asignaciones de retiro causadas por haber prestado sus servicios a las Fuerzas militares y de Policía, ostentan el derecho al “reajuste su asignación de retiro conforme a la variación porcentual del IPC, en la medida en que sea más favorable este sistema de cuantificación de reajuste que los incrementos anuales decretados por el Gobierno” para servicio activo.

Respecto de la identidad fáctica de los asuntos, indicó que no se trata de que los servidores de la Fuerza pública que acuden al mecanismo de extensión de jurisprudencia hayan tenido el mismo grado del demandante en el proceso que dio origen a la sentencia de unificación, o que hayan prestado sus servicios a la misma entidad que allí se demandó, pero si tiene que existir una similitud de tal forma que permita ajustar la *ratio decidendi* en forma directa a la situación de quien solicita le sea extendida la jurisprudencia que en este caso se trata del régimen especial de la Policía Nacional y de la contingencia de que se utilice una norma más benéfica contenida en el régimen general de pensiones, para el reajuste de su “asignación de retiro”.

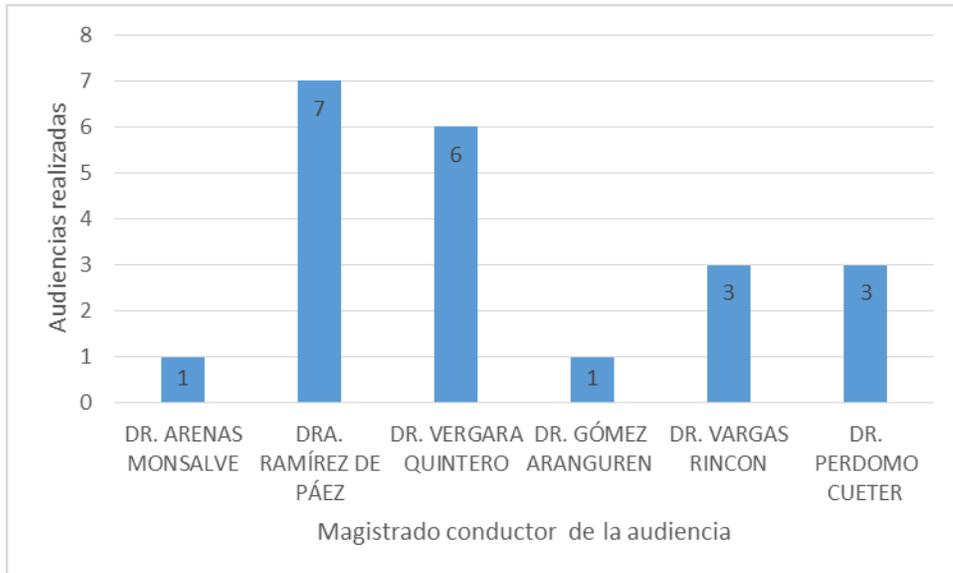
La solicitud de “extensión de los efectos” del proveído 8464-2005 en el caso 0360-2013 interesado Melquisedec Prado, no prosperó teniendo en cuenta que este fue desvinculado del

trámite toda vez que en la audiencia se probó que en su asunto operó el fenómeno de cosa juzgada y por lo tanto existía carencia actual de objeto. Estos casos se reportaron como audiencias 2 y 3 en la tabla número 16.

iii) El 14 de diciembre de 2016, con ponencia del magistrado Carmelo Perdomo Cueter, la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo audiencia concentrada de extensión en la que despachó 3 expedientes identificados con los números 4315-2014, 2320-2013 y 4069-2014. En esa oportunidad la Sala, accedió a las 3 solicitudes estudiadas. Los motivos para alcanzar dicha conclusión se centraron en que en armonía con el derrotero jurisprudencial trazado por el Consejo de Estado, debe darse aplicación a la (Ley 238, 1995), y teniendo en cuenta, los beneficiarios de las asignaciones de retiro causadas por haber prestado sus servicios a las Fuerzas militares, gozan de las prerrogativas del “reajuste su asignación de retiro conforme a la variación porcentual del IPC, en la medida en que sea más favorable este sistema de cuantificación de reajuste que los incrementos anuales decretados por el Gobierno” para quien esta en labor activa. Estos casos se reportaron como audiencia número 4 en la tabla número 16.

En resumen, la “Sección Segunda del Consejo de Estado” a través de sus Subsecciones A y B, como se plasmó en la tabla número 10, resolvió 46 solicitudes de extensión de los efectos de la “sentencia de unificación” del 17 de mayo de 2007 (8464-2005), mediante el desarrollo de 21 audiencias llevadas a cabo entre los años 2013 y el 2016, en las que se concentraron los expedientes con el propósito de hacer más célere y eficaz dicha figura. De los 46 casos resueltos, en 41 se dispuso extender los efectos de la tantas veces mencionada jurisprudencia y en los 5 restantes la decisión fue denegatoria de las pretensiones. En las gráficas 19, 20 y 21 se detallarán cuantas audiencias realizaron los magistrados de las Subsecciones A y B, durante el periodo de tiempo antedicho, y cuantos expedientes resolvió cada uno de ellos.

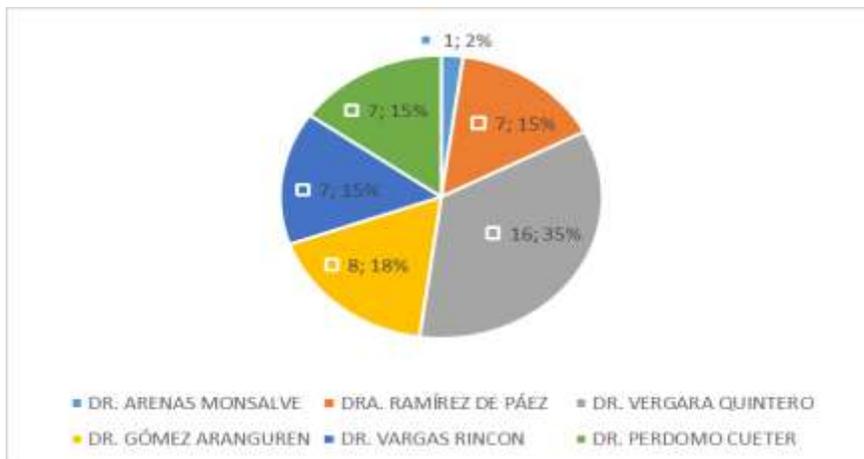
Gráfica 19. Audiencias sobre “extensión de la jurisprudencia” 8464-2005 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2017, en donde se extendieron los efectos de la figura.



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

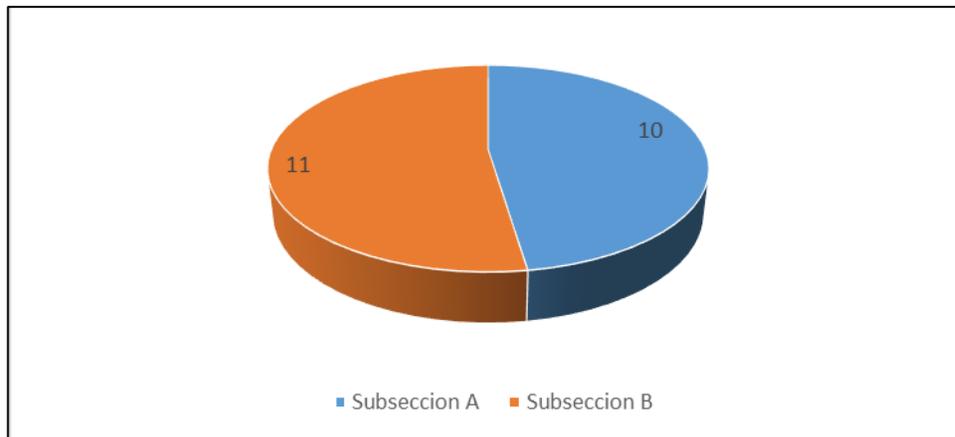
Gráfica 20. Casos evacuados por cada uno de los magistrados de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016, en las audiencias realizadas sobre extensión de la jurisprudencia 8464-2005 en donde se extendieron los efectos de la figura.



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Gráfica 21. Audiencias de extensión de la jurisprudencia 8464-2005 realizada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

3.2. Sentencia Expediente 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-2009)

A continuación, se hará una síntesis del asunto tratado, detallando los antecedentes, hechos y consideraciones que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión de unificar criterios al interior de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

El 4 de agosto de 2010, la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, por conducto del consejero “Víctor Alvarado Ardila” resolvió el recurso de apelación interpuesto por el señor Luis Mario Velandia, contra el proveído del “Tribunal Administrativo de Cundinamarca” el 14 de marzo de 2008, que declaró no probadas las excepciones propuestas por “Caja Nacional

de Previsión Social”, Cajanal y accedió a lo pretendido en la demanda. El demandante solicitó que se ordenara a Cajanal reliquidar su pensión:

“[...] en cuantía de \$2.114.392.92, a partir del 1 de noviembre de 2002, teniendo en cuenta los siguientes factores devengados durante el último año de servicios: sueldo, alimentación, bonificación por servicios, bonificación por recreación, dominicales y festivos, horas extras, incremento de antigüedad, prima de productividad, prima de navidad, prima de vacaciones, vacaciones en dinero y ajustar la prestación reconocida con base en el índice de precios al consumidor, de conformidad con los artículos 11, 21 y 36 de la Ley 100 de 1993 y con el principio de favorabilidad previsto por el artículo 53 de la Constitución Política” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010).

Señaló como hechos de la acción de que Cajanal, con la Resolución 24070 de agosto 27 de 2002, le otorgó una pensión desde el 9 de abril de 2002. Luego, la entidad por medio de la Resolución 2160 de septiembre 1º de 2004, reliquidó la pensión. En julio 22 de 2005, solicitó nuevamente la reliquidación, pero Cajanal no resolvió, por lo que tuvo que interponer recurso de reposición y fue resuelto mediante la Resolución 14421 del 28 de marzo de 2006, confirmando el acto ficto negativo. Explicó que:

“...se encuentra dentro del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, deben aplicarse a su caso las disposiciones vigentes con anterioridad a la expedición de dicha disposición, es decir que la pensión se debe liquidar con base en todo lo devengado. Entonces, para efectos de establecer la cuantía de la pensión debe tenerse en cuenta que las disposiciones en comentario no hacen referencia a los factores salariales sobre los cuales se han efectuado descuentos, sino a todos los salarios devengados, en consecuencia, no pueden tenerse en cuenta las Leyes 33 y 62 de

1985 porque éstas únicamente se aplican al momento de liquidar las pensiones y el presente proceso se refiere a una reliquidación pensional que se rige por una norma especial, es decir, por el Decreto 1160 de 1989” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010).

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca con la sentencia del 14 de marzo de 2008, resolvió:

“no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada y accedió a las súplicas de la demanda con base en que las Leyes 33 y 62 de 1985 establecieron que la pensión de los empleados oficiales se liquida con base en el 75 % del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio Entre tanto, la pensión debe liquidarse con todos los factores salariales devengados en el último año de servicio, pues la prevalencia del principio de favorabilidad impide aplicar en inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en tanto conlleva a la disminución de la mesada pensional” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010).

Así las cosas, ordenó la reliquidación de la prestación en suma del 75 % del cociente de lo que se devengó en el último año de servicio, con inclusión de los factores: “asignación básica, prima de alimentación, bonificación por servicios, diferencia de horario, bonificación semestral, dominicales y festivos, horas extras, incrementos por antigüedad, prima de productividad, prima de vacaciones, prima de navidad y bonificación por recreación”.

Inconforme con la anterior decisión, el abogado de la demandada radicó recurso de alzada, el cual correspondió por reparto al magistrado Víctor Alvarado Ardila, integrante de la Subsección B, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”; no obstante, por existir la necesidad de unificar el tema que se aborda en el asunto, esto es, definir si los factores que se tienen en cuenta para

calcular el IBL de aquellas pensiones amparadas por el “régimen de transición” de que trata (Ley 100, 1993) en su artículo 36, son **todos** aquellos que hubiere percibido el empleado durante el último año en el que laboró o son solo los estipulados taxativamente en las leyes que se le aplican en virtud de la transición, se decidió llevar el tema ante la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Es pertinente en este punto recordar que la “Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral, con el objetivo de amparar a la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones” (Ley 100, 1993). En su artículo 36 creó un “régimen de transición”, entendido este así: “beneficio consagrado en favor de las personas que cumplan determinados requisitos, para que al entrar en vigencia la nueva ley, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, se sigan rigiendo por lo establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados” (Ley 100, 1993).

Antes de la entrada en rigor de la Ley 100 de 1993 el “régimen general de pensiones” estaba contemplado en la (Ley 33, 1985), que en artículo primero orienta:

“Artículo 1. El empleado oficial que sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos y llegue a la edad de cincuenta y cinco años (55) tendrá derecho a que por la respectiva Caja de Previsión se le pague una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio” (Ley 33, 1985)

Dicha norma, en el tercer artículo, el cual fue modificado por el primero de la Ley 62 de 1985, estableció que las pensiones de jubilación se liquidarían de la siguiente manera:

“Artículo 1. Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que la remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación para los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, estará constituida por los siguientes factores, cuando se trate de empleados del orden nacional: asignación básica, gastos de representación; primas de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio.

En todo caso las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes” (Ley 33, 1985).

Retomando el tema, la necesidad de unificar surgió debido a que, frente a los “factores salariales que deben constituir el ingreso base de liquidación pensional”, las Subsecciones A y B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, presentaban juicios disimiles frente al alcance normativo de la Ley 33 de 1985 art. 3^a, pues, “mientras en algunas ocasiones se consideró que al momento de liquidar la pensión debían incluirse todos los factores salariales devengados por el trabajador”; otras manifestaban que sólo se podrían incluir “aquellos sobre los cuales se hubieren realizado los aportes; y, finalmente se expuso que únicamente podían tenerse en cuenta los taxativamente enlistados en la norma” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010).

Como primera conjetura, se “previó que la entidad pública que reconociera el derecho prestacional tendría que efectuar las deducciones de ley a que hubiere lugar por los conceptos cuya inclusión se ordenaba y que no hubieren sido objeto de aportes”, así no se hallaran en la lista que

se estableció en la Ley 33 de 1985 art. 3º, debido a que esa postura se convenía con lo estipulado por el inciso tercero de la citada normatividad, el cual reza que “En todo caso las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes”. Dicha postura fue desarrollada en el proveído del 29 de mayo de 2003 (expediente 4471-2002), por conducto del magistrado Alberto Arango Mantilla integrante de la Subsección A, en la que se concluyó que en “la liquidación de la pensión de jubilación deberán incluirse todas aquellas sumas que habitual y periódicamente reciba el funcionario o empleado como retribución de sus servicios, a menos que se trate de un factor expresamente excluido por la ley”.

En la segunda conjetura, se pensó que tendrían que incluirse “todos los factores que hubieren sido objeto de aportes y así se encontrare certificado”. Por ello, en la providencia del 16 de febrero de 2006 (expediente 1579-2004), proferida por la Subsección “B”, por el magistrado Alejandro Ordóñez Maldonado, se expresó que debía “reliquidarse la pensión de jubilación, en el equivalente al 75 % del salario promedio de sirvió de base para los aportes, durante el último año de servicio, tomando para el efecto, lo certificado”.

En la última conjetura, se sostuvo que las prestaciones pensiones solamente “podían liquidarse teniendo en cuenta los factores salariales enlistados taxativamente por la Ley 33 de 1985 y en caso de haberse realizado deducciones sobre otros conceptos no comprendidos en ella debían devolverse las sumas”, posición adoptada por la Subsección “B”, por conducto del magistrado “Gerardo Arenas Monsalve”, en el proveído del 6 de agosto de 2008 (expediente 0640-08).

Por ello, la Sala identificó que el problema jurídico que se le planteaba entonces era resolver, en aras de propender por la garantía de los principios de “igualdad material”, “primacía de la realidad sobre las formalidades” y “favorabilidad en materia laboral”, si la “Ley 33 de 1985 indica

en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, o si simplemente los enuncia, lo que no impediría la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año” de labores. Así las cosas, advirtió la Sala que

“...para efectos de determinar la cuantía de la pensión de jubilación siempre debe partirse de la base de que ésta constituye una prestación producto de los aportes efectuados por el trabajador y, por lo tanto, debe otorgarse en forma óptima con el fin de no afectar sus condiciones de existencia al momento de retirarse definitivamente del servicio. Continuó indicando que los factores salariales que debían tenerse en cuenta para efectos de determinar la cuantía de la pensión de jubilación no incluye una lista taxativa de la Ley 33 de 1985 sino meramente enunciativa de los factores que componen la base de liquidación pensional, permitiendo incluir otros que también fueron devengados por el trabajador. Resolver el tema sobre esa óptica privilegia el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, cuya observancia es imperativa en tratándose de beneficios laborales, pues, hacer lo contrario desconocería aspectos relevantes que determinan la manera como deben reconocerse los derechos prestacionales” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010).

De ahí que arribó a la conclusión de que el “principio de progresividad” debe primar a la hora de tomar determinaciones que en el área de prestaciones sociales que tengan que asumir la administración, por ello, interpretar la (Ley 33, 1985) en el “sentido de considerar que aquella enlista en forma expresa y taxativa los factores sobre los cuales se calcula el IBL de la pensión de jubilación, trae como consecuencia la regresividad en los derechos sociales de los ciudadanos”.

Otro punto de unificación de este pronunciamiento de la Sala se encaminó a señalar que en el tema de “derechos prestacionales”, uno de los ítems que ha marcado derrotero en el

reconocimiento de los mismos es el tema de los recursos que debe disponer el Estado para concretarlos, toda vez que ello implica un fuerte gasto público; no obstante, fue enfática la Sala al señalar que “las finanzas públicas no pueden convertirse en el fundamento único y determinante para limitar el acceso a las prestaciones sociales o disminuir sus garantías, pues el legislador ha previsto medidas tendientes a procurar la autosostenibilidad del sistema”.

En ese sentido quedaron unificados los criterios de decisión en la Sección Segunda, determinando “que es válido tener en cuenta todos los factores que constituyen salario, es decir aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010). Esta providencia no fue acompañada por el magistrado Gerardo Arenas Monsalve, quien salvó el voto.

3.2.1 Solicitud de extensión de la sentencia 0112-2009 y sus efectos, en sede administrativa.

La “extensión de los efectos” del proveído del 4 de agosto de 2010 (0112-2009) fue solicitada por los ciudadanos que se detallan en la tabla número 19, cuando acudieron ante la “Universidad Nacional de Colombia”, la “Universidad Francisco José de Caldas”, la “Administradora Colombiana de Pensiones” -Colpensiones-, la “Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social” -UGPP-, y el “Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” -Fomag-, respectivamente según el caso, entidades encargadas del pago de sus prestaciones pensionales, para solicitar la reliquidación de su pensión y que se tengan incluidos **todos** los factores salariales que se devengaron durante el último año de labores, de conformidad con los postulados explicados en la sentencia. Téngase en cuenta que la información que se reporta fue recolectada a través del trabajo de campo realizado en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, que consistió en analizar todos los expedientes de las solicitudes de

extensión que se resolvieron de forma favorable en esa instancia, a través de audiencias públicas, extendiendo los efectos de la providencia 0112-2009.

En los 22 casos que se reportaran, la mayoría de los interesados acudieron ante la administración por intermedio de apoderado, como se ilustra en la columna tercera de la tabla 19, solo en 7 de los casos se acudió en nombre propio. En todos los casos se hizo la solicitud respetuosa de que fueran extendidos los efectos de la “sentencia de unificación” 0112-2009 en los términos del artículo 102 del CPACA, salvo en uno de ellos en donde no se acreditó en el expediente revisado por el grupo investigador que se hubiera radicado ante la entidad la petición, información planteada en la cuarta columna de la referida tabla (interesado John Arturo García Carrera); y las entidades requeridas, en 14 solicitudes resolvieron los derechos de petición negando lo pretendido, esto es, la “extensión de los efectos” de la referida providencia y en las 7 peticiones restantes no emitieron pronunciamiento alguno como se ilustra a continuación en la tabla número 19:

Tabla 19 Solicitud de extensión de los efectos de la sentencia 0112-2009 ante la administración

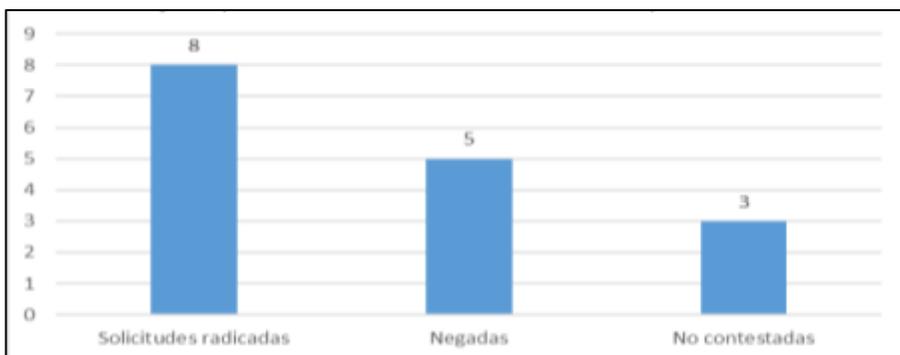
	SOLICITANTE	ENTIDAD	CON APODERADO		SOLICITUD ART. 102		ADMINISTRACION CONTESTÓ		
			SI	NO	SI	NO	NEGÓ	ACCEDIÓ	NO CONT.
1	JOSE ANTONIO MORA TORRES	UGPP		X	X				X
2	ANA FRANCISCA LINARES GOMEZ	COLPENSIONES		X	X				X
3	FLOR ALBA TARAZONA DE MATEUS	COLPENSIONES	X		X		X		
4	SIERVO ARMANDO VALERO TINJACA	FONDO DEL MAGISTERIO	X		X				X
5	ESTHER LOZADA JIMENEZ	UGPP		X	X		X		
6	MIRYAM RUBY GARZON MOYA	UNIVERSIDAD DISTRITAL		X	X		X		
7	JOHN ARTURO GARCIA CARRERA	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X			X	-	-	-
8	WILMER ANTONIO DAZA BOHORQUEZ	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X		X		X		
9	JORGE EDILBERTO PACHON CORTES	UNIVERSIDAD DISTRITAL		X	X		X		
10	CLARA GLADYS ROMERO DE SEGURA	FONDO DEL MAGISTERIO	X		X				X
11	ELIZABETH CASTLLA CONTRERAS	UGPP	X		X		X		
12	LUIS EDUARDO DELGADO	UGPP		X	X		X		
13	CAMPO ELIAS QUIROGA LEON	UGPP	X		X		X		
14	CARMEN ALICIA HERNANDEZ GALINDO	COLPENSIONES		X	X				X
15	SANTIAGO GONZALEZ RINCON	UGPP	X		X		X		
16	MARIA CRISTINA FERNANDEZ	COLPENSIONES	X		X		X		
17	MARIA CRISTINA ARANZAZU	COLPENSIONES	X		X		X		
18	JORGE ENRIQUE ROBLEDO URREA	COLPENSIONES	X		X				X
19	GABRIELA MARIA CEBALLOS	COLPENSIONES	X		X		X		
20	JOSE MORA VIDAL	COLPENSIONES	X		X		X		
21	JAIDY LUNA HERNANDEZ	FONDO DEL MAGISTERIO	X		X				X
22	GABRIEL ARTURO GOMEZ	UNIVERSIDAD NACIONAL	X		X		X		

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

De las 22 solicitudes presentas en aplicación del artículo 102 del CPACA, 8 fueron radicadas ante Colpensiones, 6 ante Ugpp, 4 ante la Universidad Distrital, 3 ante Fomeg y una ante la Universidad Nacional. De las 8 presentadas ante Colpensiones, 5 fueron resueltas, pues, contestaron los derechos de petición, pero fueron negadas las pretensiones de extensión de jurisprudencia y las 3 solicitudes restantes no fueron contestadas. En el caso de Ugpp, de las 6 solicitudes que le fueron allegadas, contestó 5 de forma negativa y en el caso restante, no emitió pronunciamiento alguno. De las 4 solicitudes presentadas ante la Universidad Distrital, 3 fueron resueltas, pues, contestaron los derechos de petición, pero fueron negadas las pretensiones de “extensión de jurisprudencia” y de la solicitud restante no se tiene certeza de que hubiera sido radicada en debida forma ante la entidad. En el caso del Fomeg, no emitió pronunciamiento alguno en las 3 solicitudes elevadas y finalmente, en el caso de Universidad Nacional, esta contestó de forma negativa el asunto puesto en su consideración; lo anteriores datos se ilustran de mejor manera en las gráficas 22, 23, 24 y 25.

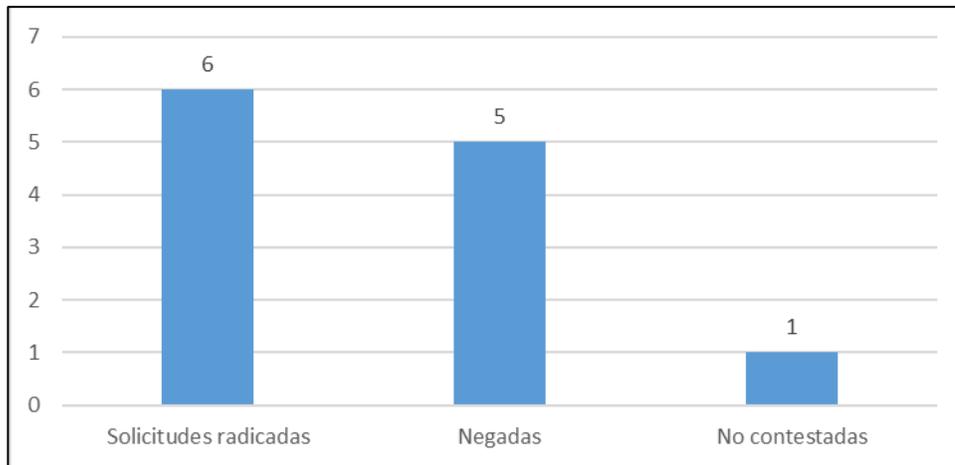
Gráfica 22. Solicitudes de “extensión de los efectos de la jurisprudencia” 0112-2009 ante Colpensiones



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

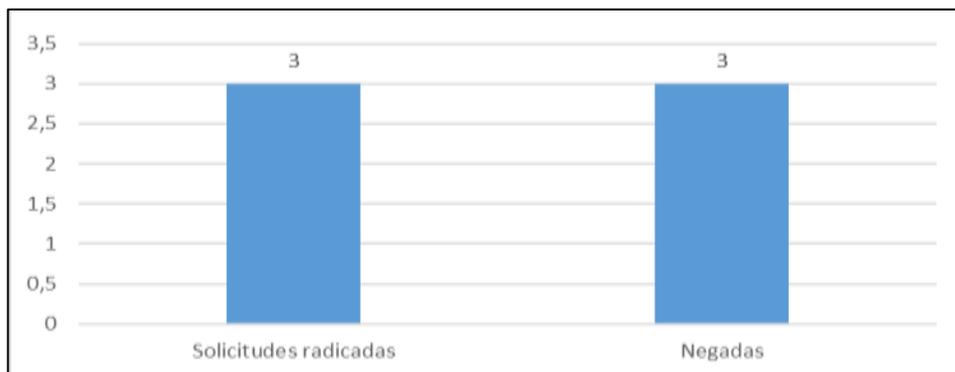
Gráfica 23. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante la UGPP



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

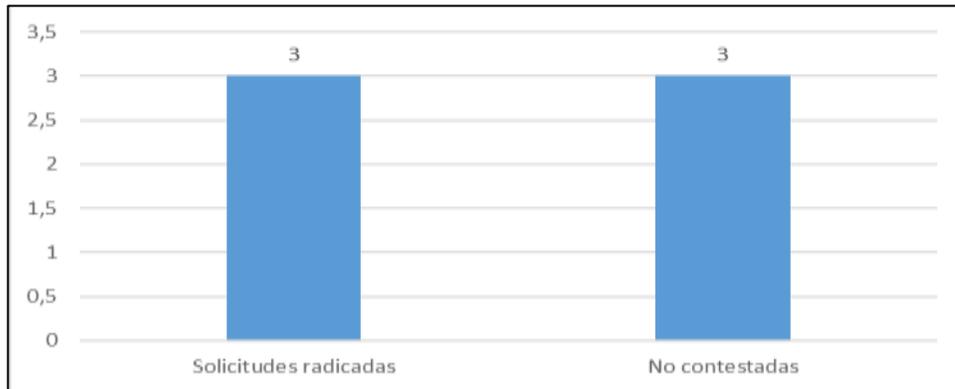
Gráfica 24. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante la Universidad Distrital



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Gráfica 25. Solicitudes de “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 0112-2009 ante el Fomeg



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

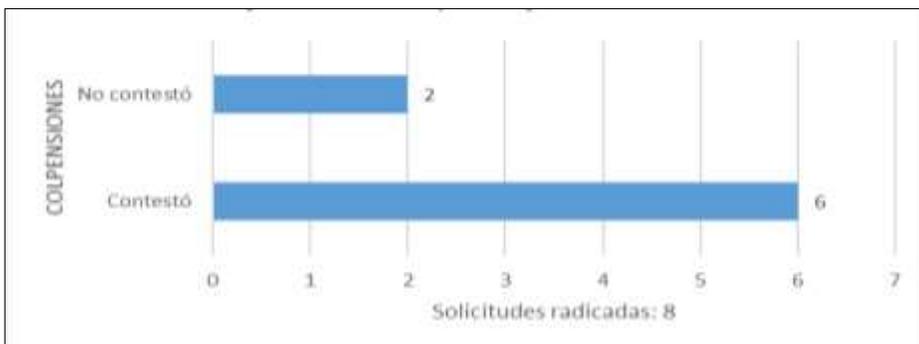
En vista de que algunas peticiones fueron negadas y otras no contestadas, los 22 interesados que se reportan decidieron radicar sus solicitudes de “extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado”, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 269 del CPACA.

3.2.2 Solicitud de extensión la sentencia 0112-2009 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Luego de surtirse el trámite de rigor explicado con anterioridad sobre este mecanismo ante el Consejo de Estado y de correrse el término de los correspondientes traslados (30 días), las entidades requeridas (Colpensiones, Ugpp, Universidad Distral, Universidad Nacionales y Fomeg) presentaron, en algunos casos, escritos de oposición en los que expresaron los motivos por los cuales consideran que no hay lugar a “extender los efectos” de la referida providencia de

unificación De las 22 solicitudes presentadas, 8 fueron radicadas ante Colpensiones, 6 ante Ugpp, 4 ante la Universidad Distrital, 3 ante Fomeg y una ante la Universidad Nacional. De las 8 peticiones radicadas contra Colpensiones frente a las cuales se le corrió el respectivo traslado de 30 días para que allegara su escrito de oposición o hiciera la manifestación a que hubiere lugar ante el Consejo de Estado, dicha caja solo remitió contestación en 6 y dejó de hacerlo en las 2 restantes. En el caso de Ugpp, de los 6 traslados que se le remitieron con la intención de conocer los motivos por los cuales se oponía a la aplicación de la figura, contestó 5 y en el caso restante, no emitió pronunciamiento alguno. En el caso de la Universidad Distrital, de los 4 traslados que se le remitieron, contestó 3 y en el caso restante, no emitió pronunciamiento alguno. En el caso del Fomeg, de los 3 traslados que se le remitieron con la intención de conocer los motivos por los cuales se oponía a la aplicación de la figura, contestó 2 y en el caso restante, no emitió pronunciamiento alguno. Por último, en el caso de la Universidad Nacional, contestó oportunamente el requerimiento que se le hiciera. Dicha información se ilustra de mejor manera en la tabla número 20 y en las gráficas 26, 27 y 28.

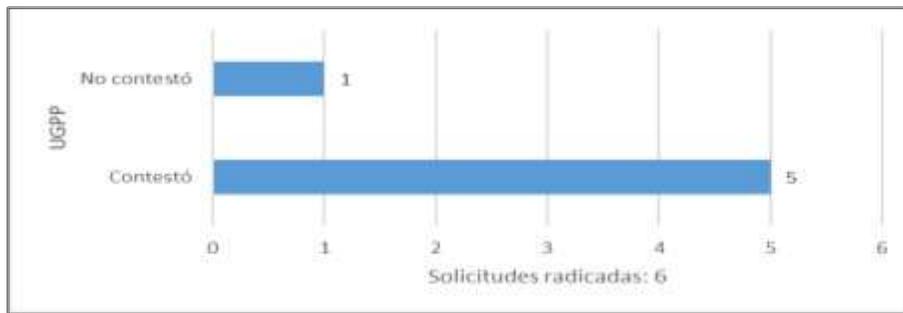
Gráfica 26. Pronunciamiento de Colpensiones luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

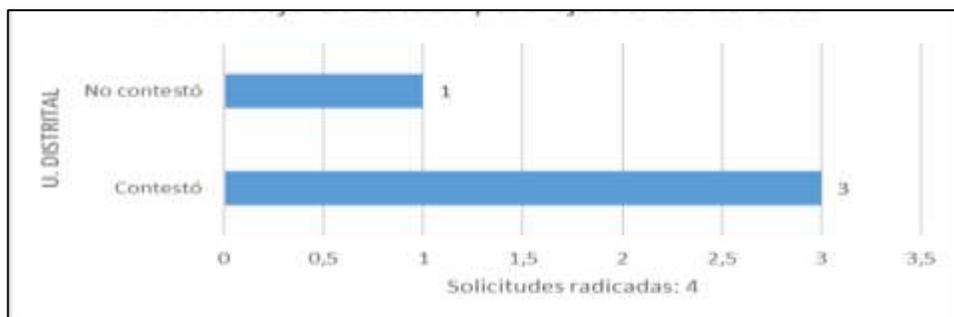
Gráfica 27. Pronunciamiento de la UGPP luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Gráfica 28. Pronunciamiento de la Universidad Distrital luego de correrse el traslado de 30 días concedido por el Consejo de Estado para ejercer su defensa



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Tabla 20 Solicitud extensión de la providencia 0112-2009 y sus efectos ante el “Consejo de Estado”

	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	SOLICITANTE	ENTIDAD	SOLICITUD ART. 269		ADMINISTRACION CONTESTÓ ANTE CONSEJO DE ESTADO		CONCEPTO AGENCIA DE DEFENSA		CONSEJO DE ESTADO	
				SI	NO	SI	NO	SI	NO	ACCEDIO	NEGÓ
1	0276-2013	JOSE ANTONIO MORA TORRES	UGPP	X			X	X		X	
2	0418-2014	ANA FRANCISCA LINARES GOMEZ	COLPENSIONES	X			X		X	X	
3	0563-2013	FLOR ALBA TARAZONA DE MATEUS	COLPENSIONES	X			X		X	X	
4	0864-2013	SIERVO ARMANDO VALERO TINJACA	FONDO DEL MAGISTERIO	X		X			X	X	
5	1292-2013	ESTHER LOZADA JIMENEZ	UGPP	X		X		X		X	
6	2035-2012	MIRYAM RUBY GARZON MOYA	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X			X	X		X	
7	2037-2012	JOHN ARTURO GARCIA CARRERA	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X		X		X		X	
8	2065-2012	WILMER ANTONIO DAZA BOHORQUEZ	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X		X		X		X	
9	2066-2012	JORGE EDILBERTO PACHON CORTES	UNIVERSIDAD DISTRITAL	X		X		X		X	
10	2686-2012	CLARA GLADYS ROMERO DE SEGURA	FONDO DEL MAGISTERIO	X			X	X		X	
11	3360-2013	ELIZABETH CASTLLA CONTRERAS	UGPP	X		X		X		X	
12	3413-2013	LUIS EDUARDO DELGADO	UGPP	X		X		X		X	
13	3482-2013	CAMPO ELIAS QUIROGA LEON	UGPP	X		X		X		X	
14	3745-2013	CARMEN ALICIA HERNANDEZ GALINDO	COLPENSIONES	X		X			X	X	
15	4134-2013	SANTIAGO GONZALEZ RINCON	UGPP	X		X		X		X	
16	3803-2013	MARIA CRISTINA FERNANDEZ	COLPENSIONES	X		X			X		X
17	3853-2013	MARIA CRISTINA ARANZAZU	COLPENSIONES	X		X			X		X
18	2913-2013	JORGE ENRIQUE ROBLEDO URREA	COLPENSIONES	X		X		X			X
19	3072-2013	GABRIELA MARIA CEBALLOS	COLPENSIONES	X		X		X			X
20	0174-2014	JOSE MORA VIDAL	COLPENSIONES	X		X		X			X
21	3247-2013	JAIDY LUNA HERNANDEZ	FONDO DEL MAGISTERIO	X		X			X		X
22	0789-2013	GABRIEL ARTURO GOMEZ	UNIVERSIDAD NACIONAL	X		X		X			X

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Por su parte, la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” presentó escritos manifestando su oposición en 15 casos, explicando que la “solicitud de extensión de jurisprudencia” no debe prosperar, ya que no existe una semejanza “fáctica” y “jurídica” entre lo pedido por los interesados y lo planteado en el proveído unificado del 4 de agosto de 2010. Dicha agencia no emitió pronunciamiento alguno en los 7 expedientes restantes, como se evidencia en la columna sexta de la tabla número 20.

Surtido el trámite de rigor, la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, resolvió las 22 solicitudes de “extensión de los efectos” de la sentencia del 4 de agosto de 2010, mediante el desarrollo de 11 audiencias llevadas a cabo entre los años 2013 y 2016 en las que algunas veces

se concentraron los expedientes o casos bajo estudio. A continuación, se hará un estudio detallado año por año de las audiencias que se presentaron en ese lapso de tiempo que accedieron a la petición de aplicación de esta figura.

3.2.2.1 Audiencias año 2013.

El 27 de noviembre de 2013, con ponencia del doctor “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” tuvo ocasión la primera audiencia sobre el asunto en la que se despachó el expediente 0789-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud; sin embargo, en el acta que se suscribió en el desarrollo de la diligencia no se plasmaron las razones de la decisión. Esta información se sintetiza en la tabla número 21:

Tabla 21 Audiencias de extensión de jurisprudencia del proveído 0112-2009 adelantadas en 2013

2013					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	27/11/2013	0789-2013	GABRIEL ARTURO GOMEZ	UNIVERSIDAD NACIONAL	DR. GÓMEZ ARANGUREN
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS 2 CASOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

3.2.2.2 Audiencias año 2014.

En el año 2014 se efectuaron 6 audiencias de extensión de los efectos del proveído del 4 de agosto de 2010 (0112-2009), entre las Subsecciones A y B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 9 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 22.

Tabla 22 Audiencias de extensión de jurisprudencia del proveído 0112-2009 adelantadas en 2014

2014					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	23/04/2014	2035-2012	MIRYAM RUBY GARZON MOYA	UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	DR. ARENAS MONSALVE
2		2066-2012	JORGE EDILBERTO PACHON CORTES		
3	19/05/2014	2037-2012	JHON ARTURO GARCIA CARRERA		DR. VERGARA QUINTERO
4		2065-2012	WILMER ANTONIO DAZA BOHORQUEZ		
5	17/09/2014	3803-2013	MARIA CRISTINA FERNANDEZ	COLPENSIONES	DR. VARGAS RINCÓN
		3853-2013	MARIA CRISTINA ARANZAZU		
		3745-2013	CARMEN ALICIA HERNANDEZ		
6	10/11/2014	1292-2013	ESTHER LOZADA JIMENEZ	UGPP	
		3360-2013	ELIZABETH CASTILLA CONTRERAS		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN 7 CASOS - NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS EN 2 CASOS					SE

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

i) El 23 de abril de 2014, con ponencia del magistrado “Gerardo Arenas Monsalve”, integrante de la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” se llevaron a cabo 2 audiencias sobre el asunto en las que se despacharon dos expedientes identificados con los números 2035-2012 y 2066-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a las pretensiones argumentando que se pueden “extender los efectos” de la providencia unificada solicitada toda vez que se demostró que se cumple con los presupuestos de identidad fáctica y jurídica. Estos casos se reportaron como audiencias 1 y 2 en la tabla número 22, tabla en la que además se relacionan los nombres de los interesados en la extensión de la jurisprudencia y el número radicado que le fue asignado al asunto al interior del “Consejo de Estado”.

ii) El 19 de mayo de 2014, bajo la dirección del doctor “Luis Rafael Vergara Quintero”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda”, se llevaron a cabo 2 audiencias de “extensión de los efectos” de la decisión 0112-2009 en la que se despacharon los expedientes número 2037-2012 y 2065-2012. En esta oportunidad la Sala accedió a las solicitudes; sin embargo, en las actas que se suscribieron en el desarrollo de la diligencia no se plasmaron las razones de la decisión, Estos casos se reportaron como audiencias 3 y 4 en la tabla número 22.

iii) El 17 de septiembre de 2014, con ponencia del togado Alfonso Vargas Rincón, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, se llevó a cabo audiencia de “extensión de los efectos” del proveído 0112-2009 en la que se despacharon los expedientes números 3742-2013, 3803-2013 y 3853-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a una de las solicitudes y rechazó la extensión de la decisión 0112-2009 en los casos 3803-2013 y 3853-2013 interesados María Cristina Fernández y María Cristina Aranzazu por no existir identidad fáctica y jurídica. Los motivos para tomar dichas decisiones fueron que en los documentos obrantes en el expediente se observó que las pensiones de dichas señoras les fueron reconocidas bajo lo reglado en el artículo 33 de la “Ley 100 de 1993”, lo que traduce en que no comparten lo mimos supuestos antes mencionados.

Para el caso de la señora Carmen Alicia Hernández señaló que a esta se le reconoció pensión según lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, respetando el tiempo de servicio y la edad. No obstante, en cuanto al IBL se le aplicó el inciso tres del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que la ubica en igual escenario fáctico y jurídico que la sentencia invocada, igualmente la interesada invocó la extensión de dos sentencias, pero la de unificación es aplicable a plenitud. Dicha información se sintetiza en las tablas 23 y 24 que a continuación se muestran.

El magistrado Vargas Rincón utilizó la figura de la concentración de procesos ya que en la audiencia número 5 unió 3 asuntos con el propósito de definir si era procedente “extender los efectos” del proveído 0112-2009 del 4 de agosto de 2010 a cada uno de esos casos, o no lo era. Lo propio ocurrió en la audiencia número 2, en la que unieron 2 asuntos.

Tabla 23 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2014 caso accedido

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2014					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
17/09/2014	1	3745-2013	CARMEN ALICIA HERNANDEZ	COLPENSIONES	DR. VARGAS RINCÓN
CASO ACCEDIDO					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Tabla 24 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2014 casos negados

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2014					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
17/09/2014	2	3803-2013	MARIA CRISTINA FERNANDEZ	COLPENSIONES	DR. VARGAS RINCÓN
	3	3853-2013	MARIA CRISTINA ARANZAZU		
CASOS NEGADOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

iv) El 10 de noviembre de 2014, el togado del magistrado “Alfonso Vargas Rincón”, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, se llevó a cabo audiencia concentrada de “extensión de los efectos” del proveído 0112-2009 en la que se despacharon los expedientes números 1292-2013 y 3360-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a las solicitudes teniendo en cuenta que en los documentos obrantes en el expediente se observó que las pensiones de las interesadas se les reconocieron con fundamento en la Ley 33 de 1985, respetando el tiempo de servicio y la edad. No obstante, en cuanto al IBL se les aplicó el inciso tres del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, lo que las ubica en igual escenario fáctico y jurídico que la sentencia invocada.

3.2.2.3 Audiencias año 2015.

En el año 2015 se llevaron a cabo 2 audiencias de extensión de los efectos del proveído del 4 de agosto de 2010 (0112-2009), entre las Subsecciones A y B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 5 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 25.

Tabla 25 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 adelantadas en 2015

2015					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	18/03/2015	0864-2013	SIERVO ARMANDO VALERO TINJACA	UGPP	DRA. IBARRA VELEZ
2	6/05/2015	0276-2013	JOSE ANTONIO MORA TORRES	COLPENSIONES	DR. GÓMEZ ARANGUREN
		2913-2013	JORGE ENRIQUE ROBLEDO URREA		
		3072-2013	GABRIELA MARIA CEBALLOS		
		0174-2014	JOSE MORA VIDAL		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN 2 CASOS - NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS EN 3 CASOS					SE

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

i) El 18 de marzo de 2015, con ponencia de la magistrada “Sandra Lisset Ibarra Vélez”, la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo audiencia sobre el asunto en la que se despachó el expediente 0864-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a la solicitud, indicando que el Decreto 2143 de 1995 no regula el IBL y que seguramente la entidad tuvo un error de digitación en el acto administrativo de reliquidación de la pensión al incluirlo en su motivación, por lo que se extendieron los “efectos de la sentencia” tantas veces mencionada por identidad fáctica y le ordenó a la entidad convocada tener en cuenta “los factores salariales devengados durante el último año de servicios” y que valoro o hizo presentes para efectuar la liquidación de la prestación. Esta audiencia se reportó en la tabla número 25, como audiencia número 1.

ii) El 6 de mayo de 2015, con ponencia del togado “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” llevó a cabo audiencia concentrada sobre el asunto en la que se despacharon los expedientes 0276-2013, 2913-2013, 3072-2013 y 0174-2014. En esta oportunidad la Sala accedió a una de las solicitudes y rechazó la “extensión de los efectos” del proveído 0112-2009 en los casos 2913-2013, 3072-2013 y 0174-2014; sin embargo, en el acta que se suscribió en el desarrollo de la diligencia no se plasmaron las razones de dicha decisión. Esta información se sintetiza en las tablas número 26 y 27.

Tabla 26 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2015 caso accedido

AUDIENCIAS DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2015					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO O CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
6/05/2015	1	0276-2013	JOSE ANTONIO MORA TORRES	ISS	DR. GÓMEZ ARANGUREN
CASO ACCEDIDO					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Tabla 27 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2015 casos negados

AUDIENCIAS DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2015					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
6/05/2015	2	2913-2013	JORGE ENRIQUE ROBLEDO	COLPENSIONES	DR. GÓMEZ ARANGUREN
	3	3072-2013	GABRIELA MARIA CEBALLOS		
	4	0174-2014	JOSE MORA VIDAL		
CASOS NEGADOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

3.2.2.4 Audiencias año 2016.

En el año 2016 se llevaron a cabo 2 audiencias concentradas de extensión de los efectos del proveído del 4 de agosto de 2010 (0112-2009), entre la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, en las que se despacharon 7 expedientes identificados como se relaciona en la tabla número 28.

Tabla 28 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 adelantadas en 2016

2016					
AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009					
	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	2/03/2016	2686-2012	CLARA GLADYS ROMERO DE SEGURA	FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	DR. VERGARA QUINTERO
		0563-2013	FLOR ALBA TARAZONA DE MATEUS		
		3247-2013	JAIDY LUNA HERNANDEZ		
2	10/10/2016	3413-2013	LUIS EDUARDO DELGADO	UGPP	DR. VALBUENA HERNÁNDEZ
		3482-2013	CAMPO ELIAS QUIROGA LEON		
		4134-2013	SANTIAGO GONZALEZ RINCON		
		0418-2014	ANA FRANCISCA LINARES GOMEZ		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN 6 CASOS - NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS EN UNO DE LOS CASOS					SE

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

i) El 2 de marzo de 2016, con el impulso del magistrado “Luis Rafael Vergara Quintero”, integrante de la Subsección A de la Sección Segunda, se llevó a cabo audiencia concentrada de “extensión de los efectos de la jurisprudencia” 0112-2009 en la que se despacharon los expedientes número 2686-2012, 0563-2013 y 3247-2013. En esta oportunidad la Sala accedió a las 2 primeras solicitudes relacionadas; sin embargo, en las actas que se suscribieron en el desarrollo de esta

diligencia no se plasmaron las razones de la decisión, Estos casos se reportaron en las tablas 29 y 30.

Tabla 29 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2016 casos accedidos

AUDIENCIAS DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2016					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
2/03/2016	1	2686-2012	CLARA GLADYS ROMERO DE SEGURA	FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	DR. VERGARA QUINTERO
	2	0563-2013	FLOR ALBA TARAZONA DE MATEUS		
CASOS ACCEDIDOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Tabla 30 Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en el año 2016 caso negado

AUDIENCIAS DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DE LA SENTENCIA 0112-2009 EN EL AÑO 2016					
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO O CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
2/03/2016	3	3247-2013	JAIDY LUNA HERNANDEZ	FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	DR. VERGARA QUINTERO
CASO NEGADO					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

ii) El 10 de octubre de 2016, con ponencia del magistrado Gabriel Valbuena Hernández, integrante de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” se llevó a cabo audiencia concentrada sobre el asunto, en la que se despacharon 4 expedientes identificados con los números 3413-2013, 3482-2013, 4134-2013 y 0418-2014. En esa oportunidad la Sala accedió a las 4 solicitudes argumentando que esa colegiatura había patrocinado como regla en el problema jurídico del proveído unificado de 4 de agosto de 2010

“se centró únicamente en determinar los factores salariales que debían componer el IBL, más no el promedio del tiempo para el cálculo del mismo, y que por ende, este último representaba un nuevo problema jurídico que no podía ser resuelto dentro de la solicitud de extensión de jurisprudencia ya que excede su alcance, no obstante, en esa oportunidad, en aras de dar efectiva aplicación a los principios de igualdad, favorabilidad, progresividad (o no regresividad) en materia laboral, cambió dicha tesis, y reafirmó de manera categórica que cuando se aplica el régimen de transición es preciso recurrir a la normatividad correspondiente en su integridad (principio de inescindibilidad), sin desconocer ninguno de los aspectos inherentes al reconocimiento y goce efectivo del derecho”.

Así pues, precisó que el

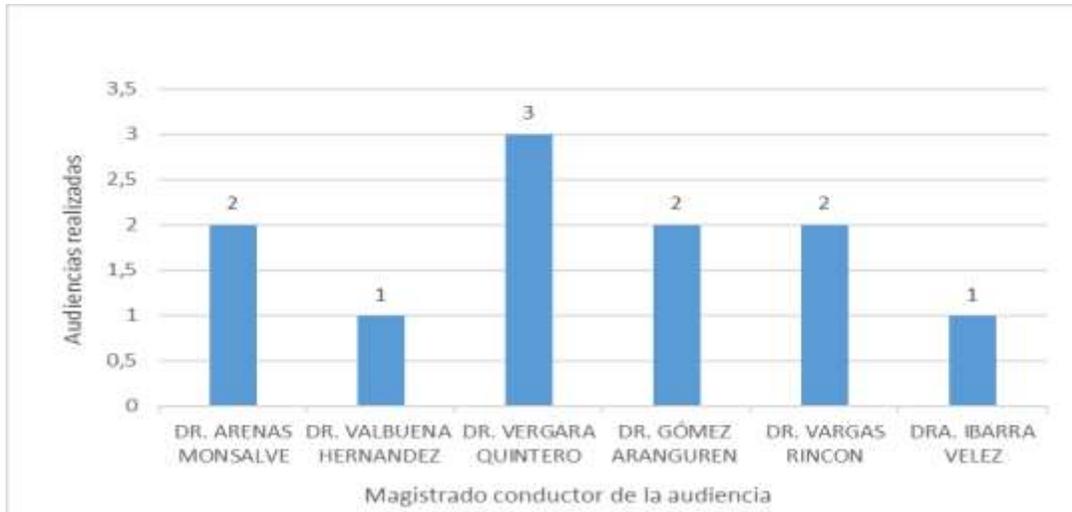
“establecimiento de los regímenes de transición obedece al propósito de garantizar la intangibilidad de las expectativas legítimas de quienes se encuentran emplazados en una situación jurídica determinada, con lo cual se quiere evitar que el cambio abrupto del régimen que les era aplicable, acabe defraudando tales expectativas. En ese orden de ideas, quienes se encontraban cobijados por las normas de la Ley 33 de 1985 tenían la expectativa de pensionarse con arreglo a las mismas, en tanto y en cuanto, cumplieran a

cabalidad los requisitos en ella previstos, dentro de los cuales no estaba propiamente el de que su prestación (pensión) fuese liquidada tomando en cuenta el promedio de ingresos percibidos en los diez últimos años, sino por el contrario, el promedio de los factores salariales devengados en el último año de servicios”.

Estos casos se reportaron como audiencia número 2 en la tabla número 28. El magistrado Valbuena Hernández utilizó la figura de la concentración de procesos ya que unió 4 asuntos con el propósito de definir si era “procedente extender los efectos de la sentencia de unificación 0112-2009 del 4 de agosto de 2010 a cada uno de esos casos”, o no lo era.

En resumen, la “Sección Segunda del Consejo de Estado” a través de sus Subsecciones A y B, como se plasmó en la tabla número 20, resolvió 22 solicitudes de “extensión de los efectos” de la providencia del 4 de agosto de 2010 (0112-2009), mediante el desarrollo de 11 audiencias llevadas a cabo entre el 2013 y el 2016, en las que se concentraron los expedientes con el propósito de hacer más célere y eficaz dicha figura. De los 22 casos resueltos, en 15 se dispuso extender los efectos de la tantas veces mencionada jurisprudencia y en los 7 restantes la decisión fue denegatoria de las pretensiones. En las gráficas 29, 30 y 31 se detallarán cuantas audiencias realizaron los magistrados de las Subsecciones A y B, durante el periodo de tiempo antedicho, y cuantos expedientes resolvió cada uno de ellos.

Gráfica 29. Audiencias sobre “extensión de la jurisprudencia” 0112-2009 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2017, en donde se extendieron los efectos de la figura



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

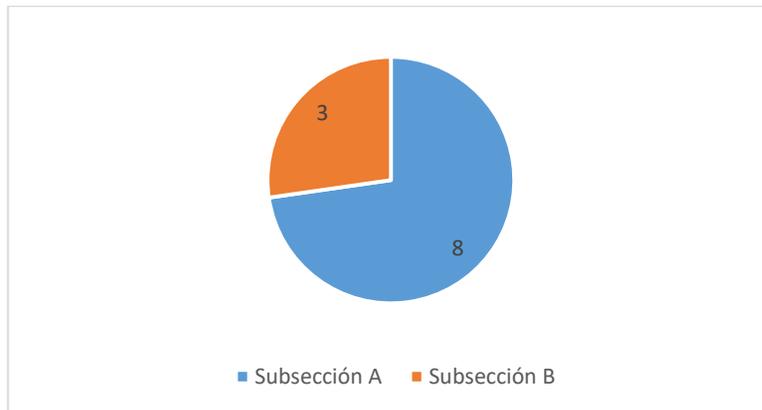
Gráfica 30. Casos evacuados por cada uno de los magistrados de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016, en las audiencias realizadas sobre extensión de la jurisprudencia 0112-2009 en donde se extendieron los efectos de la figura



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Gráfica 31. Audiencias de extensión de la jurisprudencia 0112-2009 realizadas por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” entre 2013 y 2016



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Después de años de común entendimiento, entre el “Consejo de Estado” y la “Corte Constitucional” en relación con la aplicación del “régimen de transición” consagrado en la (Ley 100, 1993), esta última, profirió la sentencia C-258 de 2013, la cual generó una discrepancia entre las dos corporaciones respecto a la interpretación del inciso tres del art. 36 de la Ley 100 de 1993, que estableció la forma en la cual se debe liquidar el IBL. En aquella providencia, la Sala Plena de la “Corte Constitucional” revisó la constitucionalidad del art. 17 de la Ley 4ª de 1992, resolvió que los aspectos para tener en cuenta en la transición eran la edad, el tiempo de servicio y el porcentaje de liquidación, excluyendo el IBL; por tal motivo, consideró que “no había una razón para extender

un tratamiento diferenciado en materia de IBL a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992”.

Posteriormente, con ocasión a la figura de revisión eventual de las tutelas, el Alto Tribunal Constitucional mediante la “sentencia SU-230 de 2015”, fijó el alcance del tercer inciso del art. 36 de la “Ley 100 de 1993”, indicando la aplicación y la forma de cómo se debe calcular el IBL para aquellos beneficiarios del “régimen de transición”.

Aunque las teoría plasmada en la sentencia del 4 de agosto de 2010 con carácter de unificación por la “Sección Segunda” de esa Corporación debe aplicarse de forma prevalente por ser vinculante, según el tenor de los artículos 10, 102, 270 y 269 del CPACA; la expedición de las providencias de la “Corte Constitucional”, generaron que los jueces de tutela y algunos tribunales administrativos atendieran la tesis propuesta por la referida Corte, desconociendo el precedente judicial fijado por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”. Identificada la diferencia de los criterios de interpretación entre el “Consejo de Estado” y la “Corte Constitucional”, la “Sección Segunda” solicitó a la Sala Plena Contenciosa Administrativa asumir la competencia para conocer el caso particular de una beneficiaria del régimen de transición, todo esto con el fin de “unificar la jurisprudencia” en torno a la forma de cómo debe ser interpretado el tercer inciso del art. 36 de la Ley 100 (1993).

Teniendo en cuenta que existe la necesidad de sentar y examinar una línea jurisprudencial que durante años ha sostenido la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, sobre la aplicación del inciso tres del artículo 36 de la Ley 100 (1993), en este sentido, la:

“unificación servirá para que se asuma una postura que guíe no sólo a la jurisdicción que resuelve sobre lo administrativa, sino las demás decisiones administrativas pensionales que incluyan el régimen de transición, generando así una seguridad jurídica y un

acatamiento del precedente vertical; dicho esto, la interpretación que haga la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto al régimen de transición, será trascendental para establecer el justo equilibrio entre los derechos laborales, los derechos constitucionales y las finanzas públicas”.

Finalmente, la referida Sala se pronunció el 28 de agosto de 2018, al resolver el expediente: 52001-23-33-000-2012-00143-01 y determinó como reglas las siguientes: i) la primera subregla consistió en reconocer que para los servidores que se vayan a pensionar con las disposiciones de la Ley 33 (1985), el periodo para liquidar la pensión es:

“Si faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho a la pensión, el ingreso base de liquidación será (i) el promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o (ii) el cotizado durante todo el tiempo, el que fuere superior, actualizado anualmente con base en la variación del Índice de Precios al consumidor, según certificación que expida el DANE, Si faltare más de diez (10) años, el ingreso base de liquidación será el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE” (Consejo de Estado, 2018).

La segunda subregla consistió en que los factores salariales que se deben incluir

“en el IBL para la pensión de vejez de los servidores públicos beneficiarios de la transición son **únicamente** aquellos sobre los que se hayan efectuado los aportes o cotizaciones al Sistema de Pensiones. La interpretación de la norma que más se ajusta al artículo 48 constitucional es aquella según la cual, en el régimen general de pensiones, previsto en la Ley 33 de 1985, solo los factores sobre los que se haya realizado el aporte

o cotización pueden incluirse como elemento salarial en la liquidación de la mesada pensional” (Consejo de Estado, 2018).

33.Sentencia Expediente 25000-23-25-000-2010-00545-01 (1081-11)

A continuación se hará una síntesis de la sentencia mencionada, detallando los antecedentes, hechos y consideraciones que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión. En este punto es pertinente aclarar que esta providencia no cumple con el presupuesto de ser una “sentencia de unificación”, pues, fue proferida por la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, al resolver un asunto ordinario puesto en su conocimiento. No obstante, el magistrado Gustavo Eduardo Gómez Aranguren resolvió extender los efectos de esta en 5 de los casos puestos en conocimiento de su despacho, desatendiendo los postulados de la figura que se analiza, dispuestos en el artículo 269 del CPACA.

El 24 de octubre de 2012, la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, con ponencia del magistrado “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren” resolvió el recurso de alzada promovido por el apoderado de la demandada contra la providencia del 3 de febrero de 2011, por del” Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C”, que denegó pretendido con la acción instaurada por el señor Luis Ignacio Ochoa Acevedo, contra la “Caja de Retiro de las Fuerzas Militares”, Cremil.

El demandante solicitó que se declarara la nulidad del Oficio 15797 del 8 de marzo de 2010, por el cual el subdirector de Prestaciones Sociales de Cremil le negó la petición de reajuste de su “asignación de retiro” con la variación del IPC. Indicó como hechos de la demanda que desempeñó el cargo de capitán de navío de la Armada Nacional, que mediante la Resolución 0751 del 14 de mayo de 1996 dicha institución castrense le reconoció una asignación de retiro; que el 1° de marzo de 2010 formuló derecho de petición ante Cremil solicitando el reajuste de dicha prestación para

los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 100 (1993) y en la Ley 238 de 1995; también pidió la reliquidación de la prestación para los años subsiguientes en virtud del cambio de la base de liquidación a partir del 2005 y el pago indexado de las sumas adeudadas. La petición fue resuelta negativamente mediante el Oficio 15797 de 8 de marzo de 2010.

El referido Tribunal, con providencia del 3 de febrero de 2011, denegó lo pretendido, argumentando que el demandante presentó su petición el 1° de marzo de 2010, por lo que en aplicación de la “prescripción cuatrienal” contenida en el artículo 174 del Decreto 1211 de 1990 no tiene derecho de reclamar el reajuste de su “asignación de retiro” según el IPC, pues, contados cuatro años antes de la radicación de la solicitud (1° de marzo de 2006) ya no estaba vigente la autorización legal de la Ley 238 de 1995, toda vez que, a partir del 2005 Cremil, reajustó su asignación dando aplicación al principio de oscilación, sin desequilibrio con el IPC, habida cuenta que con la expedición del Decreto 4433 de 2004 se precisó el trato equitativo de incremento bajo tal principio, luego entonces no hay discrepancia de porcentaje a su favor que haga que proceda el reajuste de su asignación después de esa fecha.

Al no estar conforme con ello, el apoderado del actor elevó recurso de apelación, el cual correspondió por reparto al magistrado “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, integrante de la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Para dar más claridad al asunto, en este punto resulta pertinente hacer un recuento normativo sobre el tema de la “asignación de retiro” de los retirados de las Fuerzas Militares. En primer lugar, el Decreto 1211 de 1990, “por el cual se reforma el estatuto de personal de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares” estableció que las “asignaciones de retiro” y las pensiones se liquidarían observando el aumento salarial decretado para el servidor en actividad esto es aplicando el “**principio**

de oscilación”, es decir, “tomando en cuenta las variaciones que en todo tiempo se introduzcan en las asignaciones de actividad para cada grado militar”. Así pues, cada que cambien los activos, se cambia la asignación de los retirados.

Posteriormente, la Ley 4 de 1992 “mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública”, en su artículo 13 fijó el derrotero de cómo debía nivelarse el ingreso de los activos y los retirados de la fuerza pública, según los principios que se plasmaron en el art. Segundo, para las vigencias fiscales 1993 a 1996; esto es, que las “asignaciones de retiro” se reajustarían en el mismo valor en que se incrementaran los sueldos de los activos (Ley 4, 1992).

Luego, sobre el mecanismo de reajuste de las pensiones, el artículo 14 de la Ley 100 (1993) dispuso que para que las pensiones de los colombianos adquiridas en “cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio el primero de enero de cada año según la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior”. Sin embargo, el artículo 279 de la esta norma dispuso que las “Fuerzas Militares y la Policía Nacional” no se les aplicaría el sistema integral de seguridad social, por lo que los aumentos debían regirse por el “**principio de oscilación**” de las asignaciones de los activos, consagrado en el Decreto 1211 de 1990.

Pero, subsiguientemente ese artículo fue adicionado por la Ley 238 (1995), indicando que las excepciones que consagra la Ley 100 de 1993 no pretende negar beneficios o derecho alguno de los pensionados, así las cosas, de nuevo se aplicó la postura de que los aumentos se debían hacer con base en el IPC. No obstante, el sistema de liquidación de las “asignaciones de retiro” y pensiones de los sujetos de la Fuerza Pública con base en el IPC tan solo estuvo vigente hasta el 31 de diciembre

de 2004, toda vez que el legislador volvió a establecer el incremento pensional con base en el “**principio de oscilación**”, mediante el artículo 3 de la Ley 923 (2004).

En el mismo sentido, el artículo 42 del Decreto 4433 (2004) determinó que “las asignaciones de retiro y las pensiones se incrementarán en el mismo porcentaje en que se aumenten las asignaciones salariales de los miembros activos de cada grado”. En resumen el sistema de reajuste con el IPC solo operó hasta diciembre 31 de 2004, en virtud de la expedición de la Ley 923 y del Decreto 4433 (2004), normas que volvieron a establecer el **principio de oscilación** como regla para realizar los mentados reajustes (Decreto 4433, 2004).

Retomando el tema, la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” consideró que en principio, el demandante tiene derecho al reajuste de su “asignación de retiro” con base en el IPC, desde el 27 de mayo de 1996, fecha a en la que se reconoció la misma, hasta diciembre 31 de 2004, fecha en que entró en vigor el Decreto 4433 de 2004; sin embargo, operó el fenómeno de la prescripción, toda vez que la petición de incremento conforme al IPC fue radicada hasta el 1° de marzo de 2010. No obstante, advirtió la Sala que

“el incremento de la base de liquidación pensional y el consecuente reajuste sucesivo del quantum de las mesadas no está condicionado a que no haya operado la prescripción del pago de las diferencias de reajuste causadas durante los años 1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004. En ese sentido dispuso que en consideración a que el actor tenía derecho a la aplicación del IPC en los años mencionados en lugar del principio de oscilación que se le aplicó, Cremil debía efectuar la liquidación por dichos años aplicando el IPC y, sobre esas sumas, aplicar los porcentajes anuales correspondientes, porque, si bien dichas diferencias no pueden ser pagadas por encontrarse prescritas, sí deben ser utilizadas como

base para la liquidación de las mesadas posteriores que vaya a devengar” (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 1081-11, 2012).

Lo anterior refleja que la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” tuvo la posición, al resolver el asunto, de que a los retirados de las “Fuerzas Militares” se les debe aplicar el aumento del IPC, si tuvieron derecho a ello, hasta el año 2004, dando aplicación a las normas antes mencionadas. Si el demandante no pudiera recibir pago alguno sobre los valores resultantes luego del aumento por haber la “prescripción cuatrienal”, de todas formas las entidades tendrán que hacer la operación de liquidación de los valores ajustados, para tenerlos en cuenta en la base de liquidación aplicable, pues, es evidente que los valores aumentarían en beneficio del retirado.

Nótese que esta es una posición de una Subsección, no es una decisión de unificación adoptada por la mayoría de la Sala de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

3.3.1 Solicitud de “extensión de la sentencia” 1081-2011 y sus efectos en sede administrativa

La “extensión de los efectos” de la sentencia del 24 de octubre de 2012 (1081-2011) no fue solicitada por los ciudadanos que se detallaron en la tabla número 23, los cuales en efecto consideraban tener semejantes supuestos “fácticos” y “jurídicos” para solicitar “el reajuste de su asignación de retiro teniendo en cuenta la variación porcentual del IPC”, pero bajo los presupuestos del proveído unificado del 17 de mayo de 2007 (8464-2005), proferida por la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” con ponencia del magistrado “Jaime Moreno García”, la cual fue desarrollada anteriormente. Es decir, los interesados acudieron ante Cremil y la “Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional” -Casur- a solicitar la “extensión de los efectos” de la jurisprudencia 8464-2005 y no de la sentencia 1081-2011. Téngase en cuenta que la información que se reporta fue recolectada a través del trabajo de campo realizado en la Secretaría de la

“Sección Segunda del Consejo de Estado”, que consistió en analizar todos los expedientes de las solicitudes de extensión que se resolvieron de forma favorable en esa instancia, por medio de audiencias, extendiendo los efectos de la sentencia 1081-2011.

En los 5 casos que se reportan, todos los interesados acudieron ante la administración por intermedio de apoderado, como se observa en la columna tercera de la tabla 31, hicieron la solicitud respetuosa de que fueran extendidos los efectos de la sentencia 8464-2005 en los términos del artículo 102 del CPACA, información planteada en la cuarta columna de la referida tabla; y las entidades (tanto Cremil, como Casur), no contestaron los derechos de petición por medio de los cuales se solicitaba la “extensión de la jurisprudencia” anotada, como se ilustra:

Tabla 31 Solicitud de extensión de la sentencia 8464-2005

	SOLICITANTE	CON APODERADO		SOLICITUD ART. 102		ENTIDAD	ENTIDAD CONTESTÓ		
		SI	NO	SI	NO		NEGÓ	ACCEDIÓ	NO CONT.
1	CRISTOBAL GUZMAN LOZANO	X		X		CREMIL			X
2	DORA ALICIA AMAYA DE GODOY	X		X					X
3	DIOGENES ALBERTO RICO RICO	X		X					X
4	ALVARO JIMENEZ SANCHEZ	X		X		CASUR			X
5	LEONARDO DELGADO VARGAS	X		X					X

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

En vista de que las peticiones no fueron contestadas ni por Cremil ni por Casur, los 5 interesados que se reportan decidieron radicar sus solicitudes de “extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado”, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 269 del CPACA.

3.3.2 Solicitud de extensión de la sentencia 1081-2011 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Como se anotó en el numeral anterior, el propósito de los 5 interesados que en este caso se reportan era obtener la “extensión de los efectos” del proveído unificado de la Sala Plena 8464-2005, y no de la sentencia 1081-2011 proferida por la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”. Luego de correrse el término de los correspondientes traslados (30 días), ni Cremil ni Casur presentaron escritos de oposición ni emitieron pronunciamiento alguno. Por su parte, la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” tampoco intervino en el asunto, pese a que fue debidamente notificada del traslado que se corrió de las solicitudes de los interesados, como se evidencia en la sexta columna de la tabla 32, tabla en la que además se relacionan los nombres de los peticionarios y el número de expediente otorgado al asunto al interior del Consejo de Estado.

Tabla 32 Solicitud extensión de la sentencia 8464-2005 ante Consejo de Estado

	NÚMERO INTERNO EXPEDIENTE	SOLICITANTE	SOLICITUD ART. 269		CREMIL CASUR CONTESTÓ TRASLADO		CONCEPTO AGENCIA DE DEFENSA		CONSEJO DE ESTADO	
			SI	NO	SI	NO	SI	NO	ACCEDIÓ	NEGÓ
1	2033-2012	CRISTOBAL GUZMAN LOZANO	X			X		X	X	
2	2039-2012	DORA ALICIA AMAYA DE GODOY	X			X		X	X	
3	2057-2012	DIOGENES ALBERTO RICO RICO	X			X		X	X	
4	2059-2012	ALVARO JIMENEZ SANCHEZ	X			X		X	X	
5	0482-2013	LEONARDO DELGADO VARGAS	X			X		X	X	

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Luego de surtirse el trámite de rigor, el ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en sala unitaria resolvió las 5 solicitudes de “extensión de jurisprudencia” que se reportan, es decir, realizó las audiencias públicas prevista en el CPACA actuando como ponente de las decisiones sin

convocar a la Sala conformada por los demás magistrados de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, de la siguiente manera: el 11 de septiembre de 2013, llevo a cabo 3 audiencias sobre el asunto, en las que despachó 4 expedientes identificados con los números 2059-2012, 2033-2012, 2039-2012 y 2057-2012. En una de las mencionadas audiencias se concentraron dos expedientes como se ilustra en la tabla número 33. En esta oportunidad el magistrado Gómez Aranguren accedió a las 4 peticiones de extender la sentencia 1081-2011, pero aplicando las reglas sobre indexación, prescripción y límites en el tiempo a la aplicación del principio del IPC de la sentencia del 17 de mayo de 2007 (8464-2005). Dentro de sus argumentos sostuvo que la sentencia invocada por los peticionarios (8464-2005) comenzó la línea jurisprudencial sobre el tema pero que resulta más claro el análisis realizado en la sentencia de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, pues se pronunció claramente en torno a los fenómenos referentes al periodo de aplicación del IPC en virtud de la Ley 238 de 1995, la manera de aplicar las prescripciones de la mesada y de continuar desarrollando el pago correspondiente de esta.

En ese sentido, accedió a las pretensiones de los interesados, les hizo extensivos los efectos de la sentencia del 24 de octubre de 2012 (1081-2011) y ordenó a los interesados presentarse dentro de los 30 días siguientes a la Cajas demandadas con el propósito de iniciar el correspondiente incidente de liquidación de las sumas a que hubiere lugar . Esta información se sintetiza en la tabla número 33:

Tabla 33 Casos analizados con respecto a la extensión de la jurisprudencia 1081-2011

	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO QUE RESUELVE
1	11/09/2013	2059-2012	ALVARO JIMENEZ SANCHEZ	CREMIL	GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN
2	11/09/2013	2033-2012	CRISTOBAL GUZMAN LOZANO	CASUR	
		2039-2012	DORA A AMAYA DE GODOY		
3	11/09/2013	2057-2012	DIOGENES A RICO RICO		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS 4 CASOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

El 25 de septiembre de 2013, nuevamente el doctor Gustavo Eduardo Gómez Aranguren llevó a cabo en sala unitaria audiencia de “extensión de los efectos” de la sentencia del 24 de octubre de 2012 (1081-2011), en la que resolvió un solo asunto identificado con el número 0482-2013. En esta oportunidad el magistrado accedió a la pretensión del interesado indicando que la sentencia que solicitó fuera extendida el interesado (8464-2005), comenzó la línea jurisprudencial sobre el tema pero que resulta más claro el análisis realizado en la sentencia de la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, pues se pronunció claramente en torno a los fenómenos referentes al periodo de aplicación del IPC en virtud de la Ley 238 de 1995, la manera de aplicar las prescripciones de la mesada y de continuar desarrollando el pago correspondiente de esta. Este caso se reporta en la tabla número 34.

Tabla 34 Segunda audiencia de extensión de la jurisprudencia 1081-2011

	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO QUE RESUELVE
4	25/09/2013	0482-2013	LEONARDO DELGADO VARGAS	CREMIL	GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN
EXTENDIÓ LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

En resumen, el magistrado “Gustavo Eduardo Gómez Aranguren”, como se plasmó en la tabla número 32, resolvió 5 solicitudes de “extensión de los efectos” de la providencia del 24 de octubre de 2012 (1181-2011), mediante el desarrollo de 4 audiencias llevadas a cabo los días 11 y 29 de septiembre de 2013, en una de las cuales concentró 2 expedientes con el propósito de hacer más célere y eficaz dicha figura. Se hace énfasis en este punto en que solo el referido magistrado resolvió hacer extensivos los efectos de una sentencia ordinaria resuelta por una Subsección de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”; no obstante, el criterio de la Sala Plena desde la entrada en vigencia del CPACA ha sido claro y respetuoso de los parámetros establecidos en ese código para resolver la figura de “extensión de la jurisprudencia”, el cual exige que las sentencias cuyos efectos se extiendan a terceros tienen que ser de unificación. Por lo tanto, estos casos reportados son aislados y no representan la posición mayoritaria de esa Sala.

Se resalta también que de los números asignados a cada expediente (véase la tabla número 32), se puede inferir que dichas solicitudes fueron radicadas en el año 2012 ante el Consejo de Estado y que fueron resueltas en el año 2013, como se explicó audiencia por audiencia, superándose así los términos establecidos en el CPACA para decidir. Adicionalmente, no se encontraron en las providencias estudiadas los motivos por los cuales el magistrado se apartó de la posición mayoritaria de la Sala.

3.4. Sentencia Expediente 44001-23-31-000-2008-00150-01 (0070-11)

A continuación se hará una síntesis del asunto tratado, detallando los antecedentes, hechos y consideraciones que se tuvieron en cuenta para tomar la decisión de unificar criterios al interior de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

El 1º de agosto de 2013 la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, con ponencia del magistrado “Gerardo Arenas Monsalve” (q.e.p.d.) resolvió los “recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada contra la sentencia del 11 de agosto de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de la Guajira, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda presentada por el señor Héctor Enrique Duque Blanco, contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal”. El demandante pidió que se conminara a Cajanal,

[...] “reliquidar su pensión de jubilación con inclusión de la totalidad de los factores salariales devengados durante el último año de servicio, entre ellos, la asignación básica, prima de antigüedad, indemnización por vacaciones, prima técnica, bonificación especial por recreación, viáticos, °, bonificación por servicios prestados, prima de vacaciones, de navidad y de servicios. Indicó como hechos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que prestó sus servicios al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, por más de 27 años, que el último empleo desempeñado fue el de subdirector de la Seccional Guajira hasta el 15 de octubre de 2003 y que adquirió su estatus pensional el 19 de enero de 1996, al haber cumplido el tiempo de servicios, único requisito exigido por el régimen especial de ese departamento para el reconocimiento de una pensión de jubilación. Reconocida su pensión de jubilación solicitó a la Gerencia General de Cajanal su reliquidación, petición a la que la entidad accedió mediante Resolución del 10 de junio de 2005; sin embargo, no tuvo en cuenta varios factores salariales entre ellos, las primas

de riesgo, técnica, clima, vacaciones navidad y servicios, ni la bonificación especial por recreación y la indemnización por vacaciones, devengados en el último año en que prestó sus servicios, esto es, entre el 13 de octubre de 2002 y el 14 de octubre de 2003”

(Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013).

El “Tribunal Administrativo de la Guajira” con el proveído del 11 de agosto de 2010, accedió parcialmente a lo pedido, argumentando que la “Ley 100 de 1993, a través de su régimen de transición, mantuvo a salvo los derechos adquiridos de los trabajadores que venían vinculados a la administración con anterioridad a su entrada en vigencia y concibió la existencia de un régimen especial”, contemplado en el Decreto 1835 de 1994 para los trabajadores que desempeñaran labores de alto riesgo, régimen que no tenía mucha exigencia al momento de reconocer una pensión. Además indicó que el “Decreto 1933 de 1989”, creador del régimen prestacional especial para los empleados del DAS, dispuso “taxativamente los factores a tener en cuenta para efectos de establecer el ingreso base de liquidación de una prestación pensional” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013).

Teniendo en cuenta ello y lo probado en el proceso afirmó que el demandante durante el último año que prestó sus servicios (es decir entre 2002 y 2003) percibió como factores salariales los siguientes: “salario, prima de antigüedad; prima técnica; de navidad; de vacaciones; bonificación por servicios prestados”; los cuales se tendrían en cuenta para determinar el IBL de la prestación a la que tiene derecho; sin embargo, frente a la “prima de riesgo”, indicó que según lo dispuesto en el Decreto 2646 de 1994, artículo 4, “dicha prestación no constituía factor salarial para efectos de la liquidación de una prestación pensional, por lo que, concluyó que la misma no debía ser incluida en el IBL” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013).

Inconformes con la anterior decisión, los apoderados judiciales del demandado y de Cajanal interpusieron recurso de apelación, el cual correspondió por reparto a la Subsección B, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”; no obstante, por existir la necesidad de unificar el tema que se aborda en el asunto, esto es, definir si los ex empleados de DAS tenían derecho a la reliquidación de la pensión de jubilación con la inclusión de “la totalidad de los factores devengados en el año inmediatamente anterior a la fecha de su retiro del servicio, incluida la prima de riesgo, teniendo en cuenta el régimen pensional especial previsto a favor estos”, se decidió llevar el tema ante la Sala Plena de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Es pertinente en este punto recordar que los empleados del extinto DAS tenían un régimen pensional especial, que inició con la expedición del “Decreto 1047 de 1978, que estableció el régimen de pensión vitalicia de jubilación para quienes desempeñaban funciones de dactiloscopistas”. Con posterioridad, el “Decreto Ley 1933 de 1989, estableció el régimen prestacional especial de los empleados del DAS”, que reguló en el artículo decimo lo relacionado con el reconocimiento y pago de la pensión vitalicia de jubilación. En el artículo 18 de dicha norma se establecieron “los factores salariales a tener en cuenta para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación entre los que se encontraban los incrementos por antigüedad; la bonificación por servicios prestados; la prima de servicio; el subsidio de alimentación; el auxilio de transporte; la prima de navidad; los viáticos, la prima de vacaciones”, entre otros (Decreto Ley 1933, 1989).

Con respecto a la “prima de riesgo”, se tiene que el Decreto 1137 de 1994 la creó “con carácter permanente para los empleados del DAS que desempeñaran los cargos de detective especializado, profesional o agente; criminalístico especializado, profesional o técnico y conductores, la cual sería equivalente al 30 % de su asignación básica mensual” y no constituía factor salarial (Decreto

1137, 1994). Dicha normativa fue derogada por el Decreto 2646 de 1994, por medio del cual se fijó nuevamente el reconocimiento de la prima para el mentado grupo de funcionarios, pero, en porcentaje del 35 % de su asignación básica mensual. Igualmente se dispuso que esa prestación **no** constituiría factor salarial.

Retomando el tema, la necesidad de unificar surgió debido a que la Sección Segunda del Consejo de Estado primeramente, atendiendo al sentido de la disposición (Decreto 2646 de 1994), que negó la posibilidad de incluir la tantas veces mencionada prestación para lograr establecer el IBL de las pensiones reconocidas a los ex servidores del DAS, en sentencias como la del 18 de agosto de 2005, tomada dentro del expediente 0782-2004 y la del 4 de octubre de 2007 expediente 2003-1688, entre otras.

Dicha tesis fue reconsiderada en la providencia del 10 de noviembre de 2010, con ponencia del magistrado Gustavo Gómez Aranguren, al dejar de lado una posición rígida al aplicar el Decreto 2646 de 1994, para interpretar de manera más amplia, esto es, favorable, disposiciones normativas que regulan sobre los factores salariales que se deben aplicar a la hora de determinar el IBL de una pensión, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1848 de 1969, artículo 73.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora, y con el final de lograr unificar los criterios que tenía la Sala en cuanto al tema de la “**prima de riesgo**” de quienes en el pasado fungieron como servidores del DAS y esta constituía o no un **factor** salarial para con este proceder a reconocer las pensiones de quienes fueron beneficiarios del “régimen de transición” previsto en la Ley 100 de 1993, la “Sección Segunda del Consejo de Estado” afirmó que la referida prima **sí** se debe computar al momento de liquidar las prestaciones pensionales, pues, la jurisprudencia de la Corporación ha sostenido que el salario es la “remuneración que percibe el trabajador por la prestación de un servicio a favor del empleador, de forma personal, directa y subordinada, el cual,

no sólo está integrado por una remuneración básica u ordinaria sino también, por todo lo que bajo cualquier otra denominación o concepto, en dinero o en especies, ingrese al patrimonio del trabajador” de manera habitual y periódica (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013).

Otro argumento de peso que encontró la Sala para llegar a esa conclusión fue la aplicación del “principio de la primacía de la realidad sobre las formas”, ya que la “prima de riesgo” de los empleados del extinto DAS “sí goza del carácter de factor salarial, independientemente de que el Decreto 2646 de 1994 le niegue tal condición en la medida en que, la referida prima constituye una retribución directa y constante” para las personas que ocuparon los cargos de detective, criminalístico y conductor.

En ese sentido quedaron unificados los criterios en la Sala frente a la concepción de la prima de riesgo, circunstancia que permite que, en casos iguales o que presenten cierta similitud, esta, la prima, sea tenida como factor de salario que afecta o debe hacer parte del IBC y del IBL de las pensiones de los servidores que prestaron sus servicios al desaparecido DAS. Por ello, en la resolución del caso del señor Duque Blanco se estableció que se inaplicaría el artículo 4 del Decreto 2646 de 1994, en aplicación de la “excepción de inconstitucionalidad” que prevé el artículo 4 de la Constitución, toda vez, que de aplicarse dicho artículo al particular caso del demandante vulneraría su derecho fundamental a la “igualdad”, pues el Consejo de Estado en otros asuntos consideró que la “prima especial de riesgo” sí tiene el carácter de factor de salario, que debe hacer parte del IBL. Así pues, se resolvió adicionar la sentencia objeto de apelación para agregar que el IBL de la pensión que disfruta el demandante “deberá tener en cuenta además como factores salariales **las primas de servicios, clima y especial de riesgo**, toda vez que quedó probado que éstas fueron devengadas por el demandante durante el último año en que prestó sus servicios” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013).

3.4.1 Solicitud de extensión de los efectos de la sentencia 0070-2011 en sede administrativa

La extensión de los efectos de la anterior sentencia del 1° de agosto de 2013 (0070-2011) solicitada por los ciudadanos que se detallan en la tabla número 27, cuando acudieron ante la “Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social” – UGPP, entidad encargada del pago de sus pensiones, para solicitar la reliquidación de estas prestaciones pensionales, y que fueran tenidos en cuenta e incluidos todos los factores salariales que se ganaron como contraprestación a la labor durante el último año de servicios, incluida la **“prima de riesgo”**. Téngase en cuenta que la información que se reporta fue recolectada a través del trabajo de campo realizado en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, que consistió en analizar todos los expedientes de las solicitudes de extensión que se resolvieron de forma favorable en esa instancia, extendiendo los “efectos de la sentencia de unificación” 0070-2011.

En los 37 casos que se reportan, la mayoría de los interesados acudieron ante la administración por intermedio de apoderado, como se verá en la columna tercera de la tabla número 35, solo en un caso se acudió en nombre propio. En todos los casos se hizo la solicitud respetuosa de que fueran extendidos los “efectos de la sentencia de unificación” 0070-2011 en el sentido literal del artículo 102 del CPACA, información planteada en la cuarta columna de la referida tabla; y la entidad (UGPP) en todos los casos resolvió las peticiones negando lo pedido, tal como se muestra:

Tabla 35 solicitud de “extensión de los efectos” de la sentencia 0070 de 2011 ante la UGPP

N.	SOLICITANTE	CON APODERADO		SOLICITUD ART. 102		ADMINISTRACION CONTESTÓ		
		SI	NO	SI	NO	NEGÓ	ACCEDIÓ	NO CONT.
1	JUAN VICENTE VIVAS VIVAS	X		X		X		
2	FLOR A VELANDIA MALDONADO	X		X		X		
3	HENRY ANTONIO ALFONSO AMADO	X		X		X		
4	NUBIA GORDILLO PLAZAS	X		X		X		
5	JOSE ALIRIO ZEA BONILLA	X		X		X		
6	ALVARO HOYOS LOPEZ	X		X		X		
7	MARCO ANTONIO CHAVES MORA	X		X		X		
8	ABDON MERCHAN MERCHAN	X		X		X		
9	ALBERTO ZULETA ZPATA	X		X		X		
10	JUAN CLIMACO RUIZ QUINTANA	X		X		X		
11	MANUEL EDUARCO GOMEZ R	X		X		X		
12	EDGAR APONTE CARO	X		X		X		
13	GONZALO GREGORIO SANCHEZ T	X		X		X		
14	MARIA YOLANDA ARENAS GARCIA	X		X		X		
15	FLOR NIDIA SOLANO RIVERA	X		X		X		
16	GENARO GUZMAN RODRIGUEZ	X		X		X		
17	MIGUEL ANGEL ROZO MORENO	X		X		X		
18	JOSE NELSON SERRATO S	X		X		X		
19	ESPERANZA CRISTINA MARTINEZ DE R		X	X		X		
20	LUIS OCTAVIO OLAYA HUESO	X		X		X		
21	JOSE MANUEL RUIZ RAMIREZ	X		X		X		
22	JORGE ENRIQUE TORO URREA	X		X		X		
23	AURA BEATRIZ BERNAL ACEVEDO	X		X		X		
24	MARIA DE JESUS VARGAS SUAREZ	X		X		X		
25	MARIA ETELVINA OLAYA DE LEON	X		X		X		
26	HENRY RODRIGUEZ LOPEZ	X		X		X		
27	HERNANDO GALEANO GUIO	X		X		X		
28	ROSA BARBOSA LEAL	X		X		X		
29	PAULINO HERNANDEZ CORDERO	X		X		X		
30	FABIO LOPEZ MAHECHA	X		X		X		
31	MARIA TERESA SALAMANCA J	X		X		X		
32	LUIS ALBERTO SUAREZ HERNANDEZ	X		X		X		
33	ALVARO GAITAN SANCHEZ	X		X		X		
34	JULIO CESAR MORENO LADINO	X		X		X		
35	AURA CECILIA ARCINIEGAS DE GUEV	X		X		X		
36	ERIBERTO CARDENAS GARZON	X		X		X		
37	GERMAN PEÑUELA	X		X		X		

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

En vista de que las peticiones fueron negadas por la UGPP bajo el argumento de que la prima de riesgo que se pretende incluir como factor de salario a efectos de la reliquidación de la prestación ya fue objeto de debate judicial, configurándose el fenómeno de cosa juzgada, los 37 interesados que se reportan decidieron radicar sus solicitudes de “extensión de jurisprudencia” ante

el “Consejo de Estado”, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 269 del CPACA, toda vez que la sentencia 0070-2011 constituye una nueva causa, lo que impide que pueda llegar a predicarse la configuración de dicho fenómeno.

3.4.2 Solicitud de extensión de la sentencia 0070-2011 y sus efectos, ante la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Luego de surtirse el trámite de rigor explicado con anterioridad sobre este mecanismo ante el Consejo de Estado y de correrse el término de los correspondientes traslados (30 días), la UGPP presentó escrito de oposición en el que expresó que no hay lugar a “extender los efectos” de la referida providencia de unificación, ya que la situación fáctica y jurídica expuesta por los interesados no es la misma plasmada en la sentencia del 1º de agosto de 2013 (0070-2011). Se resalta en este punto, como se verá en la columna quinta de la tabla 36, que la entidad en todos los casos manifestó oportunamente su oposición.

Por su parte, la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” también presentó escrito en los casos manifestando su oposición al indicar que la petición de “extensión de jurisprudencia” no puede prosperar, ya que no existe una identidad jurídica o fáctica entre lo pedido por el interesado y lo que dispuso el “Consejo de Estado” en la sentencia del 1º de agosto de 2013. Solamente en uno de los expedientes dicha agencia no emitió pronunciamiento alguno, lo que se evidencia en la sexta columna de la tabla 36.

Tabla 36 Solicitud extensión de la sentencia 0070-2011 y sus efectos, ante el “Consejo de Estado”

	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	SOLICITANTE	SOLICITUD ART. 269		UGPP PRESENTO ESCRITO DE OPOSICIÓN		CONCEPTO AGENCIA DE DEFENSA (OPOSICIÓN)		DECISIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO	
			SI	NO	SI	NO	SI	NO	EXTIENDE	NIEGA
1	2886-2014	JUAN VICENTE VIVAS VIVAS	X		X		X		X	
2	4538-2014	FLOR A VELANDIA MALDONADO	X		X			X	X	
3	2179-2014	HENRY ANTONIO ALFONSO AMAD	X		X		X		X	
4	4937-2014	NUBIA GORDILLO PLAZAS	X		X		X		X	
5	2739-2014	JOSE ALIRIO ZEA BONILLA	X		X		X		X	
6	2419-2014	ALVARO HOYOS LOPEZ	X		X		X		X	
7	2423-2014	MARCO ANTONIO CHAVES MORA	X		X		X		X	
8	2082-2014	ABDON MERCHAN MERCHAN	X		X		X		X	
9	2482-2014	ALBERTO ZULETA ZAPATA	X		X		X		X	
10	2514-2014	JUAN CLIMACO RUIZ QUINTANA	X		X		X		X	
11	2738-2014	MANUEL EDUARDO GOMEZ R	X		X		X		X	
12	2874-2014	EDGAR APONTE CARO	X		X		X		X	
13	3213-2014	GONZALO GREGORIO SANCHEZ T	X		X		X		X	
14	3309-2014	MARIA YOLANDA ARENAS GARCIA	X		X		X		X	
15	3340-2014	FLOR NIDIA SOLANO RIVERA	X		X		X		X	
16	4101-2014	GENARO GUZMAN RODRIGUEZ	X		X		X		X	
17	4173-2014	MIGUEL ANGEL ROZO MORENO	X		X		X		X	
18	4536-2014	JOSE NELSON SERRATO S	X		X		X		X	
19	5021-2014	ESPERANZA CRISTINA MARTINEZ I	X		X		X		X	
20	2140-2014	LUIS OCTAVIO OLAYA HUESO	X		X		X			X
21	2433-2014	JOSE MANUEL RUIZ RAMIREZ	X		X		X			X
22	2467-2014	JORGE ENRIQUE TORO URREA	X		X		X			X
23	2127-2014	AURA BEATRIZ BERNAL ACEVEDO	X		X		X			X
24	3024-2014	MARIA DE JESUS VARGAS SUAREZ	X		X		X			X
25	4171-2014	MARIA ETELVINA OLAYA DE LEON	X		X		X			X
26	1287-2014	HENRY RODRIGUEZ LOPEZ	X		X		X		X	
27	2040-2014	HERNANDO GALEANO GUIO	X		X		X		X	
28	2137-2014	ROSA BARBOSA LEAL	X		X		X		X	
29	2142-2014	PAULINO HERNANDEZ CORDERO	X		X		X		X	
30	2470-2014	FABIO LOPEZ MAHECHA	X		X		X		X	
31	2485-2014	MARIA TERESA SALAMANCA J	X		X		X		X	
32	2745-2014	LUIS ALBERTO SUAREZ HERNAND	X		X		X		X	
33	4649-2014	ALVARO GAITAN SANCHEZ	X		X		X		X	
34	2182-2014	JULIO CESAR MORENO LADINO	X		X		X			X
35	2259-2014	AURA CECILIA ARCINIEGAS DE GU	X		X		X			X
36	2279-2014	ERIBERTO CARDENAS GARZON	X		X		X			X
37	4537-2014	GERMAN PEÑUELA	X		X		X			X

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Surtido el trámite de rigor, la “Subsección A, de la Sección Segunda del Consejo de Estado”, resolvió las 37 solicitudes de “extensión de los efectos” de la providencia del 1º de agosto de 2013, mediante el desarrollo de tres audiencias en las que concentró los expedientes o casos bajo estudio de la siguiente manera: i) el 18 de septiembre de 2017, bajo la dirección y ponencia del doctor Gabriel Valbuena Hernández la Sala adelantó la primera audiencia sobre el asunto, logrando despachar 7 expedientes identificados con los números 2886-2014, 4538-2014, 2179-2014, 4937-2014, 2739-2014, 2419-2014 y 2423-2014. En esta oportunidad la Sala accedió a las 7 solicitudes argumentando que una vez desvirtuados los argumentos de la “UGPP” y de la “Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado” se pudo evidenciar que en cada uno de los casos se dieron las condiciones para disponer la “extensión de los efectos de la sentencia de unificación” del 1º de agosto de 2013 (0070-2011). Concluyó que todos los solicitantes cumplieron con los dos presupuestos, pues Cajanal les reconoció pensión de vejez conforme al régimen pensional establecido para los detectives del DAS y el último año en el prestaron labores devengaron la prima especial de riesgo.

En ese sentido, accedió a las pretensiones de los interesados, les hizo extensivos los efectos de la providencia unificada tantas veces mencionada y ordenó la reliquidación de las respectivas pensiones de vejez, con atención al promedio de las sumas devengadas en el último año en el que se prestaron servicios por concepto de la prima de riesgo. Esta información se sintetiza en la tabla número 37:

Tabla 37 Casos analizados en la primera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011

	FECHA AUDIENCIA	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA
1	18/09/2017	2886-2014	JUAN VICENTE VIVAS VIVAS	UGPP	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
		4538-2014	FLOR A VELANDIA MALDONADO		
		2179-2014	HENRY ANTONIO ALFONSO AMADO		
		4937-2014	NUBIA GORDILLO PLAZAS		
		2739-2014	JOSE ALIRIO ZEA BONILLA		
		2419-2014	ALVARO HOYOS LOPEZ		
		2423-2014	MARCO ANTONIO CHAVES MORA		
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS 7 CASOS					

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

ii) El 20 de octubre de 2017, la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, con ponencia del magistrado Gabriel Valbuena Hernández llevó a cabo la segunda audiencia de extensión de los efectos del proveído del 1º de agosto de 2013 (0070-2011), en la que se despacharon 18 expedientes identificados con los números 2082-2014, 2482-2014, 2514-2014, 2738-2014, 2874-2014, 3212-2014, 3309-2014, 3340-2014, 4101-2014, 4173-2014, 4536-2014, 5021-2014, 2140-2014, 2433-2014, 2467-2014, 2127-2014, 3024-2014 y 4171-2014. En esta oportunidad la Sala accedió a los 12 primeros casos, puesto que guardaban suficiente identidad “fáctica” y “jurídica” con los presupuestos de la “sentencia de unificación” invocada, pues, los interesados se desempeñaron en el DAS como detectives en sus diferentes rangos y grados por 20 años o más; son beneficiarios del régimen de transición; durante el último año en el que se prestó la labor devengaron la prima especial de riesgo y Cajanal les reconoció “pensión de vejez” conforme al régimen especial establecido para los detectives del “Departamento Administrativo

de Seguridad”. Aunque se llevó a cabo audiencia en la referida fecha, la Sala decidió suspenderla para tomar la decisión mediante providencia escrita proferida el 26 de octubre siguiente, como se indica en la tabla 38, última columna, en la que además se relacionan los nombres de los interesados en la extensión de la jurisprudencia y la radicación que le fue asignada al expediente al interior del Consejo de Estado.

Tabla 38 Casos analizados en la segunda audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011

FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA	AUTO QUE RESUELVE
20/10/2017	1	2082-2014	ABDON MERCHAN MERCHAN	UGPP	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ	26/10/2017
	2	2482-2014	ALBERTO ZULETA ZPATA			
	3	2514-2014	JUAN CLIMACO RUIZ QUINTANA			
	4	2738-2014	MANUEL EDUARCO GOMEZ R			
	5	2874-2014	EDGAR APONTE CARO			
	6	3212-2014	GONZALO GREGORIO SANCHEZ T			
	7	3309-2014	MARIA YOLANDA ARENAS GARCIA			
	8	3340-2014	FLOR NIDIA SOLANO RIVERA			
	9	4101-2014	GENARO GUZMAN RODRIGUEZ			
	10	4173-2014	MIGUEL ANGEL ROZO MORENO			
	11	4536-2014	JOSE NELSON SERRATO S			
	12	5021-2014	ESPERANZA C MARTINEZ DE R			
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 1 AL 12						

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

En la misma audiencia que se analiza, se denegaron las solicitudes en los 6 casos restantes, pues los cargos desempeñados por los interesados antes de producirse su retiro no están cobijados por el régimen de las pensiones previsto de forma especial en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989, es decir, a ellos les son aplicables las normas de contenido general que regulan el tema pensional de jubilación contempladas inicialmente para los empleados de la administración y no las normas especiales antedichas. Lo anterior se traduce en que la situación particular y concreta de quienes fungen como interesados en esos 6 casos no encaja dentro de los supuestos “fácticos”

y “jurídicos” de la “sentencia de unificación” y por ello correspondió negar la “extensión de los efectos” como se describirá en la tabla número 39. Aunque se llevó a cabo audiencia en la referida fecha, la Sala decidió suspenderla para tomar la decisión mediante providencia escrita proferida el 26 de octubre siguiente, tal como se muestra en la tabla que sigue:

Tabla 39 Casos analizados en la segunda audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011

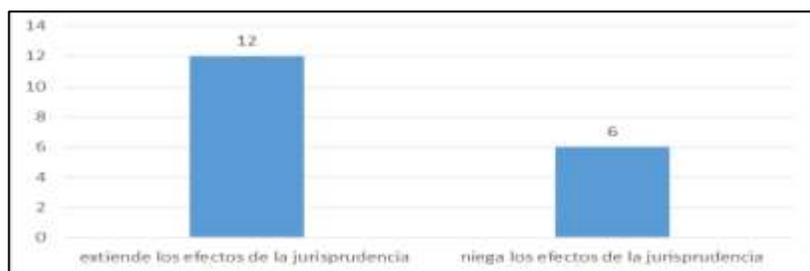
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA	AUTO QUE RESUELVE
20/10/2017	13	2140-2014	LUIS OCTAVIO OLAYA HUESO	UGPP	GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ	26/10/2017
	14	2433-2014	JOSE MANUEL RUIZ RAMIREZ			
	15	2467-2014	JORGE ENRIQUE TORO URREA			
	16	2127-2014	AURA BEATRIZ BERNAL ACEVEDO			
	17	3024-2014	MARIA DE JESUS VARGAS SUAREZ			
	18	4171-2014	MARIA ETELVINA OLAYA DE LEON			
SE NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 13 AL 18						

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

Así pues, se puede ver que mediante la figura de la concentración de procesos se unieron 18 asuntos la audiencia del 20 de octubre de 2017, con el propósito de definir si era procedente “extender los efectos de la sentencia de unificación” 0070-2011 del 1º de agosto de 2013 a cada uno de esos casos o no lo era. De los 18 asuntos estudiados, 12 se resolvieron favorablemente y 6 de manera desfavorable, como se muestra en el siguiente en la gráfica número 32:

Gráfica 32. Resultado de la segunda audiencia de “extensión de jurisprudencia” 0070-2011, adelantada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

iii) El 29 de noviembre de 2017, la Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, con ponencia del magistrado Rafael Francisco Suárez Vargas llevó a cabo la tercera y última audiencia de “extensión de los efectos” del proveído del 1º de agosto de 2013 (0070-2011), en la que se despacharon 12 expedientes identificados con los números 1287-2014, 2040-2014, 2137-2014, 2142-2014, 2470-2014, 2485-2014, 2745-2014, 4649-2014, 2182-2014, 2259-2014, 2279-2014 y 4537-2014. En esta oportunidad la Sala accedió a los 8 primeros casos, puesto que guardaban suficiente identidad “fáctica” y “jurídica” con los presupuestos de la “sentencia de unificación” invocada, pues los 8 interesados: a) habían entrado a prestar sus servicios del DAS antes de la vigencia del “Decreto 1835 de 1994” y/o están son beneficiarios del “régimen de transición” previsto en la “Ley 100 de 1993”, artículo 36; b) fueron detectives en cualquier grado de los existentes, como especializado, agente o profesional; c) están pensionados según lo consagrado en los Decretos 1047 de 1978 y 1933 de 1989 y, d) percibieron durante el año anterior a la terminación de sus servicios la “prima de riesgo”. Aunque se llevó a cabo audiencia en la

referida fecha, la Sala decidió suspenderla para tomar la decisión mediante providencia escrita proferida el 7 de diciembre siguiente. La anterior información se ilustra en la tabla número 40.

Tabla 40 Casos analizados en la tercera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011

FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA	AUTO QUE RESUELVE
29/11/2017	1	1287-2014	HENRY RODRIGUEZ LOPEZ	UGPP	RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS	07/12/2017
	2	2040-2014	HERNANDO GALEANO GUIO			
	3	2137-2014	ROSA BARBOSA LEAL			
	4	2142-2014	PAULINO HERNANDEZ CORDERO			
	5	2470-2014	FABIO LOPEZ MAHECHA			
	6	2485-2014	MARIA TERESA SALAMANCA J			
	7	2745-2014	LUIS ALBERTO SUAREZ HERNANDEZ			
	8	4649-2014	ALVARO GAITAN SANCHEZ			
SE EXTENDIERON LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 1 AL 8						

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Las 4 solicitudes restantes, analizadas también en la audiencia del 29 de noviembre de 2017, fueron denegadas toda vez que en esos asuntos no cumplieron con la carga impuesta por la norma de presentar situaciones con identidad “fáctica” y “jurídica” que les permitiera ser beneficiarios del proveído de unificación ampliamente citado. Aunque se llevó a cabo audiencia en la referida fecha, la Sala decidió suspenderla para tomar la decisión mediante providencia escrita proferida el 7 de diciembre siguiente, como se demuestra a continuación en la tabla 41:

Tabla 41 Casos analizados en la tercera audiencia de extensión de la jurisprudencia 0070-2011

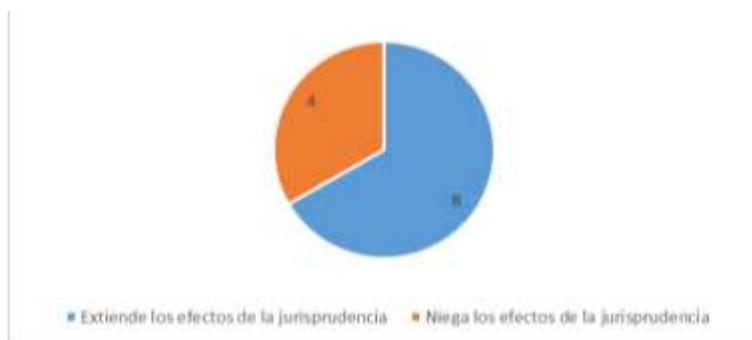
FECHA AUDIENCIA	CASO	NUMERO INTERNO EXPEDIENTE	INTERESADO	ENTIDAD CONVOCADA	MAGISTRADO CONDUCTOR DE LA AUDIENCIA	AUTO QUE RESUELVE
29/11/2017	9	2182-2014	JULIO CESAR MORENO LADINO	UGPP	RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS	07/12/2017
	10	2259-2014	AURA CECILIA ARCINIEGAS DE GUEVA			
	11	2279-2014	ERIBERTO CARDENAS GARZON			
	12	4537-2014	GERMAN PEÑUELA			
SE NEGÓ LA EXTENSION DE LOS EFECTOS DE LA JURISPRUDENCIA EN LOS CASOS 9 AL 13						

Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Así pues, se observa que mediante la figura de la concentración de procesos se unieron 12 asuntos la audiencia del 29 de noviembre de 2017, para definir si era procedente “extender los efectos” de la providencia de unificación 0070-2011 del 1º de agosto de 2013 a cada uno de esos casos. De los 12 asuntos estudiados, 8 se resolvieron favorablemente y 4 de manera desfavorable, como se muestra en la gráfica de resultados número 33.

Gráfica 33. Resultados de la tercera audiencia de “extensión de jurisprudencia” 0070-2011 adelantada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado”

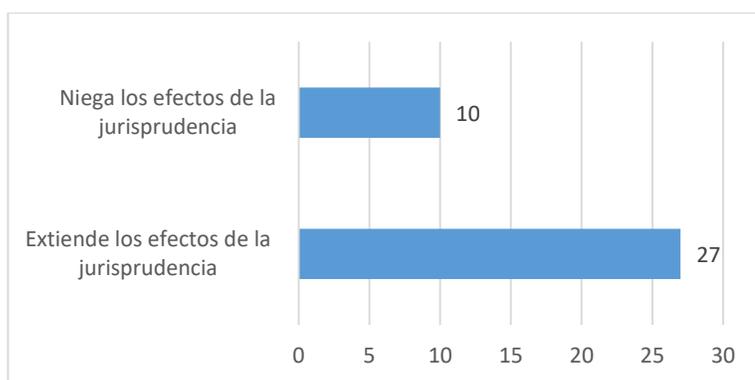


Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

En resumen, La Subsección A, de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”, según se plasmó en la tabla número 36, resolvió 37 solicitudes de “extensión de los efectos” de la sentencia del 1º de agosto de 2013 (0070-2011), mediante el desarrollo de tres audiencias llevadas a cabo los días 18 de septiembre, 20 de octubre y 29 de noviembre de 2017, en las que concentraron los expedientes con el propósito de hacer más célere y eficaz dicha figura. Se hace énfasis en este punto en que hasta la fecha en la que se abordó esta investigación, la Subsección B de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” no ha realizado ninguna audiencia de “extensión de jurisprudencia” con el propósito de resolver peticiones referentes a la sentencia 0070-2011. De los 37 casos resueltos, en 27 se dispuso “extender los efectos” de la tantas veces mencionada jurisprudencia y en los 10 restantes la decisión fue denegatoria de las pretensiones, como se detalla en la gráfica siguiente:

Gráfica 34. Resultados extensión de la jurisprudencia 0070-2011 en la Subsección A de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”



Autoría: grupo investigador.

Fuente: datos obtenidos por el grupo investigador en la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”.

Se resalta también que de los números asignados a cada expediente (véase la tabla número 36), se puede inferir que dichas solicitudes fueron radicadas en el año 2014 ante el Consejo de Estado y que fueron resueltas en el año 2017, como se explicó audiencia por audiencia, superándose así los términos establecidos en el CPACA para decidir.

Conclusiones

De los acápite desarrollados anteriormente se desprenden siete conclusiones las cuales se pasan a explicar.

1. El alcance del precedente judicial está dado por el principio de igualdad

En Colombia, se exige un estricto respeto de los precedentes judiciales por cuanto estos incorporan al sistema jurídico interpretaciones que se armonizan con el deber de otorgar unidad y coherencia al derecho. Ellos adquieren rango prevalente y vinculante, pues, interpretan el alcance de los derechos y las reglas legales y judiciales, lo que se traduce en que su obligatoriedad no deriva de la aplicación sin excepciones (haciendo referencia a la escala de eficacia del precedente que se propuso en la gráfica 1), de este por parte de las autoridades sino de la necesidad de asegurar la “igualdad” así como promover los valores de “seguridad jurídica” y la “confianza legítima” en los ciudadanos.

Aunque el derecho colombiano tiene fundamentos de la estructura de un sistema de derecho continental, después del surgimiento de la Constitución Política de 1991, en la práctica jurídica se ha tenido que reconocer que las sentencias judiciales expedidas por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones tienen el carácter de precedente. Esto surge debido a la interpretación que se tuvo que hacer del artículo 230 superior, según la cual, como señala Bernal Pulido “la jurisprudencia, que explicita el contenido normativo de las disposiciones jurídicas, forma parte del imperio de la ley que resulta vinculante para el juez” (Bernal Pulido, 2008).

Por ello, el precedente viene dado por las razones de la decisión (*ratio decidendi*), las cuales se plasman en reglas o subreglas, aplicables a casos análogos. Sin embargo, la jurisprudencia en Colombia no puede ser entendida como criterio principal o una fuente principal del derecho por

ello no es obligatoria sino vinculante, pues, de conformidad con lo expuesto en el artículo 230 de la Constitución, los jueces están obligados a respetar el imperio de la ley y utiliza el término de la jurisprudencia como criterio auxiliar, luego hablar de jurisprudencia obligatoria, es incorrecto. No obstante, la vinculatoriedad del precedente y el deber de no desconocerlo deviene de la lectura que se le debe dar a dicho articulado en sentido amplio al entender la ley no solo como la norma escrita sino que su imperio involucra además otras reglas de derecho.

Cuando el profesor Michelle Taruffo se remite a considerar los efectos prescriptivos que pueda tener el proveído que constituye precedente para adoptar la decisión posterior en un caso análogo sostiene que estos “sólo se pueden explicar si de ese precedente específico se puede derivar una regla aplicable también a otros casos”, es decir, si la decisión que propone una regla o subregla en el derecho (precedente), es “universalizable” (Cerra Jiménez, n.a.)

El carácter vinculante del precedente también tiene que ver con la regla establecida en el artículo 13 superior, que dispone que los ciudadanos recibirán la misma protección y trato de las autoridades, lo que se traduce en la aplicación material del concepto de igualdad. Así las cosas, a los administrados les asiste el derecho a que el Estado respete sus propios actos, lo que implica que los “jueces están obligados a respetar los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas” en casos anteriores, esto es, el derecho a la igualdad les impuso a los operadores judiciales el deber de resolver casos similares de igual modo, y de tener en cuenta de forma expresa las decisiones tomadas por su superiores jerárquicos en ejercicio de su función unificadora del derecho.

De suyo, que el trato igual a situaciones iguales es exigible al juez porque tan cerca está el artículo 230 de la constitución del artículo 13, que la lectura del primero se tiene que hacer en armonía con lo dispuesto en el segundo. Por ello, los fundamentos para hablar de la vinculación

del precedente están dados desde el propósito de la igualdad, esto es, generar confianza en el ordenamiento, seguridad jurídica y coherencia interna, toda vez que no se puede perder de vista que la justicia se hace para el usuario. Así pues, cuando se habla de la obligatoriedad de no desconocer el precedente, se está tratando un asunto de aplicación estricta de criterios de igualdad.

Si se mira el sistema judicial desde los ojos del administrado, quien es en suma su destinatario, se podrá advertir que no hay cosa más difícil de asimilar o de entender que los órganos de cierre de las respectivas jurisdicciones resuelvan casos análogos de manera distinta, por ejemplo, porqué el “Consejo de Estado” dice “A” mientras que la “Corte Suprema de Justicia” dice “B”, cuando se supone que están aplicando una misma regla. Dicho de otro modo, es difícil entender que si se está en idéntica situación a la de otro ciudadano a este le concedan las pretensiones de su demanda, mientras que al otro se la nieguen cuando se debe aplicar la misma regla para los dos.

Partiendo de esta premisa, es viable afirmar entonces que la igualdad se traduce en punto central al impartir justicia, esto es, justicia es aplicar lo mismo si se está frente a una igual situación.

Por ello, aunque la Constitución Política no establezca la aplicación obligatoria de los precedentes emitidos por las altas cortes, estos no pueden ser desconocidos por ninguna autoridad, pues, los jueces están obligados a respetar los pronunciamientos anteriores para salvaguardar entre otras el derecho a la igualdad de los administrados. El precedente entonces, es una “fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones”. En el ámbito del contencioso administrativo el legislador en el artículo 10 del CPACA le reconoció carácter vinculante al precedente mas no obligatorio, toda vez que la norma sugiere que el precedente debe ser consultado, por cuanto la norma aplicado obligadamente por parte de la administración (Sentencia C-634, 2011).

Dicha situación obliga entonces a los operadores públicos a considerar, es decir, a no desconocer o ignorar el precedente, esto es, a tenerlo en cuenta en el estudio de los casos puestos en su conocimiento, con el fin de preservar el principio de “igualdad” y el derecho a la “seguridad jurídica”. Al hablar de los operadores judiciales se advierte que estos tienen un margen de autonomía e independencia amparado en la misma constitución que les permite apartarse de los precedentes a través de la toma de decisiones argumentadas; sin embargo, ello no es óbice para que no los tengan en cuenta a la hora de resolver. Los operadores de la jurisdicción de lo contencioso administrativo están vinculados a la jurisprudencia del “Consejo de Estado” y si quieren apartarse de aquella “están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión”.

El principio de “autonomía judicial” para elegir la interpretación y consecuente aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta, comoquiera que existe un límite a dicha prerrogativa: toda persona debe recibir tratamiento análogo por parte de las autoridades administrativas y judiciales al enfrentarse a casos iguales. De ahí que en el ámbito judicial, los operadores judiciales interpretan la ley y otorgan resultados jurídicos a las partes del litigio, “la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y la aplicación de la ley”.

El Consejo de Estado produce precedentes a través de las “sentencias de unificación” de conformidad con lo reglado en los artículos 270 y 271 del CPACA, y con las demás providencias que emite que, aun cuando no son de unificación, crean reglas o subreglas que deben aplicar las autoridades administrativas y judiciales de la jurisdicción contenciosa administrativa. Esto quiere decir que todos los pronunciamientos que emite esa Corporación son vinculantes y por tanto se deben observar y aplicar, de ser procedente, a la hora de resolver un asunto determinado, debido a

que constituyen un referente indispensable para la aplicación del derecho por cuanto la labor judicial de creación que tiene los jueces no se limita a un solo tipo de providencia.

Lo anterior quiere decir que las otras sentencias que emite el “Consejo de Estado”, además de las expedidas con el propósito de unificación, tienen igual valor de precedente judicial y por ello deben ser tenidas en cuenta tanto por las autoridades administrativas como por los operadores judiciales al momento de resolver los asuntos de su conocimiento.

El control estricto sobre la aplicación del precedente o el deber ineludible de motivación cuando se resuelve no aplicarlo a un caso concreto se ha hecho efectivo a través de diferentes figuras jurídicas o procesales, por ejemplo con el “recurso extraordinario de súplica” – vigente antes del CPACA - o la “acción de tutela contra sentencias judiciales”, instituciones que han brindado soporte sólido a la fuerza vinculante del precedente a través de la interpretación vasta de la prerrogativa de sometimiento de los jueces dispuesta el artículo 230 de la Constitución, de la mano con garantías de rango constitucional como la coherencia y la unidad del derecho, la estabilidad del sistema jurídico en cuanto a la permanencia y la uniformidad de aplicación de las reglas jurídicas y el reiterado respeto de los principios de “seguridad jurídica” y de “igualdad”.

De conformidad con el desarrollo jurisprudencial que se ha dado en la “Corte Constitucional” con respecto a la procedencia de la “acción de tutela” contra providencias judiciales se ha establecido que estas incurren en “defecto material o sustantivo”, entre otros casos, cuando el operador judicial se aparta del precedente judicial, sea este horizontal o vertical, sin justificación alguna o cuando las razones presentadas resulten insuficientes, toda vez que dicha conducta desconocería aquel proveído o conjunto de estos que presentan similitudes fácticas o jurídicas similares al que tenía que resolver y en los que en su *ratio decidendi* se fijó una regla para desatar el litigio.

Así pues, los criterios para que el juez constitucional pueda identificar que en una providencia judicial se desconoció un precedente, se resumen en que: i) la *ratio decidendi* del precedente presentaba una regla judicial clara relacionada con el caso que se resolvió, ii) el problema jurídico que se debe resolver es semejante y iii) los hechos del asunto y las reglas aplicables para su resolución plantean un punto de derecho semejante al que se tenía que resolver. En ese contexto, para los jueces es de obligatorio cumplimiento acoger las decisiones que profieren los órganos de cierre en cada una de las jurisdicciones, cuando éstas constituyan precedentes, regla que solo permite una excepción: cuando el caso presenta situaciones no analizadas con anterioridad en otros fallos judiciales.

En ese caso el operador judicial deberá apartarse del precedente judicial en atención a su autonomía y a su independencia, siempre y cuando cumpla con las cargas de hacer referencia al precedente que abandona, luego no puede simplemente ignorarlo o inadvertirlo en aras de garantizar el principio de transparencia y ofrecer una carga argumentativa suficientemente motivada y seria, en donde explique las razones por las cuales considera que se debe apartar de la decisión adoptada por el órgano de cierre (principio de razón suficiente).

2. El precedente judicial es interpretativo

No se puede perder de vista que tanto la continuidad de las reglas o subreglas jurídicas existentes como los cambios que se puedan presentar en estas devienen o surgen gracias a la interpretación. Dicho esto, la regla que propone el precedente es producto del proceso de interpretación de la función que tiene el juez, pues la regla que se propone en una sentencia tiene como propósito forjar una respuesta que mantenga la coherencia con las realidades sociales y el derecho vigente, promoviendo así la estabilidad y continuidad de las bases que dan soporte a las decisiones judiciales.

Muchas veces los operadores judiciales se ven inmersos en situaciones en las que deben elegir entre dos campos interpretativos de aplicación de una regla jurídica, por ejemplo, cuando por un lado el “**Consejo de Estado**”, como Tribunal de cierre de lo contencioso administrativo en términos del numeral 1º del artículo 237 de la Constitución Política, en un precedente plantea la interpretación de determinado asunto y, por otro lado, la “**Corte Constitucional**” en sede de revisión de tutela como garante de la carta suprema plantea otra. Ambas posiciones pueden ser acogidas válidamente por el operador jurídico, siempre y cuando manifieste razonadamente porque considera que para el caso que debe resolver se adecua más una posición que la otra.

De manera que, el juez dentro del marco de su autonomía, tiene que acoger la línea de interpretación que considere resulta más adecuada para la protección del derecho a la “igualdad” del ciudadano como es lo esperado. Lo anterior, por cuanto las “sentencias de unificación del Consejo de Estado”, como las “sentencias de unificación” de tutela proferidas por la “Corte Constitucional”, tienen fuerza vinculante y, por tanto, son fuente de derecho y criterio de interpretación de los jueces, en el marco de lo dispuesto en los artículos 228 y 230 constitucionales, de aquí que el operador jurídico puede hacer uso de este en ejercicio de las facultades propias de autonomía e independencia judiciales.

Pensar que un criterio de interpretación debe predominar en pos de otro, cuando se está en presencia de dos posturas disímiles asumidas por los órganos de cierre en el ámbito de sus atribuciones legales y constitucionales, es desconocer la naturaleza de las decisiones judiciales definitivas y pasar por encima de la autonomía e independencia judicial que gozan los jueces naturales.

Se tiene entonces que el desconocimiento del precedente judicial, sin la debida justificación, configura un defecto sustantivo, pues su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales en virtud de los principios a la “igualdad” y a la “seguridad jurídica”.

Sin embargo, debido a la existencia de la circunstancia anotada, esto es, que dos órganos de cierre sostengan posturas diferentes con respecto a un mismo punto, surgieron una serie de situaciones que terminaron en lo que comúnmente se conoce como “choque de trenes” entre las cortes. A manera de ejemplo se puede hacer alusión a las interpretaciones encontradas que propusieron el “Consejo de Estado” y la “Corte Constitucional” con respecto a temas pensionales.

Esa controversia terminó generando desigualdad y desconfianza en el sistema judicial. Dicho en forma breve lo que sucedió fue que el “Consejo de Estado, Sección Segunda”, en la sentencia del 4 de agosto de 2010, unificó su jurisprudencia en torno a las diferentes posiciones que existían al interior de sus subsecciones respecto del alcance del artículo 3.º de la Ley 33 de 1985, en materia de factores salariales que debían constituir el ingreso base de liquidación pensional, señalando que la Ley 33 no indicaba de manera taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación de la pensión, sino que meramente los enunciaba y por eso se pueden incluir otros factores devengados por el trabajador durante el último año de servicios. Lo anterior, en aras de garantizar los principios de “igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades y favorabilidad en materia laboral”, también dispuso que se debían realizar los correspondientes descuentos por aportes de los factores que se incluyeran y sobre los cuales no se le hubiera descontado al trabajador.

Dicho de otro modo, dispuso que la liquidación de la “pensión de jubilación” se calcula, no solo con base en los factores salariales sobre los cuales se cotizó al sistema, sino también respecto de aquellos que, teniendo el carácter salarial, no fueron objeto del respectivo descuento.

Luego, en el año 2017 la “Corte Constitucional” profirió la sentencia SU-395 de 2017, en la que analizó el alcance del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la “Ley 100 de 1993” y los factores de salario a tener en cuenta para calcular el monto de las pensiones, y concluyó que el “Acto Legislativo 01 de 2005”, introdujo la regla de que “para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones”, y en ese sentido, la interpretación que más adecua a los postulados constitucionales es aquella según la cual “el monto de la pensión se refiere al porcentaje aplicable al IBL, y, por tanto, el régimen de transición no reconoce que continúan siendo aplicables ni el IBL ni los factores salariales previstos con anterioridad a la Ley 100 de 1993”. En síntesis, interpretó que para la liquidación de pensiones solo se deberán en cuenta los factores sobre los cuales se hubieran efectuado las cotizaciones al sistema de seguridad social, y que estos sí son taxativos.

Mientras subsistieron esas dos interpretaciones, los jueces de la jurisdicción se enfrentaron con el dilema de tener que asumir una de las dos posiciones tomadas en precedentes igualmente vinculantes para estos. Luego, fuera cual fuera la decisión que se tomara, la parte vencida del proceso (el ciudadano demandante o la entidad de previsión) iniciaba una acción de tutela señalando que la decisión de ese operador constituía una vía de hecho o contenía un defecto por desconocimiento del precedente y se desató un fenómeno de congestión al interior del Consejo de Estado, porque prácticamente el ejercicio de esa acción constitucional se constituyó en una tercera instancia a la que se recurría casi de forma inmediata.

Todo lo anterior generó un profundo impacto en la comunidad jurídica, pues, tanto los abogados como los usuarios de la administración no podían asimilar que, jueces contenciosos administrativos privilegiaran el precedente constitucional sobre las decisiones del órgano de cierre de su jurisdicción, como también reprochaban que no se siguieran los postulados del máximo

intérprete de la constitución en un asunto que involucraba el reconocimiento o negación de derechos fundamentales.

Los jueces de tutela que tuvieron que resolver dichas controversias determinaron que siempre y cuando los Tribunales accionados al apartarse de un precedente (fuera el del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010 o el de la de la Corte Constitucional en la SU-395 de 2017), manifestaran acoger el criterio del otro, dicho argumento resultaría suficiente y plenamente válido para soportar la legalidad de su actuación. La razón de esa determinación fue la fuerza vinculante que cobija tanto a las “sentencias de unificación del Consejo de Estado” como a las de unificación de tutela de la “Corte Constitucional”, la cual, en virtud de los artículos 228 y 230 constitucionales, las convierte en auténticas fuentes de derecho y criterio de interpretación de los jueces, cuyas reglas pueden emplear los operadores jurídicos bajo el amparo de su autonomía e independencia judiciales.

Dicha situación, se superó con la reciente “sentencia de unificación” de jurisprudencia del 28 de agosto de 2018 proferida en por la “Sala Plena del Consejo de Estado”, que estableció, de manera definitiva, la regla jurisprudencial para comprender y aplicar el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es, el criterio pacífico para determinar el ingreso base de liquidación pensional para los beneficiarios del régimen de transición, criterio que se acompasa con el propuesto por la Corte Constitucional por cuanto se acogieron sus postulados. Esto demuestra según con la exposición hecha en los capítulos antecedentes que una de las formas de superar los desacuerdos interpretativos entre los operadores judiciales que tienen el propósito de unificar el derecho y ser órganos de cierre, es la creación de nuevas providencias de unificación.

El contexto del precedente judicial, permite afirmar que la función del “Consejo de Estado” como tribunal supremo no es ser un tribunal de apelación, toda vez que su función principal es dar

unidad de criterios y coherencia al sistema judicial de suyo que dicha labor haya abierto la puerta a la creación de la herramienta de la “extensión de jurisprudencia”. Sin embargo, los principales obstáculos que ha tenido esa figura han sido lograr los objetivos para los que fue propuesta en el CPACA, esto es, la prevención de más litigios y el aseguramiento de decisiones coherentes en la administración.

3. La construcción del precedente se hace de forma ascendente

Los precedentes de una u otra forma guardan coherencia con el derecho establecido. Si bien las consideraciones hechas por los operadores judiciales sirven para identificar el derecho, una vez este sea identificado se puede observar que la coherencia y progresividad siempre están presente en el contenido que el precedente incorpore al sistema jurídico.

El precedente judicial que se ha desarrollado en Colombia en todas las jurisdicciones que componen la Rama Judicial responde a una adaptación propia, “a la colombiana”, aunque venga inspirada en otros modelos judiciales. Por ello el sistema de fuentes que está determinado en el artículo 230 de la constitución que gramaticalmente reza que los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley, luego el precedente es hacer alusión a la jurisprudencia en su función de mantener a través de la decisión del órgano de cierre la unidad del derecho sin desconocer que los jueces gozan de autonomía y que la evolución de la jurisprudencia parte de su labor, pues son estos quienes están en contacto con la prueba, con el ciudadano, el juez es quien primero aplica una ley nueva y su decisión es la que se va a convertir en una decisión reiterada que le va a dar unidad al sistema, ya que es evidente que el derecho se aplica de abajo hacia arriba, primero el juez analiza el caso y lo confronta con la norma, luego es el Tribunal de cierre el que confirma la tesis o propone una mejor razón de la decisión, es decir, la evolución en los pronunciamientos

viene dada desde el desarrollo de todo el procedimiento judicial y probatoria que hacen los jueces de instancia.

Si se amarra el juez a la decisión del precedente o a la decisión de unificación de forma obligatoria como se propone en la escala gradual 1° de eficacia propuesta por Taruffo en la gráfica 1, sería anquilosar la función de actualizar el sistema, de darle oxígeno dando contemporaneidad a las providencias y el que hace que la sociedad se vaya adaptando a ese sistema judicial, por ello, la consecuencia de que el juez se aparte del precedente no necesariamente debe ser que su decisión sea revocada por el superior, sino que puede que haga ver al órgano de cierre la necesidad de cambiarlo o actualizarlo a las realidades de la sociedad, partiendo obviamente de una motivación razonada en las que se expongan sus criterios y mejores razones.

4. En la práctica, la aplicación de la herramienta de la extensión de jurisprudencia revela que no ha sido tan eficaz como se pretendía

Con respecto a la figura de la extensión de la jurisprudencia según el análisis realizado en precedencia, los propósitos de las leyes 1395 de 2010 y 1437 de 2011, de lograr que los fallos reiterados de la jurisdicción contencioso administrativa empezaran a ser cumplidos *ex ante* (sin necesidad de llegar a litigio) por las autoridades administrativas ante la renuencia de esas autoridades a incorporar fallos reiterados a sus actuaciones administrativas no se ha cumplido.

Aunque no sería adecuado ni prudente advertir que la extensión de jurisprudencia ha sido fallida si se debe decir que no está funcionando como era lo esperado, pues, a la altura del año 2017 no se había conocido ni tampoco se conoce en la actualidad (2019) por parte del “Consejo de Estado” ni una sola solicitud de “extensión de jurisprudencia” aceptada o concedida por una autoridad administrativa, pues según se muestra en el desarrollo del capítulo 3, las autoridades

administrativas en gran proporción ni siquiera contestan o resuelven la solicitud, y ,en los restantes casos, aunque responden a lo pedido lo hacen de forma negativa.

Dicho esto, el mecanismo de “extensión de jurisprudencia” en el sentido en que la administración pública está estudiando los precedentes del Consejo de Estado dándoles aplicación *ex ante*, no está pasando en el país, luego el objetivo fundamental de la 1437 esto no se está materializando, entonces dicha situación ante la ausencia de aplicación de los precedentes en sede administrativa la están solucionando los jueces a instancias judiciales cuando resuelven las demandas presentadas por los administrados, o ante el “Consejo de Estado” en aplicación del artículo 269 del CPACA.

Aunque quedo demostrado que la Sección Segunda del Consejo de Estado sí ha accedido a extender los efectos de la figura imponiéndole a la administración la aplicación directa de la regla fijada en un precedente de unificación a través de un procedimiento sumario, que se agota con la expedición de un auto admisorio y la realización de una audiencia pública de decisión como se explicó en el capítulo 2, lo cierto es que esto ha pasado en no más de 90 casos, lo que también deja ver que ni siquiera en sede judicial ha tenido la efectividad que se esperaba.

Y por qué razón en sede judicial tampoco se está cumpliendo con el objetivo fundamental del articulado tantas veces mencionado del CPACA: “Porque las sentencias de unificación no sierran lo litigable” ya que hay tantos aspectos susceptibles de litigio y controversia que se deben analizar en un proceso judicial a través de confrontaciones de reglas y de debate probatoria que no le queda otra alternativa al Consejo de Estado que reconocer que las circunstancias fácticas o jurídicas no son totalmente análogas y debe negar las solicitudes, sugiriendo que se inicie la correspondiente actuación procesal.

Desde luego que dicha situación no es reprochable en su totalidad al Consejo de Estado, también se debe analizar el papel que juega el profesional del derecho en la elaboración de la solicitud, toda vez que no se puede olvidar que para acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa es un deber *sine qua non* el derecho de postulación. Entonces, si la solicitud de “extensión de jurisprudencia” no se presenta con el lleno de los requisitos que exige la norma, evidentemente tendrá que ser rechazada o negada a instancia judicial. Luego en términos del profesor Diego López “el mecanismo de extensión de la jurisprudencia como iniciativa para variar *ex ante* el comportamiento de las autoridades administrativas no está ocurriendo en el país”.

No se puede perder de vista que esta figura está siendo utilizada en la mayoría de los casos para resolver asuntos de carácter laboral administrativo, o sea, que es fundamentalmente una discusión en Colombia entre las decisiones del “Consejo de Estado” y las autoridades de la administración pública encargadas de reconocer temas pensionales, ya que, como se observó en este trabajo, a la autoridad que más se le radicaron solicitudes de “extensión de la jurisprudencia” fue a la UGPP.

Todas las solicitudes que fueron estudiadas en este trabajo de investigación fueron negadas o dejadas de contestar por parte de la administración, lo que permite discernir que existe miedo o desconfianza por parte de los servidores públicos de acceder a este tipo de solicitudes, esto se afirma además porque los reconocimientos en el 100 % de los casos es de carácter económico, lo que de suyo comporta responsabilidad. Así las cosas, lo que la administración está esperando o necesita es el desarrollo inicial de la figura, esto es, que alguien acceda por primera vez a extender los efectos de la figura para generar una reacción de cadena.

5. La Sección Segunda ha sido la única sección del Consejo de Estado que ha resuelto favorablemente solicitudes de “extensión de jurisprudencia”

Aunque ha sido de vital importancia la labor desempeñada por la “Sección Segunda del Consejo de Estado” para hacer aplicable la figura en estudio, en los casos que se abordaron en el capítulo tercero de este trabajo, dan cuenta de que por lo menos en asuntos laborales y de seguridad social no se conoce del primer caso que ha instancias administrativas se hubiera accedido a extender los efectos de “sentencias de unificación del Consejo de Estado”, antes de que tuviera que entrar a pronunciarse esa Corporación, aplicando criterios de igualdad como hasta ahora se ha pretendido ilustrar.

La “Sección Segunda del Consejo de Estado” comenzó a utilizar y aplicar la figura de la “extensión de la jurisprudencia” desde el año 2012, momento mismo de la entrada en rigor de la novedosa herramienta; no obstante, según los hallazgos y las evidencias que se recuperaron en la visita a la secretaría de dicha Sección, las audiencias realizadas en ese año tuvieron en común la cualidad de no extender los efectos de los proveídos de unificación como lo pretendieron en su momento los peticionarios.

La primera audiencia de “extensión de los efectos” de una sentencia con carácter de unificación o unificadora emitida por esa misma Sección se llevó a cabo el 11 de septiembre de 2013, más de un año después de la expedición de la Ley 1437 de 2011. Dicha audiencia la presidió el doctor Gómez Aranguren.

En total se realizaron entre el año 2013 y el 2017, 39 audiencias dentro de las cuales se logró “extender los efectos de las sentencias” (Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05, 2007) (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09, 2010) (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 1081-11, 2012) (Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11, 2013) a 90 casos o solicitudes de diferentes ciudadanos, circunstancia que permite evidenciar que la figura ha tenido aplicación por lo menos a instancias de esta máxima corporación.

De la sentencia 0112 de 2009, fueron hechas en total 11 audiencias despachando 16 expedientes de manera favorable a los interesados. Por su parte, frente a la sentencia 0070-2011, tan solo se adelantaron 3 audiencias; no obstante, fue uno de los procesos mas productivos para la concesión de la figura toda vez que se dieron 26 decisiones positivas, frente a tan solo cuatro negativas. De la sentencia 8464-2005, se hicieron 21 audiencias por lo que se evidencia que ha sido el pronunciamiento que mas se pretende sea extendido por parte de los ciudadanos, en esa ocasion se despacharon accediendo a lo solicitado en 41 asuntos y tan solo en uno de ellos resulto adversa.

Con respecto a la providencia 1181-2011, se desarrollaron cuatro audiencias despachando cinco expedientes. Aunque en este caso se hicieron extensivos los efectos de una sentencia ordinaria resuelta por una Subsección de la “Sección Segunda del Consejo de Estado”; y no de una con carácter de unificadora, el criterio de la Sala ha sido claro y respetuoso de los parámetros establecidos en ese código para resolver la figura de “extensión de la jurisprudencia”, el cual exige que las sentencias cuyos efectos se extiendan a terceros tienen que ser de unificación. Por lo tanto, estos casos reportados son aislados y no representan la posición mayoritaria de esa Sala.

Las instituciones como el Consejo de Estado y la Sección Segunda deben instituirse como garantes de prerrogativas constitucionales, es por esto que al acceder a las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” generan seguridad jurídica a las demás instituciones del Estado que son las que deben materializar la aplicación de la figura bajo estudio, otorgando trato igualitario al resolver situaciones jurídicas que presenten identidad de supuestos “fácticos” y “jurídicos”, desatados con anterioridad en una sentencia con carácter de unificadora.

La negación de los derechos de petición sobre la solicitud de extender los “efectos de las sentencias de unificación”, obedece en buena parte a problemas institucionales que evitan su aplicación. Cuando la administración guarda silencio administrativo, se cree que en parte se debe

a la falta de recursos para dar cumplimiento a los derechos solicitados, pero ante todo se debe al desconocimiento por parte de los funcionarios, o el encargado de darle trámite a la solicitud, lo que puede asemejarse a una especie de evasión de responsabilidades. Este silencio, en efecto, ha generado que las solicitudes de la “extensión de la jurisprudencia”, sean analizadas por el “Consejo de Estado”, contribuyendo a la congestión de esa Corporación.

No obstante, las actuaciones adelantadas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, evidencian que al interior de esta ha tenido aplicación la figura, pues, se implementó un procedimiento para resolver las solicitudes que se presentaron, por medio del cual se definieron aspectos que no estaban taxativamente descritos en la norma para su procedimiento, impartiendo criterios para identificar la pertinencia y procedencia de las solicitudes presentadas por los interesados en que se les “extiendan los efectos” de una jurisprudencia de unificación, por ello se resolvieron favorablemente 90 solicitudes.

6. Surgen una serie de interrogantes que pueden dar lugar a nuevos proyectos investigativos

El anterior recuento conclusivo deja abierta una serie de interrogantes que posiblemente puedan ser desarrollados en nuevas investigaciones científicas. En primer término, sería pertinente determinar cómo han implementado las demás secciones del Consejo de Estado la figura en estudio, teniendo en cuenta que cada una de esta organizada por especialidades que manejan asuntos diferentes, por ello la pertinencia de identificar cuál ha sido la metodología utilizada en sede judicial en temas tributarios, de responsabilidad, electoral, contratación pública, entre otros a la hora de aplicar de forma directa las sentencias de unificación que han proferido.

En segundo término, resulta igualmente interesante investigar cuáles han sido los criterios utilizados por las “secciones Primera, Cuarta y Quinta del Consejo de Estado”, para unificar sus

criterios jurisprudenciales, además de los previstos en los artículos 270 y 271 del CPACA, toda vez que estas no están organizadas por Subsecciones, luego no podrían existir desacuerdos internos en estas, salvo los surgidos o planteados a través de los salvamentos de voto que disienten de las decisiones mayoritarias, esto es, resulta interesante descubrir si al interior de estas no se presentan desacuerdos interpretativos y solo se reúnen en sentencias de unificación cuando se presentan cambios en el contexto legal o social de sus respectivos temas de especialidad.

En tercer término, resulta igualmente necesario indagar sobre las posiciones asumidas en las autoridades administrativas encargadas de los reconocimientos pensionales en el país, debido a que es notoria la negativa que se presenta para acceder a la aplicación en forma directa de esta herramienta del derecho, sería importante analizar las apreciaciones que pueda tener al respecto la UGPP, Colpensiones, las entidades territoriales, entre otras para entender si el tema es fiscal o de mero desconocimiento de la figura

En cuarto término, también podría ser objeto de investigación por qué causa, si la “Sección Segunda del Consejo de Estado” profirió 16 sentencias de unificación en el periodo de estudio comprendido en esta investigación, esto es, entre el año 2012 al 2017 solo una de ellas ha sido tomada en cuenta por los ciudadanos para solicitar la extensión de sus efectos, que es la 0070-2011, luego que está pasando con las demás providencias, acaso no determinan una regla jurídica clara que se deba seguir, o no ofrecieron un parámetro claro y cierto que pueda ser equiparado o utilizado para solucionar casos análogos.

En quinto término, también es relevante dilucidar si el hecho de que las autoridades administrativas se nieguen a aplicar los postulados de las sentencias de unificación, es decir, que no las apliquen de forma directa al resolver sus actuaciones y proferir actos administrativos,

constituye o tipifica los delitos de prevaricato o fraude a resolución judicial, teniendo en cuenta el sentido literal de dichos tipos penales.

En sexto término, es de anotar que el periodo dentro del cual se desarrolló esta investigación además de haber atendido a un sentido práctico de manejo del tema, obedeció a que la “Sección Segunda del Consejo de Estado” no ha vuelto a realizar audiencias con el propósito de resolver las solicitudes de “extensión de jurisprudencia” de los ciudadanos, esto es, en lo corrido de los años 2018 y 2019 no se ha despachado por audiencia ninguna de las solicitudes incoadas, lo que de suyo tiene que no se ha vuelto a acceder a ninguna de estas. por ello, causa interés conocer si fue que disminuyeron las peticiones, o cuál es la razón para que la figura haya parado su progresivo desarrollo en la Sección Segunda, por lo menos hablando de los casos que reunieron los presupuestos de la norma y que debían ser llevados a audiencia.

En último término, sería adecuado determinar qué temas hace falta unificar en la Sección Segunda del “Consejo de Estado” por cuanto las “sentencias de unificación” son las que le dan sentido a las herramientas como las que se estudian y la mayoría de las solicitudes que presentaron los ciudadanos fueron para extender providencias proferidas antes de la expedición del CPACA, en el 2007 y el 2010.

8. Recomendaciones

En vista de las conclusiones que se plantearon en precedencia, la experiencia en el estudio de caso y al análisis procedimental de la figura de la “extensión de jurisprudencia”, se hace evidente la mínima, o casi nula, aplicación de esta por parte de las entidades de orden administrativo, por lo que la primera recomendación que se emite es suprimir la posibilidad de acudir ante las entidades administrativas, para lograr su aplicación.

Lo anterior, por cuanto no resulta viable mantener dicha etapa vigente en el ordenamiento cuando está demostrado que en los más de siete años que lleva promulgada la figura no se conoce ni una sola aplicación o acatamiento por parte de las autoridades administrativas ni siquiera en temas diferentes a los estudiados y analizados en esta investigación (temas laborales administrativos). Según se ilustró, en el caso colombiano la figura devino del antecedente que se encontró en la legislación española; no obstante, en dicha legislación después de advertir que la aplicación en sede administrativa no cumplía su cometido se decidió prescindir de ella. a comisión redactora del CPACA debió tener en cuenta ello y hacer un análisis detallado de esa determinación para tener elementos de juicio que le permitieran identificar si en el caso colombiano las autoridades administrativas tendrían la disposición en temas humanos, presupuestales y de directrices administrativas para disponer en una actuación administrativa sumaria el reconocimiento de derechos y la consecuente destinación de dinero que ello implicaría.

Ello desestima la utilización de esa fase del mecanismo de extensión, pues en ultimas resulta inútil agotar un procedimiento que como se dijo ya tantas veces en ninguno de los casos demostró resultados favorables para no tener que acudir ante la jurisdicción contenciosa, si igual se tendrán que contratar los servicios de un profesional del derecho para acceder al Consejo de Estado a tramitar la solicitud o peor aún para iniciar un medio de control como el de “nulidad y restablecimiento del derecho” para lograr superar la controversia del ciudadano.

En consecuencia, ante la existencia de las jurisprudencias de unificación identificadas en el presente trabajo investigativo, así como el efecto vinculante que ostenta el precedente judicial, en segunda medida se recomienda otorgar como carga funcional, la aplicación del mecanismo de “extensión de jurisprudencia” a los demás organismos de la jurisdicción contenciosa administrativa, ya sean los Juzgados Administrativos de Circuito, o los distintos Tribunales

Administrativos del país, utilizando para tal fin las reglas de competencia por cuantía establecidas para los medios de control ordinarios, teniendo en cuenta que la figura ofrece una alternativa expedita para finiquitar las controversias suscitadas sin tener que acudir aun litigio largo y engorroso.

Por ello, resultaría más efectivo, según lo analizado, facultar otros miembros de la jurisdicción para que den aplicación de forma directa las sentencias de unificación sin tener que iniciar un medio de control sino a través de un procedimiento sumario como el tantas veces explicado. Ello ayudaría además a disminuir la congestión que presenta el Consejo de Estado, pues no se pretende que este no vuelva a conocer de estos procesos, sino que no sea el único dentro de la jurisdicción que lo haga.

Dicha propuesta se acompasa con la intención inicial de utilizar el precedente judicial del contencioso administrativo como herramienta para lograr la descongestión de los despachos judiciales y en ultimas, como una garantía de acceso a este mecanismo para los profesionales del derecho y sus prohijados, que no pueden acceder a la utilización de la figura porque se encuentran, por ejemplo, en otras regiones apartadas de la sede del único cuerpo colegiado que por mandato legal puede conocer de dicha solicitud y, en consecuencia, terminan impetrando los medios de control ordinarios dispuestos en el ordenamiento.

Bibliografía

Acu. 2018-00417-01, Acu. 2018-00417-01 (Consejo de Estado 30 de mayo de 2019). Recuperado el 20 de agosto de 2019, de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/index.htm>

Acuerdo 148. (9 de julio de 2014). Sala Plena del Consejo de Estado. *Por medio del cual se adiciona y modifica el Acuerdo 58 de 1999*. DO: 49241.

ADJE. ((s. f.)). *Extensión de jurisprudencia en vía administrativa y judicial* . Obtenido de https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_pereira/Documents/7.Presentacion_Of_Asesora_Juridica_ANDJE.pdf

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. ((s. f.)). *Extensión de jurisprudencia en vía administrativa y judicial*. Obtenido de https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/ekogui_pereira/Documents/7.Presentacion_Of_Asesora_Juridica_ANDJE.pdf

Aguirre, J. (2015). *Extensión y unificación de la jurisprudencia*. Obtenido de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/9306/EXTENSI%C3%93N%20Y%20UNIFICACION%20DE%20LA%20JURISPRUDENCIA.pdf?sequence=1>

Alcubilla & Fernández. (2007). *Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Comentarios a la Ley 29 de 1998, de 3 de julio, reguladora de la jurisdicción Contecioso-Administrativa* (Tercera ed.). Madrid, España: El Consultor de los Ayuntamientos. doi:ISBN: 978-84-7052-417-2

- Alvarado, L. (2015). *La unificación y extensión de la jurisprudencia del Consejo de estado en el régimen de transición pensional en Colombia*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6344?mode=full>
- Arboleda Perdomo, E. (2014). *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Legis.
- Ardila, J. R. (30 de junio de 2011). *Control Fiscal Eficiente desde la Perspectiva de la Ética, la Moral y los Valores para Evitar La Corrupción en Bogotá, D.C*. Bucaramanga: Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo. Recuperado el 22 de marzo de 2019, de <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/41195-control-fiscal-eficiente-perspectiva-etica-moral-y-valores-evitar-corrupcion-bogota>
- Barreto, A., & Pulido, F. (2016). *La regla de precedente en el derecho colombiano. Apuntes a propósito de las nociones de unificación y extensión de la jurisprudencia*.
- Beltrán, E. (2018). *Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5469/6977>
- Benavides, J. L. (julio-diciembre de 2012). La justificación de los recursos administrativos. *Revista Derecho del Estado n.º 29*(Universidad Externado de Colombia), 73-105. Recuperado el 23 de noviembre de 2018, de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3293/2943>
- Bernal Pulido, C. (2008). El precedente en Colombia. *Derecho del Estado*(21), 93.
- Blanco, C. (2014). Concepto I-2014-59498. Firmado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá. Noviembre 21 de 2014.

- Blanco, L. (2015). *La extensión de la jurisprudencia: deber funcional y novedades*.
- Bluhum, E. (2012). *El precedente en la ley 1437 de 2011 y su maximización de derechos constitucionales*. Obtenido de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/10041>
- Camacho, L. (2015). *El efecto vinculante del precedente para las autoridades judiciales en la ley 1437 de 2011*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/6236>
- Campo, L. (2014). *Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia en la ley 1437/2011 vs. El precedente judicial*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/12746?show=full>
- Cárdenas, C. (2014). *Unificación jurisprudencial versus el precedente judicial*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1459/Unificacion%20Jurisprudencial%20Versus%20el%20Precedente%20Judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Carvajal, H., & Otálora, R. (2014). *Inexistencia de unificación jurisprudencial causante del conflicto entre cortes y de proliferación de tutelas*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7177/TESIS%20ULTIMA%20ODIC%2004.pdf?sequence=1>
- Castilla, K. (enero de 2009). El Principio Pro Persona en la Administración de Justicia. *Cuestiones Constitucionales*. Recuperado el 5 de marzo de 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5861/7767#P16>
- Castro, A., & Peña, D. (2017). *La extensión de jurisprudencia como aporte al procedimiento administrativo colombiano*. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/1056>

- Castro, P., & Peña, S. (2013). *Unificación y extensión jurisprudencial en el proceso administrativo*. Obtenido de https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11222/CastroVargasPaolaAndrea2013_Presentacion.pdf?sequence=2
- Celis, F. (2017). *Análisis del mecanismo de extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado, Ley 1437 de 2011- el precedente gran protagonista*. Obtenido de <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/14341>
- Cerquera, D., & Parrado, M. (2016). *Análisis de los pronunciamientos del consejo de estado en el periodo 2011-2015, con respecto a la aplicación del procedimiento administrativo general extensivo en la petición de extensión de jurisprudencia en Colombia*.
- Cerquera, D., & Parrado, M. (2017). *Cuáles son los criterios aplicados por las autoridades administrativas para rechazar las solicitudes de extensión de las sentencias de unificación del consejo de estado (2011 – 2017)*.
- Cerra Jiménez, L. (n.a.). Valor persuasivo del precedente en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Colombia. Recuperado el 9 de septiembre de 2019, de www.consejodeestado.gov.co › biblioteca › revistas › edi00 › doc › art6
- Céspedes, A. (2015). *Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el proceso contencioso laboral administrativo, a la luz de la ley 1437 de 2011*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13991/ALEJANDRA%20C%20C9SPEDES%20GARC%20CDA.pdf?sequence=2>
- Consejo de Estado. (28 de agosto de 2018). Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 52001-23-33-000-2012-00143-01. M. P. César Palomino Cortés.

Consejo de Estado Sala de con Consulta y Servicio Civil. (2011). *Instituciones judiciales y democracia*. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/Libros/InstitucionesJudicialesDemocracia.pdf>

Consejo de Estado, Sección Primera. (18 de septiembre de 2014). Sentencia 2012-02311-00 (AC): [MP Marco Antonio Velilla Moreno].

Consejo de Estado, Sección Segunda, 0070-11. (1º de agosto de 2013). Sentencia 0070-2011: [MP Gerardo Arenas Monsalve].

Consejo de Estado, Sección Segunda, 0112-09. (4 de agosto de 2010). Sentencia 0112-2009: [MP Víctor Hernando Alvarado Ardila].

Consejo de Estado, Sección Segunda, 8464-05. (17 de mayo de 2007). Sentencia 8464-2005: [MP Jaime Moreno García].

Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, 1081-11. (24 de octubre de 2012). Sentencia 1081-2011: [MP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren].

Const. (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Art. 83: GC: 116.

Contín, E. (2008). Extensión de los efectos de la sentencia en la jurisdicción contencioso-administrativa. 591-624. Recuperado el 28 de noviembre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2859909.pdf>

Correa, R. (9 de 12 de 2014). Procedimiento para Unificación y Extensión de Jurisprudencia (YouTube: Video Forvm Público)). *Teleconferencia*. (Forvm, Ed.) Bogotá, Colombia. Recuperado el 8 de octubre de 2018, de https://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=q6PUVb8zmjw

Corte Constitucional, C-203-11. (25 de julio de 2011). Sentencia C-588: [MP Carlos Henao Pérez].

Corte Constitucional, C-588-12. (25 de julio de 2012). Sentencia C-588: [MP Mauricio González Pombo].

Cuesta, A. (2016). *Responsabilidad del Estado por aplicación retroactiva de cambios de jurisprudencia*.

Decreto 1137. (2 de junio de 1994). Presidente de la República de Colombia. *por el cual se crea una prima especial de riesgo con carácter permanente para algunos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad*. D. O. 41382.

Decreto 1212. (8 de junio de 1990). Congreso de Colombia. *Por el cual se reforma el estatuto del personal y suboficiales de la Policía Nacional*. art. 151, Título V: DO: 39.406.

Decreto 4433. (31 de diciembre de 2004). Presidencia de Colombia. *por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública*. art. 42, Título V: DO: 45778.

Decreto Ley 1933. (28 de agosto de 1989). Predidente de la República de Colombia. *Por el cual se expide el régimen prestacional especial para los empleados del Departamento Administrativo de Seguridad*. D.O. 38.955.

Delgado, J. (2011). *Examen crítico del recurso de unificación de jurisprudencia*. Obtenido de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512011000100013

Díaz, Á. (2017). *Sentencias de unificación jurisprudencial y mecanismo de extensión, aplicación en materia tributaria*. Bogotá: Legis.

Dolcetti, A., & Ratti, G. (2012). Los desacuerdos jurídicos y la "doble naturaleza" del Derecho. En P. Luque, & G. Ratti, *Acordes y desacuerdos* (págs. 179-187). Madrid: Marcial Pons.

- Echeverri, C. (2014). *La obligatoriedad del precedente judicial frente a las autoridades administrativas colombianas*. Obtenido de <file:///C:/Users/Luz%20Mar%C3%ADa%20Valenzuela/Downloads/212-Texto%20del%20art%C3%ADculo-799-1-10-20150220.pdf>
- Eslava, L. (2015). *La aplicación en la extensión de jurisprudencia del consejo de estado en Colombia*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14674/eslavapintolaurapatrici2015.pdf?sequence=2>
- Espinal, J. (2005). La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Edición No. 20*, 123-140. doi:ISSN 1139-8817
- Espinal, J. (2005). La extensión de efectos de las sentencias contencioso-administrativas; el artículo 110 de la L.J.C.A. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, Edición No. 20*, 123-140. doi:ISSN 1139-8817
- Exp. 2177, 2177 (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil 2013 de diciembre de 2013).
- Exp. 31190, sentencia 2000-00074-01 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B 29 de agosto de 2014). Recuperado el 13 de agosto de 2019
- Ferrer, J., & Vázquez, C. (2016). *Debatiendo con Taruffo*. Madrid: Marcial Pons.
- García, J. (2014). . *El principio de seguridad jurídica y la extensión de la jurisprudencia del consejo de estado*. Obtenido de

<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/11372/GarciaOlayaJairoEnrique2013.pdf?sequence=1>

García, K. (2017). *Legítima modificación por adición del precedente constitucional como expresión legislativa de los jueces de la jurisdicción ordinaria en Colombia*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/3928>

Gonzalez, J. (2016). *Breves reflexiones sobre la extensión de jurisprudencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/14682/GonzalezRodriguezJohnMaikol2016.pdf;jsessionid=8BE574C560124A340C8DBB208252BE48?sequence=3>

Guerrero, S., & Muñoz, J. (2014). *Alcance del precedente judicial en las actuaciones Administrativas*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/13207/ALCANCE%20DEL%20PRECEDENTE%20JUDICIAL%20EN%20LAS%20ACTUACIONES%20ADMINISTRATIVAS%20.pdf?sequence=2>

Gutiérrez, J. (2014). *El precedente judicial como fuente formal y material del Procedimiento Administrativo Colombiano*. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/60953>

Hurtado, C. (2016). *Procedencia de la figura de unificación jurisprudencial en las decisiones administrativas de las entidades promotoras de salud (e.p.s)*. Obtenido de <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/2476/TRABAJO%20>

DE%20GRADO%20-

%20CESAR%20AUGUSTO%20HURTADO%20JIMENEZ.pdf?sequence=1

Instituto Colombiano de Derecho Procesal. (2010). *Algunas observaciones al proyecto de ley 198 senado. Reforma código contencioso administrativo.*

Instituto Colombiano de Derecho Procesal. (2010). *Propuesta del instituto colombiano de derecho procesal en relación el proyecto de —código de procedimiento administrativo y de lo ocontencioso administrativo.*

Iregui, P. (2014). *Una mirada al papel del precedente judicial y su aplicación por parte de los jueces administrativos y de la administración pública. Estudio del propósito de las sentencias de unificación jurisprudencial y del mecanismo de extensión de jurisprudencia, cons.* Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/10504>

Leal, Y. (2017). La extensión de jurisprudencia como mecanismo para el reconocimiento del valor jurídico del precedente administrativo en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 76-92.

Lerma, H. (1999). *Metodología de la Investigación: propuesta, anteproyecto y proyecto.* Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Lerma, H. (1999). *Metodología de la Investigación: propuesta, anteproyecto y proyecto .* Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Ley 100. (23 de diciembre de 1993). Congreso de Colombia. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.* DO: 41.148 .

Ley 1437. (18 de enero de 2011). Congreso de Colombia. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* art. 271: DO: 47.956.

Ley 1437. (18 de enero de 2011). Congreso de Colombia. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. art. 271 y 10: DO: 47.956.

Ley 238. (26 de diciembre de 1995). Congreso de Colombia. *Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993*. DO: 42.162.

Ley 33. (29 de enero de 1985). Congreso de Colombia. *Por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*. D. O. 36100 .

Ley 4. (18 de mayo de 1992). Congreso de Colombia. *Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fij.* D. O. 40451.

Limás & Herrera. (Abril de 2014). Vacíos normativos en la ley 1437 del 2011, frente al precedente y la unificación jurisprudencial. *Artículo*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 23 de agosto de 2018, de <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12451>

Limás & Herrera. (Abril de 2014). Vacíos normativos en la ley 1437 del 2011, frente al precedente y la unificación jurisprudencial. *Artículo*. Bogotá, Colombia: Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado el 23 de agosto de 2018, de <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12451>

Limás, J. (2014). *Vacíos normativos en la ley 1437 del 2011, frente al precedente y la unificación jurisprudencial*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12451>

- Lobo, G., & Ortega, H. (2015). *Análisis constitucional de la extensión de jurisprudencia a la luz del artículo 230 de la constitución nacional*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/270/Analisis%20constitucional%20de%20la%20extension%20de%20jurisprudencia%20a%20la%20Luz%20del%20articulo%20230%20de%20la%20constitucion%20nacional.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- López, D. (2015). *Obediencia judicial y administrativa de los precedentes de las Altas Cortes en Colombia: dos*. Obtenido de <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/2202/2833>
- López, D. (2017). *Eslabones del Derecho* (primera ed.). Bogotá, Colombia: Legis.
- Maestre, C. (2016). *Extensión de la jurisprudencia del consejo de estado un tema intrascendental*.
- Marinoni, L. (2016). El precedente interpretativo como respuesta a la transformación del civil law: la contribución de Taruffo. En J. Ferrer, & C. Vázquez, *Debatiendo con Taruffo* (págs. 134-135). Madrid: Marcial Pons.
- Mejía, R. (2010). *Ejecución y vigencia de la ley frente a la actividad administrativa y frente al contencioso administrativo: la acción de cumplimiento en la reforma del cca-*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2775>
- Mendez, J. (2000). *El Acceso a la Justicia, un enfoque desde los derechos humanos*. Washington D. C. Recuperado el 2 de marzo de 2019, de https://www.academia.edu/1030270/El_Acceso_a_la_Justicia_un_enfoque_desde_los_de_rechos_humanos

- Mercedes, S. (2018). *La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado**. . Obtenido de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/4089>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de la Extensión de Jurisprudencia* (primera ed.). (I. N. Colombia, Ed.) Bogotá: Colombia.
- Montaña, A. y. (2014). *La constitucionalización del derecho administrativo, XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Montiel, C. (2016). *El precedente en el consejo de estado*.
- Morales. (2014). Metodología para la extensión de la jurisprudencia (Doctoral dissertation). *Tesis*, 9. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 18 de noviembre de 2018, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/48510/1/53122622.2015.pdf>.
- Morales, D. (2015). *Precedente administrativo en Colombia: aproximación a un Modelo de unificación jurisprudencial*. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/411/precedente%20administrativo%20en%20colombia%20aproximacion%20a%20un%20modelo%20de%20unifico%20jurisprudencial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Morales, J. (2016). *El precedente judicial en la jurisdicción contencioso administrativa: Una discusión no zanjada*.
- Morales, J. C. (2016). *El precedente judicial en la jurisdicción de lo contencioso administrativa: una discusión no zanjada*. ((. p. Colombia, Ed.) Bogotá, Colombia.
- Moreno, L. (2016). *Precedente judicial y administrativo en la regulación económica colombiana*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4783>

- Olano, H. (2011). *Del precedente constitucional al nuevo precedente contencioso administrativo*.
- Ortiz, I. (2010). *El precedente administrativo en el ámbito del derecho de la competencia: comentario a la sentencia de la corte constitucional C-537 de 2010*. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/view/2623>
- Osorio, V. (2015). *El precedente contencioso administrativo en Colombia y su deber de aplicación por parte de las entidades administrativas*. Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7437/EL%20PRECEDENTE%20CONTENCIOSO%20ADMINISTRATIVO%20EN%20COLOMBIA%20Y%20SU%20DEBER%20DE%20APLICACION%20POR%20PARTE%20DE%20LAS%20ENTIDADES%20ADMINISTRATIVAS.pdf?sequence=1>
- Ospina Garzón, A. F., & Montaña Plata, A. (2014). *100 años de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, Justificación, retos y aporte al derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. doi:<https://doi.org/10.18601/21452946.n18.06>
- Oteiza, E. (2016). El uso del precedente en el diálogo entre cortes nacionales y transnacionales. En J. Ferrer, & C. Vázquez, *Debatiendo con Taruffo* (pág. 161). Madrid, España: Marcial Pons.
- Parra, F. (2015). *La extensión de la jurisprudencia a particulares por parte de las autoridades administrativas de conformidad con el artículo 102 de la ley 1437 de 2011: un análisis respecto del debido proceso ante un posible traslado de la función judicial a la administra*. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10731/1018408125-2015.pdf?sequence=3>

- Portilla, L., & Donado, J. (2015). *La extensión de la jurisprudencia unificada del consejo de estado: nueva competencia de los consultorios jurídicos en materia contencioso administrativa*. Obtenido de <http://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/15>
- Proyecto de Ley 198. (16 de Noviembre de 2009). Senado de la República. *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*. Bogotá. Recuperado el 24 de enero de 2019, de www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/209-proyecto-de-ley-no-198-de-2009-senado-
- Rivera, F., & Santana, C. (2017). *Eficiencias de la extensión de la jurisprudencia vs derecho administrativo*.
- Rojas, D. (2012). Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate. 91. Bogotá, Colombia. Recuperado el 14 de octubre de 2018, de <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extjuri.pdf>.
- Rojas, D. (01 de febrero de 2015). Extensión de la jurisprudencia de unificación. *Videoconferencia*, 209-230. Bogotá, Colombia. Recuperado el 18 de Febrero de 2016, de <https://vimeo.com/118382544>
- Salvamento de voto , 2018-00417-01 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Adminsitrativo, Sección Quinta 30 de mayo de 2019). Recuperado el 13 de agosto de 2019, de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/index.htm>
- Santofimio, J. (2011). *La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo*. Obtenido de <https://publicaciones.uexternado.edu.co/la-fuerza-de-los->

precedentes-administrativos-en-el-sistema-juridico-del-derecho-positivo-colombiano-derecho-administrativo.html

Sarmiento, J. (2011). *El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿hacia la Instauración de un juez de casación en lo contencioso-administrativo?* Obtenido de file:///C:/Users/Luz%20Mar%C3%ADa%20Valenzuela/Downloads/14317-Texto%20del%20art%C3%ADculo-51021-1-10-20151027.pdf

Senado de la República. (2010). *Ponencia para segundo debate al proyecto de ley no. 198 de 2009 “por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.*

Sentencia C-588, C-588 de 2012 (Corte Constitucional, Sala Plena 25 de julio de 2012).

Sentencia C-634 . (24 de agosto de 2011). Corte Constitucional, Sentencia C-634. Sentencia C-634 de 2011: [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Sentencia C-634, C-634-2011 (Corte Constitucional 24 de agosto de 2011). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>

Sentencia de 25 de febrero de 2016. Exp. 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Demandante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón. Demandado: Universidad Pedagógica Nacional. (s.f.).

Solano, A. (2015). *Extensión de efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial del consejo de estado a terceros.* Obtenido de <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/6258/TRABAJO%20DE%20GRADO.%20ADRIANA%20SOLANO%20HERRERA.pdf?sequence=1>

- SU-047, SU-047 de 1999 (Corte Constitucional 29 de enero de 1999). Recuperado el 16 de agosto de 2019, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/su047-99.htm>
- T-123, T-123 de 1995 (Corte Constitucional 21 de marzo de 1995). Recuperado el 7 de agosto de 2019, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-123-95.htm>
- T-830, T-830 de 2014 (Corte Cpo).
- T-830, T-830 de 2012 (Corte Constitucional 22 de octubre de 2012). Recuperado el 16 de agosto de 2019, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-830-12.htm>
- Tapiero, N. (2016). *Una mirada al ejercicio de la solicitud de extensión de jurisprudencia*. Obtenido de <http://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/762>
- Taruffo, M. (24 de mayo de 2012). Seguridad Jurídica y precedentes judiciales. Girona. Obtenido de <https://es.slideshare.net/mobile/marcialpons/el-precedente-en-el-derecho-ingls-rupert-cross-isbn-9788497689397>
- Tobo, J. (2016). *Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros*. Bogotá: Ibáñez.
- Universidad Santo Tomás. (2012). *Problemáticas actuales del derecho administrativo colombiano*. Obtenido de <https://invjuridicosustatunja.files.wordpress.com/2013/09/problemc3a1ticas-actuales-del-derecho-administrativo-colombiano.pdf>
- Valbuena Hernández, G. (2008). *La defraudación de la confianza legítima*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vidal Perdomo, J. y. (2016). *Derecho administrativo*. Bogotá: Legis.

Anexos

Anexo 1. Auto 4659-2017 inadmite solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., cinco (5) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicado: 11001-03-25-000-2017-00858-00
Número Interno: 4659-2017
Interesado: Augusto Cruz Nieto
Entidad: Nación - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Y Otros
Medio de control: Extensión de la Jurisprudencia – Ley 1437 de 2011
Tema: Inadmite extensión de jurisprudencia

El Despacho se pronuncia sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia interpuesta por Augusto Cruz Nieto contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Revisada la solicitud, se observa que la parte interesada no justificó de manera clara la situación de hecho y de derecho respecto de las sentencias de unificación del 4 de agosto de 2010⁵ y del 25 de febrero de 2016⁶ proferidas por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que pretende extender, conforme a lo previsto en el numeral 1 del artículo 102 de la Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷.

⁵Sentencia de 4 de agosto de 2010. Exp. 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Demandante: Luis Mario Velandia. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).

⁶Sentencia de 25 de febrero de 2016. Exp. 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), M.P. Gerardo Arenas Monsalve. Demandante: Rosa Ernestina Agudelo Rincón. Demandado: Universidad Pedagógica Nacional.

⁷“**Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.** Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado **mediante escrito razonado**, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente”.

Dicho lo anterior, el Despacho inadmitirá la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Augusto Cruz Nieto, según lo dispuesto en el artículo 170⁸ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia,

Dispone:

Primero: Se Inadmite la solicitud de extensión de la jurisprudencia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Por Secretaría, córrase traslado a la parte demandante por 10 días, para que corrija los defectos de la solicitud.

Tercero: Se reconoce personería a la abogada Luz Stella Patiño Niño, identificada con cédula de ciudadanía 41.716.496 de Bogotá D.C., y tarjeta profesional 34. 944 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada del señor Augusto Cruz Nieto, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 1 del expediente.

Cuarto: Vencido el término anterior, devuelva el expediente al despacho para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

⁸ Comoquiera que la admisión y la inadmisión de la extensión de la jurisprudencia no está regulada en el CPACA, se remitirá al artículo 170 de la misma normatividad, para efectos de respetar el principio al debido proceso de las actuaciones judiciales. “**Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Anexo 2. Auto 1788-2017 inadmite solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 11001-03-25-000-2017-00382-00
N° Interno : 1788-2017
Interesada : Elia María Atencia García
Entidad : Administradora Colombiana de Pensiones -
COLPENSIONES-
Medio de Control : Extensión de la Jurisprudencia - Ley 1437 de 2011
Tema : Inadmite extensión de jurisprudencia

El Despacho se pronuncia sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia interpuesta por la señora Elia María Atencia García mediante apoderada judicial contra la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-.

Revisada la solicitud, se observa que la interesada debe allegar los siguientes documentos: i) Copia de la constancia de notificación de la Resolución GNR 32245 del 26 de enero de 2017, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, en respuesta a la petición del 15 de diciembre de 2016; ii) Copia en medio magnético de la petición, necesaria para realizar la notificación electrónica del auto admisorio a la entidad pública que es parte en el presente asunto⁹, tal como lo ordena el artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰.

⁹ **Artículo 197. Dirección electrónica para efectos de notificaciones.** Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, **deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales.**

Para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico (Negrilla fuera de texto).

¹⁰ **Artículo 199.** Modificado por el art. 612, Ley 1564 de 2012 El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este Código.

Dicho lo anterior, el Despacho inadmitirá la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por la señora Elia María Atencia García según lo dispuesto en el artículo 170¹¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia,

Dispone:

Primero: Se Inadmite la solicitud de extensión de la jurisprudencia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Por Secretaría, córrase traslado al interesado por el término de diez (10) días, para que corrija los defectos de la solicitud.

Tercero: Se reconoce personería a la abogada Yesika Paola Rincón Morales, apoderada de la interesada, identificada con cédula de ciudadanía 1.005.486.114 de Sincelejo, y tarjeta profesional 239.293 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 1 del expediente.

Cuarto: Vencido el término anterior, devuelva el expediente al despacho para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

¹¹ Comoquiera que la admisión y la inadmisión de la extensión de la jurisprudencia no está regulada en el CPACA, se remitirá al artículo 170 de la misma normatividad, para efectos de respetar el principio al debido proceso de las actuaciones judiciales. **“Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Anexo 3. Auto 5178-2016 inadmite solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 11001-03-25-000-2016-01162-00
N° Interno : 5178-2016
Interesado : Ciro Arturo Bedoya Pacheco
Entidad : Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional
Medio de Control: Extensión de la Jurisprudencia - Ley 1437 de 2011
Tema : Inadmite extensión de jurisprudencia

El Despacho se pronuncia sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia interpuesta por el señor Ciro Arturo Bedoya Pacheco, mediante apoderado judicial contra la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional.

Revisada la solicitud, se observa que el interesado debe allegar copia de la constancia de notificación del Oficio del 29 de octubre de 2016 - Radicado: 20163171469101:MDN-CGFM-COEJC-SECEJ-JEMGF-COPER-DIPER-1.10, proferido por el Oficial de Nómina de la Dirección de Personal del Ejército Nacional, en respuesta a la petición del 20 de diciembre de 2016.

Dicho lo anterior, el Despacho inadmitirá la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Ciro Arturo Bedoya Pacheco, según lo dispuesto en el artículo 170¹² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹² Comoquiera que la admisión y la inadmisión de la extensión de la jurisprudencia no está regulada en el CPACA, se remitirá al artículo 170 de la misma normatividad, para efectos de respetar el principio al debido proceso de las actuaciones judiciales.

En consecuencia,

Dispone:

Primero: Se Inadmite la solicitud de extensión de la jurisprudencia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Por Secretaría, córrase traslado al interesado por el término de diez (10) días, para que corrija los defectos de la solicitud.

Tercero: Vencido el término anterior, devuelva el expediente al despacho para lo de su competencia.

Cuarto: Se reconoce personería al abogado Manuel Ramón Pestana Tirado, apoderado del interesado, identificado con cédula de ciudadanía 6.885.629 de Montería, y tarjeta profesional 165.062 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 1 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

“Artículo 170. Inadmisión de la demanda. Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Anexo 4. Auto 2036-2018 inadmite solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Radicado : 11001-03-25-000-2018-00560-00
N° Interno : 2036-2018
Interesado : Juan de Dios Gaviria Bodoya
Entidad : Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-
Medio de Control: Extensión de la Jurisprudencia - Ley 1437 de 2011
Tema : Inadmite extensión de jurisprudencia

El Despacho se pronuncia sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia interpuesta por el señor Juan de Dios Gaviria Bedoya, mediante apoderado judicial, contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-

Revisada la solicitud, se observa que el interesado debe allegar documento original de la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP-, con su fecha de presentación.

Dicho lo anterior, el Despacho inadmitirá la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Juan de Dios Gaviria Bedoya, según lo dispuesto en el artículo 170¹³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En consecuencia,

Dispone:

Primero: Se Inadmite la solicitud de extensión de la jurisprudencia conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Por Secretaría, córrase traslado al interesado por el término de diez (10) días, para que corrija los defectos de la solicitud.

Tercero: Se reconoce personería al abogado Cristhian David Ríos Mejía, apoderado del interesado, identificado con cédula de ciudadanía 1.088.266.847 de Pereira, y tarjeta profesional 209.898 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos del poder visible a folios 1 y 2 del expediente.

Cuarto: Vencido el término anterior, devuelva el expediente al despacho para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

¹³ Comoquiera que la admisión y la inadmisión de la extensión de la jurisprudencia no está regulada en el CPACA, se remitirá al artículo 170 de la misma normatividad, para efectos de respetar el principio al debido proceso de las actuaciones judiciales. **“Artículo 170. Inadmisión de la demanda.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda”.

Anexo 5. Auto 1446-2016 rechaza solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B**

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicado : 11001-03-25-000-2016-00247-00
N° Interno : 1446-2016
Interesado : Héctor Emilio Muñoz Restrepo
Entidad : Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-
Medio de Control: Extensión de la Jurisprudencia - Ley 1437 de 2011
Tema : Rechaza solicitud de extensión de la Jurisprudencia.

Mediante providencia del 8 de agosto de 2016¹⁴, se corrió traslado por el término de cinco (5) días al interesado para que allegara los siguientes documentos: i) Poder especial otorgado a un abogado, con el fin de ejercer se derecho de postulación; ii) Copia de la petición formulada ante la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, con radicado 2014-7814100 del 19 de septiembre de 2014; iii) Copia de la constancia de notificación de la Resolución GNR 251198 del 20 de agosto de 2015, proferida por la entidad.

La anterior providencia se notificó por estado el 26 de agosto de 2016¹⁵, y mediante comunicación electrónica a la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado. El 29 de agosto de 2016, empezó a correr el término de cinco (5) días para que se diera cumplimiento a la orden que se profirió en el auto al que se hizo mención. Vencido el

¹⁴ Folios 17 y vta.

¹⁵ Folios 17 vta.

término antes señalado, el interesado no hizo manifestación alguna, según consta en el informe secretarial del 16 de septiembre de 2016¹⁶.

Conforme a lo expuesto, y dado que el interesado no subsanó la solicitud como se dispuso en el auto del 8 de agosto de 2016, esta se rechazará como lo prevé el artículo 170¹⁷, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, se ordenará la devolución de sus anexos sin necesidad de desglose.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

Primero: Rechazar la solicitud de extensión de la jurisprudencia presentada por el señor Héctor Emilio Muñoz Restrepo en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, conforme a lo expuesto en la parte motiva

Segundo: Devolver los anexos sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

¹⁶ Folio 20

¹⁷ **ARTÍCULO 170. INADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos, para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Anexo 6. Auto 1720-2016 admite solicitud de extensión de jurisprudencia proferido por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado con ponencia del magistrado César Palomino Cortés

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN B

Bogotá D. C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018).

Radicado : 11001-03-25-000-2016-00302-00
N° Interno : 1720-2016
Interesado : Guillermo Bedoya Orozco
Entidad : Universidad Distrital Francisco José de Caldas
Medio de Control: Extensión de la Jurisprudencia - Ley 1437 de 2011
Tema : Admisibilidad de la solicitud de extensión de la Jurisprudencia.

Mediante providencia del 1° de agosto de 2016¹⁸, se corrió traslado por el término de cinco (5) días al interesado para que allegara copia de la constancia de notificación del Oficio 000581 del 10 de marzo de 2016, proferido por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en respuesta a la petición formulada el 8 de octubre de 2015; vencido el término antes señalado, se observa que el actor dio cumplimiento a lo solicitado.

Así las cosas, procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisibilidad de la solicitud de extensión de la jurisprudencia interpuesta por el señor Guillermo Bedoya Orozco mediante apoderada judicial contra la Universidad Distrital francisco José de Caldas.

ANTECEDENTES

El señor Guillermo Bedoya Orozco, elevó ante la la Universidad Distrital francisco José de Caldas, la solicitud de extensión de jurisprudencia pretendiendo que se reliquide su pensión de jubilación, reconocida mediante la Resolución 452 del 10 de diciembre de 1996¹⁹, incluyendo en

¹⁸ Folio 421

¹⁹ Folios 5 y 6

su base de liquidación todos los factores devengados en el último año de servicios, tal como lo dispone la sentencia de unificación del 4 de agosto de 2010 proferida por el Consejo de Estado - Sección Segunda²⁰.

Por lo anterior, la petición cumple con los requisitos establecidos en el inciso 1° del artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo concordante con el numeral 3° inciso 2° del artículo 102 *ibídem*.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

Primero: Córrase traslado de la presente solicitud de extensión de jurisprudencia, a la Universidad Distrital Francisco José Caldas, por el término de treinta (30) días, para que se pronuncie y aporte las pruebas que considere pertinentes, tal y como lo establece el artículo 269 del CPACA.

Segundo: Córrase traslado de la presente solicitud a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de treinta (30) días para que se pronuncie y aporte las pruebas que considere pertinentes, tal y como lo establece el artículo 616 del Código General del Proceso.

Tercero. Notifíquese al agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

²⁰ Sentencia de 4 de agosto de 2010, Exp, 2500-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), CP. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Demandante: Luis Mario Velandia. Demandado: Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal)

Anexo 7. Derecho de petición elevado a la Secretaría de la “Sección Segunda del Consejo de Estado” para acceder a la información que se presentó en este trabajo

Doctor:
WILLIAM MORENO MORENO
 Secretario Sección Segunda - Consejo de Estado
 Ciudad

Referencia: Derecho de petición

Respetado Doctor:

Por medio de la presente solicitamos el desarchivo de los expedientes que relacionamos a continuación, y se pongan a nuestra disposición para escanearlos, con el fin de realizar nuestro proyecto de tesis de la Maestría en Derecho Administrativo - Universidad Libre.

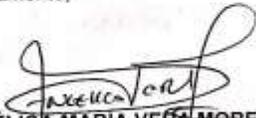
INTERNO	INTERESADO	FECHA DE ARCHIVO	CONSEJERO
3413-2013	LUIS EDUARDO DELGADO	14/08/2017	DR VALBUENA
3482-2013	CAMPO ELIAS QUIROGA LEON	30/01/2018	DR VALBUENA
4134-2013	SANTIAGO GONZALEZ RINCON	25/01/2018	DR VALBUENA
0418-2014	ANA FRANCISCA LINARES GOMEZ	20/01/2018	DR VALBUENA
2886-2014	JUAN VICENTE VIVAS VIVAS	12/02/2018	DR VALBUENA
4538-2014	FLOR AMALIA VELANDIA MALDONADO	12/02/2018	DR VALBUENA
2179-2014	HENRY ANTONIO ALFONSO AMADO	12/02/2018	DR VALBUENA
4937-2014	NUBIA GORDILLO PLAZAS	12/02/2018	DR VALBUENA
2739-2014	JOSE ALIRIO ZEA BONILLA	12/02/2018	DR VALBUENA
2419-2014	ALVARO HOYOS LOPEZ	12/02/2018	DR VALBUENA
2423-2014	MARCO ANTONIO CHAVES MORA	12/02/2018	DR VALBUENA
2082-2014	ABDON MERCHAN MERCHAN	03/04/2018	DR VALBUENA
2482-2014	ALBERTO ZULETA ZPATA	03/04/2018	DR VALBUENA
2514-2014	JUAN CLIMACO RUIZ QUINTANA	03/04/2018	DR VALBUENA
2738-2014	MANUEL EDUARCO GOMEZ RUGELES	03/04/2018	DR VALBUENA
2874-2014	EDGAR APONTE CARO	03/04/2018	DR VALBUENA
3212-2014	GONZALO GREGORIO SANCHEZ TARAZONA	03/04/2018	DR VALBUENA
3309-2014	MARIA YOLANDA ARENAS GARCIA	03/04/2018	DR VALBUENA
3340-2014	FLOR NIDIA SOLANO RIVERA	03/04/2018	DR VALBUENA
4101-2014	GENARO GUZMAN RODRIGUEZ	03/04/2018	DR VALBUENA
4173-2014	MIGUEL ANGEL ROZO MORENO	03/04/2018	DR VALBUENA
4536-2014	JOSE NELSON SERRATO SERRATO	03/04/2018	DR VALBUENA
5021-2014	ESPERANZA C MARTINEZ DE RODRIGUEZ	03/04/2018	DR VALBUENA
2140-2014	LUIS OCTAVIO OLAYA HUESO	03/04/2018	DR VALBUENA
2433-2014	JOSE MANUEL RUIZ RAMIREZ	03/04/2018	DR VALBUENA
2467-2014	JORGE ENRIQUE TORO URREA	03/04/2018	DR VALBUENA
2127-2014	AURA BEATRIZ BERNAL ACEVEDO	12/02/2018	DR VALBUENA
3024-2014	MARIA DE JESUS VARGAS SUAREZ	03/04/2018	DR VALBUENA

4171-2014	MARIA ETELVINA OLAYA DE LEON	03/04/2018	DR VALBUENA
1287-2014	HENRY RODRIGUEZ LOPEZ	12/02/2018	DR SUAREZ
2040-2014	HERNANDO GALEANO GUIO	12/02/2018	DR SUAREZ
2137-2014	ROSA BARBOSA LEAL	12/02/2018	DR SUAREZ
2142-2014	PAULINO HERNANDEZ CORDERO	12/02/2018	DR SUAREZ
2182-2014	JULIO CESAR MORENO LADINO	12/02/2018	DR SUAREZ
2259-2014	AURA CECILIA ARCINIEGAS DE G	12/02/2018	DR SUAREZ
2279-2014	HERIBERTO CARDENAS GARZON	12/02/2018	DR SUAREZ
2470-2014	FABIO LOPEZ MAHECHA	12/02/2018	DR SUAREZ
2485-2014	MARIA TERESA SALAMANCA J	12/02/2018	DR SUAREZ
2745-2014	LUIS ALBERTO SUAREZ HERNANDEZ	12/02/2018	DR SUAREZ
4537-2014	GERMAN PEÑUELA	12/02/2018	DR SUAREZ
4649-2014	ALVARO GAITAN SANCHEZ	12/02/2018	DR SUAREZ
0708-2014	LUZ MARINA VELANDIA	29/01/2018	DR PERDOMO
2394-2014	ROSA MARIA FONSECA DE BUENO	29/01/2018	DR PERDOMO
0360-2013	MELQUISEDEC PRADO	10/07/2017	DR PERDOMO
3106-2013	MARIA ARAMINTA MUÑOZ DE LUQUE	10/07/2017	DR PERDOMO
4315-2014	DARIS MARIBEL PULIDO LINARES Y OTRO	30/01/2018	DR PERDOMO
2320-2013	FULGENCIO PALACIO MURILLO	30/01/2018	DR PERDOMO
4069-2014	GILBERTO RAMIREZ CABRALES	30/01/2018	DR PERDOMO
1292-2013	ESTHER LOZADA JIMENEZ	20/06/2016	DR VARGAS
3360-2013	ELIZABETH CASTILLA CONTRERAS	24/06/2016	DR VARGAS
0864-2013	SIERVO ARMANDO VALERO TINJACA	10/06/2016	DRA IBARRA
2060-2012	SERGIO CAMILO RODRIGUEZ	10/06/2016	DR VERGARA
2037-2012	JHON ARTURO GARCIA CARRERA	13/05/2016	DR VERGARA
2065-2012	WILMER ANTONIO DAZA BOHORQUEZ	15/06/2016	DR VERGARA
2206-2012	ALBA ROSA ORTIZ PEDRAZA	27/10/2015	DR VERGARA
4628-2013	HUGO HECTOR CASTIBLANCO MOLANO	24/06/2016	DR VERGARA
2191-2013	JAIIME RUIZ	20/06/2016	DR VERGARA
2190-2013	ANA LUCIA NAVARRO DE PARRA	20/06/2016	DR VERGARA
3108-2013	LUIS EDUARDO CRUZ BARRETO	27/06/2016	DR VERGARA
0713-2013	LILIA MARINA RONCANCIO DE PENAGOS	16/06/2016	DR VERGARA
3152-2013	LORENZO DE JESUS VALENCIA AGUIRRE	22/06/2016	DR VERGARA
0782-2014	SOFIA VASQUEZ GOMEZ	16/06/2016	DR VERGARA
4909-2014	JOSE ADELMO ROMERO	29/07/2016	DR VERGARA
4516-2014	MARIA HERCILIA SANDOVAL DE VIRACACHA	29/07/2016	DR VERGARA
2686-2012	CLARA GLADYS ROMERO DE SEGURA	29/07/2016	DR VERGARA
0563-2013	FLOR ALBA RTARAZONA DE MATEUS	29/07/2016	DR VERGARA
4382-2013	MIGUEL ANGEL CANO CANO	21/04/2016	DR VERGARA
3745-2013	CARMEN ALICIA HERNANDEZ	10/06/2016	DR VERGARA
2038-2012	LILIA MARIA REYES DE MARIN	11/05/2016	DR VARGAS
2434-2012	GRACIELA MORALES CASTAÑEDA	11/05/2016	DR VARGAS
0818-2013	JAIRO GILBERTO ACOSTA VASQUEZ	24/05/2016	DR VARGAS
2164-2013	SANTIAGO CERON ERAZO	21/06/2016	DR VARGAS
2203-2012	CARLOS JULIO AREVALO HURTADO	11/05/2016	DR VARGAS
2197-2013	EDINSON HERRERA CARPIO	20/06/2016	DR VARGAS
2319-2013	BERISSO AGUSTIN OÑATE CABARCAS	20/06/2016	DR VARGAS
3942-2013	ISIDRO LOPEZ CASTAÑEDA	22/06/2016	DR VARGAS
1715-2013	OSCAR GARCIA PARRA	21/10/2015	DRA BERTHA
2032-2012	LIZANDRO LOPEZ MENESES	10/05/2015	DRA BERTHA

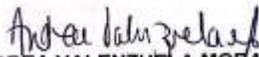
0989-2013	ALVARO CAMACHO CAMACHO	DRA BERTHA
2208-2012	FABIO ENRIQUE TORRES MARTINEZ	DR GOMEZ
2041-2012	JOSE ALFONSO PRIETO SANCHEZ	DR GOMEZ
3103-2013	JOSE ALVARO SALCEDO MARTINEZ	DR GOMEZ
1226-2013	VICTOR MANUEL MUÑOZ LOPERA	DR GOMEZ
0820-2013	JOSE YESID FLOREZ YANGUMA	DR GOMEZ
3109-2013	GONZALO RONCANCIO SUAREZ	DR GOMEZ
4323-2013	LUIS ALFONSO CARVAJAL BARRERO	DR GOMEZ
0493-2014	CIELO DE JESUS VELEZ MURIEL	DR GOMEZ
2059-2012	ALVARO JIMENEZ SANCHEZ	DR GOMEZ
2033-2012	CRISTOBAL GUZMAN LOZANO	DR GOMEZ
2039-2012	DORA A AMAYA DE GODOY	DR GOMEZ
2057-2012	DIóGENES A RICO RICO	DR GOMEZ
0482-2013	LEONARDO DELGADO VARGAS	DR GOMEZ
0789-2013	GABRIEL ARTURO GOMEZ	DR GOMEZ
0276-2013	JOSE ANTONIO MORA TORRES	DR GOMEZ
2062-2012	NAZARIO GOMEZ PRECIADO	DR ARENAS
2035-2012	MIRYAM RUBY GARZON MOYA	DR ARENAS
2066-2012	JORGE EDILBERTO PACHON CORTES	DR ARENAS

Agradezco su pronta respuesta.

Atentamente;



ANGÉLICA MARÍA VERA MORENO
 C.C. 52.783.377 de Bogotá D.C.
 Correo electrónico: chestermateo@hotmail.com



ANDREA VALENZUELA MORALES
 C.C. 1030562962 de Bogotá D.C.
 Correo electrónico: andreavalenzuelamorales@gmail.com

CONSEJO DE ESTADO
 EL ANTERIOR MEMORIAL FUE PRESENTADO
 EN ESTA SECRETARÍA NOV

27 JUL 2019

SECCION SEGUNDA
 EN 03 FOLIOS
 V ANEXOS



Anexo 8. Derecho de petición radicado ante la oficina de Sistemas del “Consejo de Estado”

Bogotá D. C., cinco (5) de septiembre de 2018

Señor:
PABLO ENRIQUE MONCADA SUÁREZ
Jefe de Sistemas del Consejo de Estado
Ciudad

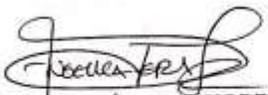
Referencia: Derecho de petición

Respetado Ingeniero:

Por medio de la presente solicitamos los audios de las audiencias de extensión de la jurisprudencia que relacionamos a continuación, y se pongan a nuestra disposición, con el fin de realizar nuestro proyecto de tesis de la Maestría en Derecho Administrativo - Universidad Libre.

Agradecemos su pronta respuesta.

Atentamente;


ANGÉLICA MARÍA VERA MORENO
C.C. 52.783.377 de Bogotá D.C.
Correo electrónico: chestermateo@hotmail.com


7/SEP/2018


ANDREA VALENZUELA MORALES
C.C. 1030562962 de Bogotá D.C.
Correo electrónico: andreavalenzuelamorales@gmail.com

N	AUDIENCIA	INTERNO	SOLICITANTE	SENTENCIA U	CONSEJERO
1	27/11/2013	0789-2013	11001032500020130036600	0112-2009	DR GOMEZ
2	23/04/2014	2035-2012	11001032500020120052800	0112-2009	DR ARENAS
3	23/04/2014	2066-2012	11001032500020120054800	0112-2009	DR ARENAS
4	19/05/2014	2037-2012	11001032500020120053000	0112-2009	DR VERGARA
5	19/05/2014	2065-2012	11001032500020120054700	0112-2009	DR VERGARA
6	17/09/2014	3745-2013	11001032500020130148000	0112-2009	DR VARGAS
7	10/11/2014	1292-2013	11001032500020130065400	0112-2009	DR VARGAS
		3360-2013	11001032500020130131900	0112-2009	DR VARGAS
8	18/03/2015	0864-2013	11001032500020130040500	0112-2009	DRA IBARRA
9	06/05/2015	0276-2013	11001032500020130012200	0112-2009	DR GOMEZ
		2686-2012	11001032500020120087200	0112-2009	DR VERGARA
10	02/03/2016	0563-2013	11001032500020130024500	0112-2009	DR VERGARA
		3413-2013	11001032500020130134100	0112-2009	
11	10/10/2016	3482-2013	11001032500020130137800	0112-2009	DR VALBUENA
		4134-2013	11001032500020130161200	0112-2009	
		0418-2014	11001032500020140017300	0112-2009	
		2886-2014	11001032500020140093500	0070-2011	
12	18/09/2017	4538-2014	11001032500020140137000	0070-2011	DR VALBUENA
		2179-2014	11001032500020140070200	0070-2011	
		4937-2014	11001032500020140153600	0070-2011	
		2739-2014	11001032500020140089100	0070-2011	
		2419-2014	11001032500020140076900	0070-2011	
		2423-2014	11001032500020140077300	0070-2011	
		2082-2014	11001032500020140067300	0070-2011	
13	20/10/2017	2482-2014	11001032500020140079600	0070-2011	DR VALBUENA
		2514-2014	11001032500020140081600	0070-2011	
		2738-2014	11001032500020140089000	0070-2011	
		2874-2014	11001032500020140092300	0070-2011	
		3212-2014	11001032500020140104900	0070-2011	
		3309-2014	11001032500020140107100	0070-2011	
		3340-2014	11001032500020140108100	0070-2011	
		4101-2014	11001032500020140127300	0070-2011	
		4173-2014	11001032500020140129500	0070-2011	
		4536-2014	11001032500020140136800	0070-2011	
		5021-2014	11001032500020140156000	0070-2011	
		1287-2014	11001032500020140040300	0070-2011	
14	29/11/2017	2040-2014	11001032500020140065200	0070-2011	DR SUAREZ
		2137-2014	11001032500020140069000	0070-2011	
		2142-2014	11001032500020140069500	0070-2011	
		2470-2014	11001032500020140079000	0070-2011	
		2485-2014	11001032500020140079900	0070-2011	
		2745-2014	11001032500020140089500	0070-2011	
		4649-2014	11001032500020140142600	0070-2011	
15	07/10/2013	2032-2012	11001032500020120052500	8464-2005	DRA BERTHA
16	07/10/2013	2207-2012	11001032500020120061700	8464-2005	DRA BERTHA
17	26/03/2014	2062-2012	11001032500020120054400	8464-2005	DR ARENAS
18	30/04/2014	2058-2012	11001032500020120054000	8464-2005	DRA BERTHA
19	07/05/2014	0819-2013	11001032500020130038600	8464-2005	DRA BERTHA

20	19/05/2014	2060-2012	11001032500020120054200	8464-2005	DR VERGARA
----	------------	-----------	-------------------------	-----------	------------

21	21/05/2014		11001-03-25-000-2013-00488-00	0991-2013	8464-2005	DRA BERTHA
22	21/05/2014		11001-03-25-000-2013-00486-00	0989-2013	8464-2005	DRA BERTHA
23	04/06/2014		11001-03-25-000-2012-00531-00	2038-2012	8464-2005	DR VARGAS
			11001-03-25-000-2012-00726-00	2434-2012	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-00382-00	0818-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-00976-00	2164-2013	8464-2005	
24	04/06/2014		11001-03-25-000-2012-00613-00	2203-2012	8464-2005	DR VERGARA
25	04/06/2014		11001-03-25-000-2013-00992-00	2197-2013	8464-2005	
26	17/09/2014		11001-03-25-000-2013-01547-00	3942-2013	8464-2005	DR VERGARA
			11001-03-25-000-2013-01699-00	4382-2013	8464-2005	
27	08/10/2014		11001-03-25-000-2012-00616-00	2206-2012	8464-2005	DR GOMEZ
			11001-03-25-000-2012-00618-00	2208-2012	8464-2005	
28	15/10/2014		11001-03-25-000-2012-00534-00	2041-2012	8464-2005	DR GOMEZ
			11001-03-25-000-2013-01275-00	3103-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-00626-00	1226-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-00387-00	0820-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-01231-00	3109-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-01676-00	4323-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2014-00196-00	0493-2014	8464-2005	
29	20/10/2014		11001-03-25-000-2013-00833-00	1715-2013	8464-2005	DRA BERTHA
30	25/02/2015		11001-03-25-000-2013-01760-00	4628-2013	8464-2005	DR VERGARA
			11001-03-25-000-2013-00986-00	2191-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-00985-00	2190-2013	8464-2005	
			11001-03-25-000-2013-01230-00	3108-2013	8464-2005	
31	25/02/2015		11001-03-25-000-2013-00383-00	0713-2013	8464-2005	DR VERGARA
			11001-03-25-000-2013-01235-00	3152-2013	8464-2005	
32	28/01/2016		11001-03-25-000-2014-00267-00	0782-2014	8464-2005	DR PERDOMO
			11001-03-25-000-2014-01508-00	4909-2014	8464-2005	
33	02/11/2016		11001-03-25-000-2014-01364-00	4516-2014	8464-2005	DR PERDOMO
			11001-03-25-000-2014-00242-00	0708-2014	8464-2005	
34	02/11/2016		11001-03-25-000-2014-00763-00	2394-2014	8464-2005	DR PERDOMO
			11001-03-25-000-2013-01228-00	3106-2013	8464-2005	
35	14/12/2016		11001-03-25-000-2014-01329-00	4315-2014	8464-2005	DR PERDOMO
			11001-03-25-000-2013-01034-00	2320-2013	8464-2005	
36	11/09/2013		11001-03-25-000-2014-01256-00	4069-2014	8464-2005	DR GOMEZ
			11001-03-25-000-2012-00541-00	2059-2012	1081-2011	
37	11/09/2013		11001-03-25-000-2012-00526-00	2033-2012	1081-2011	DR GOMEZ
			11001-03-25-000-2012-00532-00	2039-2012	1081-2011	
38	11/09/2013		11001-03-25-000-2012-00539-00	2057-2012	1081-2011	DR GOMEZ
39	25/09/2013		11001-03-25-000-2013-00211-00	0482-2013	1081-2011	DR GOMEZ