

**Transformaciones y desafíos del
Procedimiento administrativo
especial de extensión de
jurisprudencia del Consejo
de Estado a terceros: análisis
de precedentes 2014-2018**

*Transformations and Challenges of the Special
Administrative Procedure for the Extension of
Council of State Jurisprudence to Third Parties:
A Precedent-Based Analysis (2014-2018)*

D I E G O A R M A N D O Y Á Ñ E Z M E Z A

Abogado de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. Especialista en Derecho Público y magíster en Derecho Administrativo (investigativa) de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Derecho Procesal Contemporáneo (investigativa) y doctor en Derecho Procesal Contemporáneo de la Universidad de Medellín. Docente, director del Centro Seccional de Investigaciones de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. Conjuez del Tribunal Administrativo del Norte de Santander. Miembro Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
diego.yanez@unilibre.edu.co ◯ diegoymezabogado@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9715-0221>

J E S Ú S D A V I D R E Y E S G R A N A D O S

Abogado y Magíster en Derecho Público de la Universidad Libre Seccional Cúcuta. Docente y asesor de la
Universidad Libre Seccional Cúcuta.

jedarey@gmail.com o jesusd-reyesg@unilibre.edu.co

<https://orcid.org/0009-0001-1037-2735>

A L D I S N E B A I B E C E R R A G A R Z A

Abogada y especialista en Derecho Público de la Universidad Libre Seccional Cúcuta.

aldisnebaig92@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-8538-4407>

Resumen

La legislación del derecho administrativo colombiano estableció en la Ley 1437 de 2011 el Procedimiento administrativo especial de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como herramienta para que las personas acudan directamente ante las autoridades con la pretensión de obtener decisiones uniformes, como ordenan los precedentes emitidos en las sentencias de unificación del mismo Consejo de Estado, logrando la aplicación efectiva de la igualdad y coordinación predicada de la institucionalidad en sus actuaciones. No obstante, la aplicabilidad de este procedimiento ha suscitado inquietudes u obstáculos en estas peticiones procesadas por las autoridades, pues desde los autos expedidos en el trámite y las disposiciones consagradas en la reforma al CPACA a través de la Ley 2080 de 2021 se infiere un panorama en el que constantemente se reformulan las consideraciones normativas que buscan el verdadero ejercicio de este procedimiento especial.

Este sistema de reglas y subreglas procesales constituye un panorama interesante en las transformaciones del derecho administrativo con sustento en las decisiones tanto de la jurisprudencia constitucional como en la contenciosa administrativa en el lapso 2014 a 2018, respondiendo sobre las descripciones, mutaciones y desafíos a futuro, los cuales pueden sintetizarse en innovadoras tendencias del desarrollo de la materialización de los derechos subjetivos por medio de las actuaciones ejecutadas por las autoridades mediante el mecanismo de extensión.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento administrativo especial de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades, sentencia de unificación, Administración pública, Consejo de Estado.

Abstract

Colombian administrative law established in Law 1437 of 2011 the Special Administrative Procedure for the Extension of Jurisprudence of the Council of State, as a tool for individuals to go directly to the authorities with the aim of obtaining uniform decisions as ordered by the precedents issued in the unification judgments of the aforementioned Council of State, achieving the effective application of equality and coordination predicated on institutionality in its actions. However, the applicability of this procedure has raised concerns and obstacles in the requests processed by the authorities, since from the judicial orders issued in the process and the provisions enshrined in the reform of the CPACA through Law 2080 of 2021, a panorama is inferred where normative considerations are constantly reformulated to seek the true exercise of this special procedure.

This system of procedural rules constitutes an interesting overview of the transformations of administrative law based on the decisions of both constitutional jurisprudence and administrative litigation in the period from 2014 to 2018, responding to the descriptions, transformations, and future challenges that can be summarized in new trends in the development of the materialization of subjective rights through the proceedings developed by the authorities through the extension mechanism.

KEYWORDS

Special Administrative Procedure on Case Law Extension of the Council of State to Third Parties by the Authorities, unification of case law, public administration, Council of State.

INTRODUCCIÓN

El derecho administrativo en Colombia, fruto de la Constitución Política de 1991, determinó un cambio de paradigma en el ejercicio de las actuaciones de las autoridades administrativas gracias al establecimiento del modelo de Estado Social de Derecho y las demás premisas del constituyente primario, impulsando la modernización a través de innovadoras tendencias de origen propio o siguiendo el ejemplo de sistemas jurídicos externos, acudiendo a mecanismos concebidos con la finalidad de fortalecer el cumplimiento de los deberes que le asiste a la Administración pública, además, aceptando el reto de un mundo que exige garantías procesales propias, como el debido proceso, celeridad y efectividad.

Tal propuesta emerge gracias a una sociedad que evoluciona constantemente y donde el derecho pretende adecuar el funcionamiento del aparato estatal a las demandas de la justicia del siglo XXI, en especial sentido, las disposiciones regulatorias del trato recibido por las personas que activan el funcionamiento del Estado, como institución legitimada para el ejercicio del poder junto, con la responsabilidad asumida en la aplicabilidad política y jurídica (Reyes Granados, 2020), siendo una arista importante en las nuevas tesis del derecho gubernamental, radicando su valor en el reconocimiento de toda actuación basada en principios que arropan el criterio de la dignidad humana.

Respecto de tal horizonte, el compendio del derecho administrativo en Colombia tiene un nuevo punto de partida con la expedición de la Ley 1437 de 2011, denominado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), como norma procesal que rige las actuaciones ante la Administración pública y, dentro del proceso contencioso administrativo, ante el juez natural para tales asuntos (Yáñez Meza, 2019), con el propósito de implementar un ejercicio real de acercamiento del ciudadano a los procesos administrativos ante las autoridades, como ordenan los principios democráticos, pluralistas, dialécticos y participativos que caracterizan el ordenamiento jurídico colombiano.

En razón de lo anterior, se concibe un ejercicio del derecho en el que se abandona una visión formalista, la cual presentaba obstáculos al ciudadano en el disfrute de sus derechos y garantías. Este fenómeno de la constitucionalización del derecho desembocó en una relectura de procedimientos y procesos enmarcados en las particularidades pactadas en la carta política (Gil Botero, 2014), y de ahí se desprende la incorporación de mecanismos como el Procedimiento administrativo especial de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades (en adelante, PAEEJCET), fundando la posibilidad de acudir directamente a la Administración para lograr una decisión uniforme y conforme a los lineamientos normativos vigentes, en especial los casos fallados en iguales circunstancias.

Esta herramienta resulta ser relevante en la medida, que consolida un ejercicio de concreción del derecho por parte del ciudadano, sin desgastar el sistema jurisdiccional y con unas características dadas por el legislador, como la igualdad, uniformidad y coordinación administrativa. Sin embargo, resulta notoria la existencia de tesis ambiguas o desconocimiento de las autoridades en la puesta en práctica de esta figura, lo que ha llevado a que por vía jurisprudencial se formen tendencias aclaratorias o modificatorias para incentivar su correcto desarrollo en el sistema jurídico.

De esta manera, adquiere relevancia la identificación de las premisas para que el procedimiento resulte acorde con la dinámica social, política y jurídica, conforme los esfuerzos de potenciar medidas que posibilitan un acceso a la materialización de los derechos subjetivos, seguramente desde escenarios donde participan los administradores públicos y profesionales del derecho, que continuamente deben argumentar las peticiones presentadas. Siendo así, este artículo reflexiona sobre la dinámica abordada, bajo las acciones de describir los preceptos del procedimiento especial, consolidar las transformaciones que resultan útiles para su aplicabilidad y reconociendo los posibles escenarios de retos acordes con su naturaleza.

Siendo posible consolidar un sistema tendiente a lograr la efectividad de los derechos con plena garantía por parte de la institucionalidad, tomando las reflexiones del legislador y del derecho de los jueces como medida que permita el avance en los criterios esenciales de la democracia y legitimidad en la integración del Estado contemporáneo.

Problema de investigación

¿Cuáles han sido las principales transformaciones y desafíos del Procedimiento administrativo especial de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades desde el análisis de precedentes en el periodo 2014 a 2018?

Esquema de resolución

Con el propósito de desarrollar el problema planteado a través de una metodología jurídica y documental bajo un ejercicio hermenéutico, se expondrán las siguientes consideraciones: 1°) Fundamentos constitucionales y legales del Procedimiento administrativo especial de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros; 2°) Consideraciones sobre las premisas desarrolladas en la reforma al CPACA por medio de la Ley 2080 del 2021; 3°) Disposiciones desde la jurisprudencia constitucional al PAEEJCET en el periodo 2014 a 2018; 4°) Transformaciones al PAEEJCE desde los precedentes de la jurisdicción contenciosa administrativa en el periodo 2014 a 2018; 5°) Desafíos actuales del PAEEJCET; 6°) Conclusiones y 7°) Referencias.

METODOLOGÍA

Este artículo de investigación integra un diseño metodológico de naturaleza jurídica, descriptiva, analítica y documental. En el desarrollo se identificaron las providencias del Consejo de Estado respecto del Procedimiento administrativo especial de extensión de jurisprudencia, con la finalidad de aplicar el método hermenéutico en busca de lograr el objetivo general planteado.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS

La cláusula de los principios fundamentales, contenida en el primer título del texto constitucional de 1991, indica la adopción de un Estado social de derecho con la particularidad de establecer escenarios democráticos y pluralistas; siendo esta perspectiva la que ha permitido transformaciones relevantes en el sistema jurídico, al afectar la relación entre la Administración pública y los asociados bajo la premisa de materializar los fines estatales¹, con mayor énfasis sobre la garantía de la aplicación uniforme de las normas, característica de los Estados de derecho modernos fundados en la división de poderes y el mandato de la ley (Vila Casado, 2021), siguiendo un papel activo en el ejercicio de los derechos y la exigencia de los deberes antes las autoridades.

Nuevas consideraciones, como el reconocimiento de la dignidad humana como principio rector y fundante de todas las actuaciones jurídicas, sumadas al respeto por la garantía de la igualdad como derecho fundamental (Constitución Política, artículo 13), permiten advertir la recepción, por parte del constituyente, de las tesis ilustradas y liberales que sostienen la uniformidad de trato de las instituciones legitimadas para ostentar el poder. Así, la Corte Constitucional, desde una visión filosófica y práctica consolida, la tesis de la igualdad como principio, valor y derecho subjetivo (Sentencia C-586 de 2016) con el propósito de resguardar los contenidos dogmáticos establecidos por el constituyente.

Esta triple dimensión de la igualdad² configura en los procedimientos la tarea de materializar estas posturas; por tal motivo, la función administrativa, propia de las instituciones para garan-

1 Naturalmente, esta visión significó una variación en el paradigma del derecho administrativo que junto con las demás ramas del derecho adoptaron el fenómeno de la constitucionalización del derecho con la nueva lectura de la supremacía constitucional desprendida del artículo 4 de la Constitución Política. Véase La constitucionalización del Derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-constitucionalizacion-del-derecho-administrativo-9789587721690.html>.

2 Las premisas contenidas en el artículo 13 de la Constitución Política sostienen la arquitectura de las

tizar los mandatos contenidos en las normas, no debe desconocer principios como la igualdad, celeridad e imparcialidad (Constitución Política, art. 209). El anterior razonamiento entiende la exigencia de la consolidación de un Estado dinámico respecto de las peticiones de los ciudadanos junto con las necesidades de un momento social como el actual, impactado por la revolución digital y la exigencia democrática en el disfrute de las libertades y garantías.

Este razonamiento es el realizado por el sistema jurídico colombiano, al reconfigurar argumentativamente la cláusula de fuentes del derecho³; si bien desde una lectura literal se concluye la visión preferente de la ley, excluyendo cualquier otra fuente (entre ella la jurisprudencia, asumiendo un papel auxiliar), las tendencias jurisdiccionales han logrado reconocer la relevancia de la decisión de los jueces como bastión para garantizar los principios del Estado de derecho y, claramente, traducido en la plena garantía de la igualdad.

En otras palabras, la aceptación del derecho de los jueces, como fuente del sistema jurídico (Sentencia C-836 de 2001), configuró la tesis de que ante situaciones de hecho y derecho similares debe fallarse acorde con las resoluciones tomadas en el pasado. Estas consideraciones permitieron un claro quiebre a la predisposición de un sistema legalista caracterizado por visiones políticas de antaño, apartándose del legado románico-germánico (López Medina, 2019), revolucionando la visión sobre la motivación que deben tener las autoridades tanto administrativas como judiciales en sus resoluciones.

De esta forma, las características predicadas de la jurisprudencia posibilitaron colocar en el centro del debate jurídico la adopción, por parte de las autoridades administrativas, de los criterios jurisprudenciales, así como el cumplimiento directo de las órdenes impartidas por los jueces en sus providencias, lo cual ha llevado a la implementación de controles, procedimientos y mecanismos que permitan el reconocimiento efectivo de los derechos en términos de igualdad; por

actuaciones del derecho constitucional y administrativo para integrar la relación entre la Administración pública y el ciudadano, posiciones propias para la aplicabilidad de herramientas ante casos complejos fundadas en el test de igualdad (Sentencia C-093 de 2001) y de proporcionalidad (Sentencia C-838 de 2013).

3 El análisis ejercido sobre el artículo 230 de la Constitución Política permitió entender el papel que tiene la legislación y la jurisprudencia en el ejercicio de aplicación de las normas a los casos suscitados dentro del ordenamiento jurídico; estos entendidos a la luz de la hermenéutica constitucional, al comprender el concepto “el imperio de la ley” como la inclusión de las interpretaciones y alcances normativos que mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los órganos de cierre de las demás jurisdicciones imprimen a los asuntos abordados por estas instituciones, es decir, el papel de la jurisprudencia no se entiende como un criterio auxiliar o secundario, sino que debe considerarse como un papel relevante al resolver los casos, dando nacimiento a tesis como la aplicación del precedente judicial.

ello, la expedición del CPACA logró integrar disposiciones asociadas a esta visión del derecho administrativo en su conjunto, tanto desde el control constitucional y legal.

De este modo, en los procedimientos administrativos de su responsabilidad, las autoridades deben garantizar las facultades otorgadas a las personas, como conclusión desprendida de la finalidad otorgada de la ley (Ley 1437 de 2011, art. 1); igualmente, debe surtir conforme a las normas vigentes en busca de decisiones justas e iguales. Por eso, la inclusión del principio de igualdad se convierte en luz interpretativa para emitir resoluciones uniformes a idénticas situaciones, alejándose de conductas arbitrarias en el reconocimiento de los derechos, siguiendo a conformidad principios como la coordinación⁴, eficiencia⁵ y celeridad⁶ (Ley 1437 de 2011, art. 2), arquetipo normativo dado en un sistema legal, sistemático, integrador y teleológico.

Asimismo, el CPACA ordena que al momento de tomar decisiones, las autoridades deben argumentar sus actos ajustados a los principios y bajo un complejo análisis de las normas relacionadas con la situación del caso, estableciendo un sistema uniforme, es decir, consolidando la regla de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia (Ley 1437 de 2011, art. 10); paradigma transformador en el que estableció un derecho de la Administración pública ordenado, coordinado y práctico, en el que la argumentación dada por los jueces en sus sentencias ahora es transmitida por la autoridad competente en sus actos y operaciones administrativas; factor clave de los nuevos regímenes democráticos, los cuales ponen en cabeza de los jueces y autoridades la motivación como criterio de legitimidad (Yáñez Meza, 2016).

Esta propiedad es la piedra angular para el funcionamiento y comprensión del actual sistema de normas del derecho administrativo; por ello, en el examen de inconstitucionalidad del anterior apartado la Corte Constitucional concluyó:

4 El CPACA establece: “En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares”.

5 Sobre este principio, el CPACA indica: “En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.

6 Igualmente, el CPACA manifiesta: “En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”.

Que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el consejo de estado y de manera preferente las decisiones de la corte constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad. (Sentencia C-634, 2011)

Este panorama determina una posición progresiva en el sistema jurídico, al punto de establecer los fenómenos de la constitucionalización (y actualmente el fenómeno relativo a la convencionalización⁷) del derecho para posibilitar un escenario de uniformidad e integridad de un sistema permeado de agilidad, celeridad y diligencia. Pero esta dinámica es apenas incipiente en el sistema jurídico, puesto que sus raíces nacen con la interpretación lograda en la jurisprudencia constitucional. Resulta valioso indicar con anterioridad a este razonamiento una aproximación tímida del examen jurisprudencial por parte de las autoridades administrativas, y específicamente de la función judicial, empleado tiempo atrás como los casos reconocidos en la ley ante instituciones jurídicas como “doctrina legal” o “doctrina probable”, convertidos estos en vestigios que desembocaron en el PAEEJCET⁸, fruto de un derecho dinámico y transformador supeditado a las reflexiones doctrinales y claramente al ejercicio dogmático construido por el derecho de los jueces.

La reflexión de estos mecanismos⁹ en el ámbito judicial se convierte en insumos de fundamentación histórica para instituir la figura del precedente como fuente de aplicación normativa directa de las autoridades administrativas, según el CPACA.

En ese sentido, la integración de las anteriores tesis por parte de la jurisprudencia contenciosa administrativa registradas en el CPACA adoptó el PAEEJCET, reglamentado en el artículo 102, desde su visión en la sede administrativa, y continuado en los artículos 269 a 271, para establecer sus preceptos en sede judicial. Esta figura procesal tiene la finalidad de que los ciudadanos se

7 Esta tendencia relevante propone entender los postulados escritos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en conjunto todo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) como norma de aplicación a los casos de conocimiento por parte de las autoridades y jueces. Para tal motivo, se invita a la consulta de autores como Santofimio (2018). *El concepto de convencionalidad*.

8 Se recomienda seriamente la consulta del texto del profesor Yáñez Meza (2019), *El derecho de los jueces y el derecho de la administración pública: de la doctrina legal más probable al procedimiento de extensión de la jurisprudencia*. El autor realiza una descripción detallada de las figuras contenidas en el sistema jurídico colombiano para la aplicación de decisiones uniformes y la fundamentación del procedimiento de extensión jurisprudencial.

9 Instituciones procesales como la doctrina legal, doctrina legal más probable y, por último, doctrina probable, consolidadas desde el surgimiento del sistema judicial colombiano.

acerquen a una administración de justicia uniforme y respetuosa de los criterios unificadores en los cuales descansa la motivación de las decisiones judiciales como eficiente medida para la correcta integración de las posturas del órgano de cierre de esta jurisdicción, es decir, el Consejo de Estado (Yáñez Meza, 2019).

Esto significó un mayor acierto para la toma de decisiones administrativas por parte de las entidades, dotando con fuerza el concepto de precedente judicial y su verdadera posición en el sistema jurídico (Pulido Ortiz y Barreto Moreno, 2019); además, características como la descongestión judicial, el acceso oportuno a la administración y la obligación de garantizar los criterios de la tutela judicial efectiva son las condiciones pilares del mecanismo de extensión desde un horizonte de derecho transformador para las personas (Jiménez Escalante y Yáñez Meza, 2019).

El precedente judicial¹⁰ es ahora el insumo del debido proceso para la revisión de los casos en materia administrativa, y el diseño del PAEEJCET pretende tal naturaleza al consagrar las sentencias de unificación “SU” del Consejo de Estado(CE) como parámetro para lograr las tendencias de la seguridad y certeza jurídica como elemento central del derecho.

Sin embargo, la finalidad de lograr que ante situaciones análogas de hecho y derecho se dicten iguales decisiones por parte de las autoridades, lleva al PAEEJCET a ser una figura de avance, generando un ambiente de reflexión en la estructura del sistema de fuentes desde su irradiación hermenéutica, según la constitución y demás leyes; así le entrega a la Administración una herramienta para ser diligente, perentoria y ágil, posibilitando un progreso en sus funciones.

CONSIDERACIONES SOBRE LAS PREMISAS DESARROLLADAS EN LA REFORMA AL CPACA POR MEDIO DE LA LEY 2080 DE 2021

Las disposiciones normativas indicadas en el PAEEJCET están sometidas a constantes revisiones para clarificar las reglas procesales; por ende, la consulta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo es constante desde su vigencia, pues los resultados no son los esperados, a razón de un panorama en el que las autoridades desconocen cómo aplicar correctamente el mecanismo, emiten interpretaciones ambiguas o poco claras sobre los presupuestos del mismo y, en ocasiones, propician lecturas contradictorias en su trámite, desconociendo su objetivo.

10 La tesis del precedente judicial parte de las consideraciones dadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-836 de 2001) y de disposiciones establecidas en la construcción de líneas jurisprudencial abordadas por consideraciones doctrinales, como López Medina (2019) o Bernal Pulido y Bustamante (2015).

El punto de análisis del procedimiento debe estar determinado por encontrar las razones que lleven a que las autoridades dicten sus actos conforme lo indica la jurisprudencia. En ese orden de ideas, es valioso indicar un primer momento de análisis de la figura desde las particularidades encontradas en las providencias del CE. Así, Rubio Jácome et al. (2023) realizaron un análisis profundo del PAEEJCET, abarcando el panorama desde antes de la inclusión del mecanismo en el CPACA hasta los cambios producidos por medio de la Ley 2080 de 2021, en busca de reconocer las mutaciones dentro del procedimiento de extensión. Dicho ejercicio delimitó su objeto de estudio, en términos de tiempo, desde el 4 de julio de 1991 hasta el 31 de diciembre de 2013¹¹, y concluyó con el reconocimiento de modificaciones que posteriormente fueron incorporadas en el texto legislativo reformativo¹². Por ello, sobre la fundamentación del mecanismo sostienen que:

La existencia de un procedimiento no es cuestión trivial, esto por cuanto solo a través de ese diseño o de un diseño procesal es que es posible la materialización de los derechos, lo cual es evidencia de una auténtica democracia procedimental. Sin duda alguna, la regulación del artículo 102 del CPACA en cuanto al objeto de estudio realizó lo que desde el artículo 89 constitucional se definió como mandato al legislador, en forma equivocada bajo la denominación protección judicial de los derechos. Ya que con instrumentos como el PAEEJCE la tutela efectiva deja de ser un discurso exclusivo del juez y pasa a ser un verdadero fin en sede administrativa. (Rubio Jácome et al., 2023, p. 30)

Siguiendo un escenario pedagógico para la comprensión del PAEEJCE, es menester indicar sobre su procedimiento: la génesis radica en la existencia e identificación de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado posteriormente, un examen de la situación fáctica y jurídica del caso solucionado en el fallo y su similar posición con el caso del peticionante; estos presupuestos permiten acudir directamente a la entidad competente y responsable de materializar la solicitud para que se resuelva de idéntica forma como en el caso invocado.

Así, las principales reglas procesales se subscriben en la no caducidad de la pretensión tomada de los términos establecidos en el medio de control que pretendería hacer valer, la argumentación detallada para establecer la relación tanto de los supuestos fácticos como jurídicos y el correspondiente material probatorio, bajo la referencia de la “SU” del CE, en la que reconoce un derecho como requisito indispensable para extender los efectos (Ley 1437 de 2011, art. 102).

11 Cabe anotar que este periodo de tiempo tiene como punto de partida la vigencia del texto constitucional de 1991 hasta las primeras aplicaciones dadas por el CPACA al momento de iniciar su vigencia, 2 de julio de 2012.

12 Debido a las nuevas transformaciones propias de la justicia digital, en 2021 se realizó un proyecto de ley que introdujo unas reformas al CPACA; en los artículos 17, 77, 78 y 79 se pueden observar las modificaciones realizadas al PAEEJCE, tanto en sede administrativa como las particularidades en sede judicial.

Antes de la reforma al CPACA se solicitaba que el peticionario anexara “copia o al menos referencia de la sentencia de unificación”; ahora, existe una propuesta menos formal, al solo requerir la referencia de la sentencia pretendida, lo cual ha dado paso a un paradigma en el que las autoridades deben adoptar posturas más dinámicas en la materialización de estas peticiones. Es importante sostener que, si bien la tipología de la sentencia es restrictiva para operar el procedimiento de extensión, incansablemente se indica su naturaleza como sentencia de unificación del CE; es igualmente valioso sostener que las demás estructuras jurisprudenciales corresponden a una mirada del precedente judicial que obliga a las autoridades a su cumplimiento (Santofimio Gamboa, 2020).

Superado el examen de los requisitos establecidos en el procedimiento de extensión, reiterando su filosofía destinada a evitar la instancia judicial, la acción sería respetar el precedente dictado, para que la autoridad competente ordene la extensión de los efectos en términos de celeridad y eficiencia. Para eso, a la autoridad le asiste un término perentorio para resolver la petición en treinta (30) días, no obstante, puede negar la petición soportada en las disposiciones de ley, como:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso, estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios de probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resulta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.
3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269 –**Numeral suprimido mediante la Ley 2080 de 2021**– (Ley 1437 de 2011, art. 102).

Es valioso referirse a la supresión del último numeral, pues existía una visión errónea de que la autoridad administrativa podía apartarse de la decisión del juez, desconociendo la interpretación dada en la SU; razón por la cual se desnaturalizaba el proceso de extensión y generaba un obstáculo adicional por parte del aparato institucional, siendo esto un acierto del legislador, al eliminar dicha posibilidad para negar la petición.

Sin embargo, siguiendo la postura de un sector de la doctrina (Cabarcas Mercado, 2023), es impertinente, de igual modo, sostener que una posibilidad para desestimar la petición sea la imposibilidad de extender por requerir una etapa probatoria, pues esto no es más que una herramienta para dilatar o imponer trabas administrativas, lo cual genera resultados negativos en la aplicación de la herramienta, pues convierte el procedimiento en una verdadera diligencia jurisdiccional orientada por sus fuertes reglas y términos procesales en materia de valoración probatoria.

Del mismo modo, en sede judicial se encuentran contenidos los artículos 269, 270 y 271, los cuales también fueron afectados por las reformas insertadas mediante la Ley 2080 de 2021, que incorporan ajustes derivados de la evolución de la jurisprudencia consagrando avances en la materia, en busca de potenciar el acceso en la agilidad de las decisiones judiciales; estas disposiciones normativas se convierten en la luz hermenéutica aplicada por las autoridades para sostener uniformidad en sus actos.

Ahora, el trámite en sede jurisdiccional inicia con el rechazo, admisión o inadmisión de la solicitud; para este último se concede un término de diez (10) días para subsanar las observaciones encontradas. Otra de las grandes inclusiones con la reforma es el papel que asume la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado junto con la autoridad competente para materializar los efectos de la sentencia; les asiste un término de traslado de treinta (30) días para que aporten pruebas pertinentes, sin desconocer que las razones para fundar su oposición son igualmente las establecidas en el precitado artículo 102 (Cabarcas Mercado, 2023); superada por el órgano competente dicha actuación¹³, el órgano judicial del contencioso administrativo queda facultado para la toma de decisión; si resultare favorable, ordenará actuar conforme al dicho de los jueces a la autoridad cuestionada.

Los artículos 270 y 271 del CPACA tratan sobre las particularidades de la piedra angular del PAEE-JCE, la cual se orienta a la “SU” proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que reconoce un derecho, pero, frente al cuestionamiento de la posibilidad de acudir con otro tipo de sentencia, se realizará un análisis fruto de una breve línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en el que revisa este panorama aportando razones para sostener una comprensión restrictiva, es decir, solo ante la SU es posible activar el procedimiento debido a la coherencia y finalidad que el legislador postuló como columna vertebral del mecanismo.

13 Resulta también importante la disposición normativa sobre la audiencia de alegatos, ya que inicialmente puede sostenerse que debe surtir de forma escrita, pero si el CE lo observa conveniente, convocará a audiencia de alegatos, en la cual se adoptará la decisión a que haya lugar. A esta audiencia se podrá ordenar la presencia del funcionario de la entidad que tenga la competencia para decidir el asunto, el cual tendrá la obligación de asistir, so pena de incurrir en falta grave (Ley 1437 de 2011, art. 269).

DISPOSICIONES DESDE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL AL PAEEJCET EN EL PERIODO 2014-2018

Las sentencias de tipología SU referenciadas en el artículo 270 del CPACA se han consolidado como el ejercicio epistémico de la institución procesal de este procedimiento administrativo, lo cual ha generado tesis encontradas desde la reflexión académica¹⁴ con el objetivo de ampliar su aplicación a través de órdenes emitidas por jueces constitucionales o cambiando el sistema de aplicación, lo que lleva a concluir un desconocimiento del actual sistema de fuentes, en el que es imperioso seguir la *ratio decidendi* identificada en los precedentes judiciales y administrativos.

A propósito de esta visión, la Corte Constitucional realizó un examen de constitucionalidad sobre esta perspectiva con cargos argumentales que sostenía que el legislador desconocía el papel preferente que la jurisprudencia constitucional predicada, a raíz de los mismos pronunciamientos de la Corte que fortalecieron el sistema de precedentes en el ordenamiento jurídico colombiano, no obstante, respecto del PAEEJCET, arrojó como resultado la siguiente disposición:

Entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. (Sentencia C-816 de 2011)

De ahí se desprenden postulados propios para un procedimiento que se acerca al ciudadano en busca de garantías y materialización de sus derechos cuando acude a la Administración pública; por ello, invocar directamente sentencias emitidas por cualquier otro órgano judicial o sentencias que no cumplen con los parámetros indicados son líneas interpretativas que desconocen la naturaleza de un procedimiento especial tendiente a ser más sencillo con las demandas de los ciudadanos. Este razonamiento será el evidenciado en la línea jurisprudencial sobre la extensión de jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional, que inicia con la Sentencia C-816 de 2011 y es reiterada en la sentencia C-588 de 2012, con la plena garantía del desarrollo constitucional, legal y reglamentario al que le asiste el deber funcional de las autoridades.

14 Varias propuestas están destinadas a reflexionar sobre una interpretación restrictiva o una más flexible sobre la sentencia de unificación que puede invocarse mediante PAEEJCE; sobre estas posiciones se han presentado acciones de constitucionalidad y revisado sentencias de tutela en el interior de la Corte Constitucional, analizadas más adelante en este texto, que centran las tesis en la figura determinada por el legislador y su configuración.

En ese panorama, es importante reiterar los lineamientos del PAEEJCE en relación con las anotaciones hechas sobre la fuerza vinculante que tiene el precedente judicial, y la postura de las autoridades que debe ceñirse a la aplicación uniforme en sus actos administrativos y demás formas de manifestación. Retomando la exposición, la Corte Constitucional, con el fin de unificar jurisprudencia, profiere la Sentencia SU-611 de 2017¹⁵, debido a la necesidad de establecer los parámetros de la comprensión sobre la naturalidad del fenómeno de la tipología de providencias que pueden extenderse en el procedimiento.

La Corte Constitucional introdujo a la figura de la extensión, en aplicación lógica de la vinculatoriedad general a la que están sometidas todas las autoridades al precedente constitucional, no modifica el objeto de la propia extensión que sigue siendo exclusivamente las sentencias de unificación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo. En tal sentido, no es del resorte de las autoridades administrativas o del Consejo de Estado, por vía del trámite de extensión jurisprudencial consagrado en el CPACA, proceder a extender directamente los fallos de la Corte Constitucional, más allá de los efectos que por su naturaleza vinculante y según la modulación que en ciertos casos pueda definir. (Sentencia SU-611 de 2017)

Filosóficamente, la intención del procedimiento de extensión lleva esta conciliación normativa, en la que el máximo intérprete constitucional sostiene la integridad sistemática y teleológica en las actuaciones del Estado y, de forma integral, en todas sus funciones (tanto en la mirada administrativa como en la función judicial y legislativa), que también comparte la finalidad de modernidad en los sistemas del aparato estatal. Es así que el postulado del reconocimiento del precedente judicial, como un faro que ilumina las decisiones judiciales, es un proceso revolucionario, gestado en el interior de la visión jurista del país y su relación con el derecho administrativo; la identificación de estos procesos supone un avance enorme que posibilita los deseos de igualdad y uniformidad (Pulido Ortiz y Barreto Moreno, 2019).

15 En este caso, mediante acción de tutela contra providencia judicial emitida por el Consejo de Estado, dos docentes solicitan se extiendan los efectos de las sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre la indemnización a que tienen derecho por considerarse víctimas del conflicto armado interno; es importante indicar que no referencian una sentencia en particular, razón por la que fueron negados los efectos de la extensión jurisprudencial por parte del Consejo de Estado. En ese contexto, uno de los aspectos relevantes del problema jurídico radica en determinar la posibilidad de acudir a providencias distintas de las sentencias de unificación para solicitar la aplicación del mecanismo. Al respecto, la Corte, tras el análisis del caso, adoptó una posición que desvirtúa dicha proposición y, en consecuencia, decidió no tutelar el derecho, aceptando las consideraciones de los jueces de tutela.

Seguidamente, la Corte Constitucional vuelve a dictar jurisprudencia de unificación en 2018¹⁶ y nuevamente expone: “La hermenéutica que elaboran las autoridades judiciales que poseen la facultad de unificar jurisprudencia y otorgar comprensiones a normas superiores adquiere el carácter de vinculante para los demás operadores jurídicos” (Sentencia SU-068 de 2018). Por eso, la unificación de precedentes en el interior del CE es el mecanismo de mantenimiento de orden sistemático ante los diversos casos fallados.

Bajo estos preceptos, se puede concluir, sobre las decisiones de la Corte Constitucional, que la figura del precedente y la jurisprudencia dan como resultado una nueva fundamentación al sistema, lo cual genera serio impacto dentro del ordenamiento jurídico colombiano; de ahí que el PAEEJCET sea una tendencia vital para la interpretación, más cuando se presentan vacíos de criterios normativos o múltiples interpretaciones a raíz de dificultades hermenéuticas.

TRANSFORMACIONES AL PAEEJCET DESDE LOS PRECEDENTES DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL PERIODO 2014 A 2018

Revisadas las providencias emitidas por el CE sobre el PAEEJCET, realizaremos un análisis desde 2014 hasta 2018, con el propósito de continuar la actividad realizada por los docentes Rubio Jácome et al. (2023)¹⁷, con el objetivo de seguir abordando este mecanismo y sus transformaciones, que son relevantes en el sistema jurídico del derecho administrativo en Colombia, aun cuando en los últimos años el propósito del sistema administrativo es lograr por parte de las autoridades un cambio de paradigma, al consolidar una administración diligente, eficaz y efectiva ante las peticiones de los ciudadanos.

En otras palabras, el objetivo principal es hacer un análisis hermenéutico para fortalecer el mecanismo consagrado en la legislación, en la que la seguridad jurídica se presenta como herramienta para la contestación de las pretensiones atendidas por las autoridades, dejando a un lado el trámite complejo a instancias del CE, ya que el propósito no es mutar este procedimiento a un

16 En el referenciado caso se estudia una acción de tutela interpuesta por la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (UGPP) contra el Consejo de Estado –secciones A y B– debido al reconocimiento y extensión de los efectos de una sentencia de unificación sobre los criterios que integran el IBC como factor salarial bajo el derecho a la reliquidación pensional; en este orden de ideas, la Corte establece que la tutela no es un mecanismo para desconocer los postulados que establece el procedimiento de extensión jurisprudencial y que aplicando los presupuestos establecidos para el reconocimiento de la solicitud de extensión, indica que acierta en los criterios aplicados en este caso por parte del Consejo de Estado como muestra de seguimiento de sus posturas.

17 Véase Rubio Jácome et al. (2023).

escenario tradicional de un proceso contencioso, ni una revisión de recursos ante las decisiones administrativas ni una nueva instancia, sino adoptar la autenticidad de un sistema efectivo.

De ahí se desprende el reconocimiento de los siguientes casos relevantes, desde el 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2018, con el objetivo de establecer tales transformaciones y reite- rar las reglas procesales diseñadas para el proceso de extensión jurisprudencial de las sentencias de unificación del Consejo de Estado:

¿Cuál ha sido la transformación del PAEEJCE en el periodo 2014-2018 a instancias del CE?		
<ul style="list-style-type: none"> Casos en los cuales se han extendido los efectos de la jurisprudencia del CE 	<ul style="list-style-type: none"> (C.P. Ramírez Ramírez) (Auto NRD 20093, 2014) (C.P. Arenas Monsalve) (Auto NRD 0988, 2014) (C.P. Andrade Rincón) (Auto RD 47833, 2014) (C.P. Arenas Monsalve) (Auto NRD 2062, 2014) (C.P. Gómez Aranguren) (Auto NRD 157414, 2015) (C.P. Vargas Ayala) (Auto NRD 00368A, 2015) (C.P. Vergara Quintero) (Auto NRD 240812, 2015) (C.P. Valbuena Gómez) (Auto NRD 0418, 2016) (C.P. Carvajal Basto) (Auto NRD 21233, 2016) (C.P. Hernández Gómez) (Auto NRD 0183, 2016) (C.P. García González) (Auto NRD 0042, 2017) (C.P. Suarez Vargas) (Auto NRD 128714, 2017) (C.P. Velásquez Rico) (Auto RD 59509, 2018) (C.P. Santofimio Gamboa) (Auto RD 51698, 2018) 	<ul style="list-style-type: none"> Casos en los cuales no se han extendido los efectos de la jurisprudencia del CE

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la investigación documental realizada, resulta evidente que existe un número mayor de providencias sobre el proceso de extensión jurisprudencial, pero no fueron incluidas en este estudio debido a que eran temáticas reiteradas suficientemente por parte de la academia y dentro del mismo sistema jurisdiccional, las cuales niegan por extemporaneidad, por invocar sentencias que no reconocen derechos o por sentencias en acciones abstractas como la nulidad por inconstitucionalidad o nulidad simple de los actos administrativos; por tal motivo, no se tuvieron en cuenta, con la intención de enfocar el análisis en las posturas innovadoras, como propósito para potenciar la dinámica del procedimiento especial y la correspondiente actuación de las autoridades con función administrativa.

En ese orden, se identificó las siguientes situaciones fácticas sobre las características contenidas en las solicitudes sobre la sentencia invocada:

Providencia	Subregla que se crea	Consecuencia	RECHAZAR DE PLANO la solicitud de extensión
(Auto NRD 157414, 2015)	En el evento en que el peticionario invoque se extiendan los efectos de un auto proferido por un tribunal administrativo.		

Nuevamente, la SU del CE es concebida como el requisito indispensable para poder acceder a la extensión de los efectos de la decisión invocada; sin embargo, existen casos contradictorios en los que las solicitudes se sustentan en providencias que no cumplen con tales requisitos, como la anterior situación, en la que referencian un auto proferido en el trámite de apelación por parte de un tribunal administrativo, respecto a lo cual se permite concluir que la prosperidad de la solicitud debe ser rechazada de plano.

Como anotación crítica, en la configuración del ejercicio profesional del derecho resulta extraño acudir al ejercicio de acciones que contradicen palmariamente lo redactado en la legislación, reconociendo, en ocasiones, propósitos destinados a un desgaste y congestión en las instituciones¹⁸. Por ello, las particularidades de la sentencia constituyen el escenario para que las autoridades posean herramientas en las gestiones que deben resolver; por ejemplo, se encontró igualmente las siguientes subreglas imprimidas respecto de la sentencia invocada:

Providencia	Subregla que se crea	Consecuencia	RECHAZAR por improcedente la solicitud de extensión
(Auto NRD 20093, 2014)	Si en solicitud alude a varias providencias de diferentes secciones del CE, pero en ninguna cumple con los presupuestos legales indicados para reconocerse como SU.		
(Auto NRD 20093, 2014)	Si la solicitud invoca sentencias de unificación en sede de revisión de tutela proferidas por la Corte Constitucional.		
(Auto RD 47833, 2014)	Si en las etapas del procedimiento invoca diferentes sentencias "SU" modificando su referencia.		
(Auto NRD 0183, 2016)	Si la sentencia invocada en el trámite no guarda identidad con la situación de la peticionaria		
(Auto RD 51698, 2018)	Si la sentencia no cumple los presupuestos del legislador consagrados en el artículo 270 del CPACA.		

¹⁸ Estas acciones evidencian un desconocimiento del numeral 2 del artículo 6 del CPACA, denominado "Deberes de las personas".

Las particularidades definidas constituyen el horizonte actual del papel de la jurisprudencia, al reconocer criterios diferentes a los establecidos en la legislación, lo que permite la creación de subreglas para garantizar la autenticidad de la herramienta y su ejercicio por parte de las instituciones del derecho administrativo; es así que las subreglas dispuestas en el anterior cuadro direccionan los esfuerzos para consolidar un sistema propio del PAEEJCE respecto de las sentencias de unificación acordes con los lineamientos desarrollados por la doctrina del CE.

La primera sentencia del anterior cuadro¹⁹ resulta un caso interesante de estudio, al punto de generar un razonamiento en el que pareciera que la autoridad o los jueces poseen la capacidad omnicomprendiva, pues no existe referencia de ninguna sentencia vinculante de forma precisa sino que recurre a numerosas disposiciones cuyos temas, en algunos casos, son abismalmente diferentes a la circunstancia descrita por el peticionario; claro ejemplo para justificar el deber consagrado propiamente en las disposiciones legisla, en las que existe la carga para el peticionario de reconocer, identificar e invocar una sentencia de tipo “SU” proferida por el CE; por lo tanto, no es deber de la autoridad en sede administrativa ni del juez en sede judicial realizar un trabajo de búsqueda jurisprudencial, porque ello conlleva la desnaturalización del mecanismo y desvirtúa la lógica con la que fue diseñado.

En el tercer caso se referencia situaciones en las que la sentencia citada para extender los efectos es diferente en las etapas del procedimiento, es decir, no es congruente, o también las circunstancias en las que en los supuestos de hecho y de derecho no existe similitud con la situación del peticionario, por lo cual arrojan como resultado la no prosperidad de la solicitud. Resulta crítico la disparidad y poca integralidad al invocar una sentencia ante la autoridad y cambiarla en sede judicial o en las demás etapas del procedimiento, reconociendo un ejercicio de insuficiencia epistémica.

No obstante, existen algunas circunstancias dentro del trámite a las cuales las autoridades administrativas deben generar análisis destinados a la motivación de sus decisiones; por lo tanto, a la luz de las disposiciones consagradas en el CPACA con el propósito de no cambiar o mutar el proceso a una actuación administrativa ordinaria, incluir recursos improcedentes o proposiciones que no son compatibles con el ejercicio propio del mecanismo de extensión jurisprudencial.

19 En el Auto (NRD 20093, 2014), el caso del peticionario solicita a INVIAS la devolución de unos dineros correspondiente a una contribución de valorización bajo el fundamento del pago de lo no debido a través del PAEEJCE, para lo cual invoca una serie de sentencias de unificación, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, con fundamento en el principio *lura novit curia* (poder de juez de aplicar el derecho al caso).

Para ello, se identificó las siguientes situaciones fácticas del PAEEJCE en sede administrativa sobre los supuestos que deben seguir las autoridades ante:

Providencia	Subregla que se crea		
(Auto NRD 0988, 2014)	En el trámite del PAEEJCE no puede invocarse dentro de la interposición de un recurso ante una decisión administrativa.	Consecuencia	RECHAZAR por improcedente la solicitud de extensión
(Auto NRD 21233, 2016)	El PAEEJCE no puede iniciarse en tribunales administrativos ni en ninguna otra entidad que no sea la autoridad competente para tramitar la solicitud.		
(Auto NRD 0042, 2017)	Los asuntos que pueden extenderse deben ser de competencia del CE, reconocidos en sus sentencias, siguiendo, los artículos 104 y 105 del CPACA		

La labor de la autoridad es verificar el cumplimiento de las posturas desarrolladas en el procedimiento especial, es decir, seguir los lineamientos propuestos en el artículo 102 de la Ley 1437 sobre las pautas en sede administrativa; anotación importante para considerar la diligencia como la etapa de inicio y que es condición necesaria para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; es palmario que quienes acuden al CE mediante la revisión de un recurso o sin poseer las características descritas por los resultados obtenidos en sede judicial, se convierte en una acción contraproducente a lo establecido en la ley; acudir al trámite en sede judicial debería ser tratado desde una disposición extraordinaria y residual.

Ahora bien, en aquellos eventos en los que el escrito razonado y la invocación de la sentencia ante la autoridad evidencien la falta de competencia para resolver, se desconocen un elemento estructural del funcionamiento de la Administración pública. Por ello, esta premisa de la competencia resulta vital para reconocer las diversas funciones consagradas a las entidades relacionadas bajo las dimensiones de la descentralización, desconcentración y delegación²⁰.

Continuando con el ejercicio, se identificaron las siguientes subreglas en los casos relacionados con las disposiciones por parte del CE en sede judicial del PAEEJCE, que busca garantizar su autenticidad y teleología, con el propósito de lograr su aplicación correcta, postulados que a futuro constituyen criterios de revisión por parte de las autoridades.

²⁰ Reconociendo los principios consagrados en la función administrativa (Constitución Política, art. 209).

Providencia	Subregla que se crea	Consecuencia	NEGAR los efectos de la extensión jurisprudencial
(Auto NRD 240812, 2015)	El procedimiento en sede judicial ante el CE no permite fundamentar el tema jurídico para tomar otra decisión o variar el problema jurídico contenido en la sentencia invocada		
(Auto RD 59509, 2018)	Si no existe certeza en las situación fáctica y jurídica, o existe duda en el examen de compatibilidad con la sentencia de extensión.		

Y, por otro lado, la decisión de extender los efectos debe estar soportada en:

Providencia	Subregla que se crea	Consecuencia	ACCEDER a la extensión jurisprudencial
(Auto NRD 2062, 2014)	El peticionario realiza un ejercicio argumentativo sobre la sentencia que se invoca para configurar la situación fáctica y jurídica en términos de uniformidad.		
(Auto NRD 0418, 2016)	Después de realizar un examen satisfactorio y detallado de los criterios facticos y jurídicos que permitan concluir la similitud del caso de la sentencia se pretende extender.		

El examen de la autoridad debe delimitarse a la identificación y configuración de los presupuestos contenidos en la sentencia aludida, desde comprensiones interpretativas sistemáticas, es decir, un recuento de las normas aplicables al caso, para lograr un resultado de certeza en la operación jurídica; de ahí la relevancia de la carga argumentativa del peticionario en el escrito de solicitud.

Esta actividad ha sido entendida correctamente por el CE; en los últimos años, y con la llegada de la reforma al CPACA, se observa cómo la comprensión del procedimiento permite reconocer la ontología lograda con la medida para el acceso del ciudadano al aparato judicial, siguiendo los parámetros de casos anteriores, lo cual genera un bloque normativo sólido. Por ejemplo, se observa un caso en el que un grupo de personas pretendía la extensión de un fallo; la tarea estuvo enmarcada en individualizar cada caso para reconocer o negar los efectos, según el cumplimiento de los criterios establecidos tanto en el mecanismo como en la sentencia referida.

Providencia	Subregla que se crea	Consecuencia	ACCEDER a la extensión jurisprudencial los que reúnen los requisitos y NEGAR los efectos para los demás.
(Auto RD 59509, 2018) (Auto NRD 128714, 2017)	Si dentro del asunto en estudio existe un grupo de peticionarios que reúnen los requisitos para la extensión y otros que no aprueban el examen de similitud de los supuestos facticos y jurídicos.		

Estas conclusiones aportan un escenario en el que los mecanismos creados por el legislador deben agotarse correctamente para concretar los fines establecidos, no solo por el constituyente sino por las demandas sociales presentadas por los retos actuales que hacen de la operatividad del Estado un modelo complejo, pero al cual el derecho debe hacer frente para su propia transformación y legitimidad.

Por último, existen vicisitudes derivadas de la aplicación del mecanismo que aún no han sido objeto de análisis o de consideraciones en las decisiones del CE como órgano rector del derecho administrativo; por tal motivo, la invitación es a seguir revisando los posibles escenarios destinados a fortalecer las actuaciones de las autoridades, dejando a un lado ciertas confusiones producidas por dudas procesales o interpretaciones ambiguas del texto normativo.

DESAFÍOS ACTUALES DEL PAEEJCET

La Administración pública, junto con las tesis desarrolladas por el Estado moderno, debe enmarcarse en una serie de criterios revolucionarios. El mismo sistema jurídico colombiano ha entendido tales disposiciones para iniciar una relectura de las fuentes del derecho; mediante la cual, la jurisprudencia desempeñó un papel preponderante, pues convirtió el precedente judicial en una herramienta útil en la toma de decisiones, tanto en sede administrativa como judicial, lo cual posibilitó la inclusión de novedosos escenarios, como el PAEEJCE.

Sin embargo, el impacto del mecanismo ante las autoridades no resulta ser el esperado; las razones dependen de varios factores, como la poca capacitación en cuanto a las etapas del procedimiento, o no tener un ejercicio de coordinación entre las decisiones de los órganos de cierre con las entidades que deben resolver las peticiones; es decir, un primer desafío demanda una labor en la que existan relaciones pedagógicas para que los administradores públicos, o los que tienen el deber de responder las solicitudes, tengan un amplio espectro de competencias cognitivas respecto de las actualizaciones jurisprudenciales, mayormente ante las “SU”.

La actualización en derecho supone un ejercicio natural de la actividad tanto política como jurisdiccional, dando como resultado la dinamización del procedimiento por ello, la presencia de

instituciones obsoletas o que no tienen un compromiso de recarga hermenéutica llevan a resultados contraproducentes, no cumplir los objetivos planteados; así, la premisa de la descongelación del aparato de justicia se desvirtúa porque al no tener claro su fundamentación, genera un efecto adverso, lo cual lleva más casos a la jurisdicción contenciosa.

El desafío radica en las autoridades, en sus diversos órdenes y niveles, pues no solo deben coordinarse, sino asumir posturas acordes con las directrices emitidas en los razonamientos precedidos, pinceladas propias de un Estado contemporáneo; así deben entenderse dispositivos como el procedimiento especial, como una ventana para seguir apostando por un sistema robusto, con celeridad y experticia en las funciones que están en cabeza de la Administración pública. Ahora mismo, la necesidad de actualización, formación, evaluación y seguimiento a los manuales de los funcionarios al servicio estatal constituye una materia de imperativa revisión.

Del mismo modo, una segunda propuesta de forma generalizada, según la reflexión de los mandatos de la Corte Constitucional, supone la obligación de que en cada actuación, es decir, independiente del mecanismo de extensión jurisprudencial, deben seguirse de forma preferente las disposiciones integrales del precedente constitucional, no solo como un eslabón de garantía de uniformidad y seguridad jurídica, sino más allá, como un criterio de corrección de derechos fundamentales, dando luces hermenéuticas en el alcance por parte de la Administración.

De tal panorama se genera la tesis innovadora respecto a que se debe generar un debate sobre la ampliación de este procedimiento, lo cual posibilitaría que, ante los precedentes reconocidos y reiterados por parte de los tribunales administrativos, se constituya, de igual forma, la habilitación para que las autoridades pasen a dictar decisiones en las que extiendan los efectos de las sentencias que reconocen derechos; esto como una garantía procesal de celeridad y una medida adicional para que se empiece a depurar la carga laboral en los casos que tienen como responsable al CE; sumado a la tendencia de establecer el respeto por el precedente horizontal, potenciando con ello un sistema de decisiones judiciales.

Los mismos criterios llevan a enlazar la figura al sistema constitucional, para simplificar los procesos de reconocimientos de derecho consagrados en las acciones constitucionales; aspectos que merecen ser tratados desde el ejercicio investigativo y epistémico enmarcado en el derecho administrativo, como bastión del derecho público. Finalmente, la descripción de estos desafíos no desconoce las mutaciones o disposiciones que deben ser definidas en los procesos administrativos, muchos de los cuales deben tener en cuenta los retos de las sociedades contemporáneas.

CONCLUSIONES

La inclusión del PAEEJCE debe entenderse como un momento central en el sistema jurídico del derecho administrativo colombiano, en la medida que es la desembocadura de figuras que buscaban la transmisión y decisión de las autoridades conforme lo hacían las entidades judiciales, como propósito de igualdad, uniformidad, coordinación y los demás principios institucionales bajo el deber de servicio a los intereses de la comunidad y la realización de los derechos, como es de esperar en un Estado social de derecho como el instaurado en Colombia.

Por ello, el precedente judicial sigue constituyéndose como un instrumento vital para el funcionamiento de la administración de justicia, junto con su papel de corrección judicial; tal filosofía es la empleada en la modificación desde la reflexión contenida anteriormente con el concepto de doctrina probable hasta la posición relevante mediante la cual se ajusta el actual sistema de fuentes del derecho. Por ende, la relación entre precedente y derecho de la Administración pública es cada vez mayor; la identificación de la *ratio decidendi* constituye un elemento central en la consolidación de un sistema coherente, orientado a la adopción de decisiones sustentadas en sus propias tradiciones y en las exigencias de una democracia constitucional. En ese contexto, el mecanismo de extensión logra insertarse en la dinámica jurídica y política como una herramienta para el fortalecimiento del disfrute de los derechos fundamentales, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, así como para la garantía de celeridad mediante plazos razonables en la resolución de las peticiones, en consonancia con los postulados de una justicia del siglo XXI.

Tales criterios son reconocidos evidentemente por el legislador, que lanzó una reforma al procedimiento y, en general, a todo el CPACA, con el firme propósito de consolidar un sistema de derecho administrativo accesible, eficaz y eficiente para que quienes deseen activar las figuras procesales en torno a la materialización de un derecho sustancial sea resuelto con uniformidad y agilidad. Por ello, el procedimiento contenido en los artículos anteriormente precitados estableció insumos que ahora hacen parte activa de las acciones que la Administración debe verificar en su ejercicio, reconociendo que varias de las premisas constituidas ahora en ley nacieron de la revisión ejecutada por la academia en las revisiones de providencias sobre el negocio jurídico en cuestión.

Razón de peso para entender que las consideraciones que buscan modernizar las solicitudes de extensión jurisprudencial pasan por la dinámica de lograr la efectividad en el reconocimiento de los derechos; aspectos que tiene como metodología la obtención de exámenes satisfactorios en la sistematización de las SU, siendo su propósito podar las ambigüedades en el alcance de los derechos o en las etapas del trámite.

Ahora bien, resulta necesario abonar la comprensión hermenéutica expuesta por la doctrina constitucional en busca de potenciar un pensamiento ciudadano siguiendo las disposiciones contenidas en el texto constitucional, las posturas consagradas por el legislador y la interpretación o alcance normativo que a través de sus decisiones los jueces realizan amparados por su función; esto no es más que los esfuerzos para conciliar un Estado legítimo, dinámico, coordinado y ágil en el reconocimiento de sus precedentes; esta visión la manifiesta las sentencias SU-611 de 2017 y SU-068 de 2018, al proponer la integralidad por parte de los operadores administrativos en el procedimiento de extensión jurisprudencial.

Finalmente, las herramientas e insumos de las autoridades para garantizar un orden justo pasa por una cruzada académica y profesional; de ahí que el mecanismo de extensión tiene como tendencia un ejercicio de análisis, lo cual le permite robustecerse como escenario vital para que los derechos subjetivos sean una realidad inmediata, bajo el panorama del derecho de los jueces, en el que la motivación de sus decisiones posibilita abrir estos escenarios a debates argumentativos valiosos; en otras palabras, no existe otra vía sino la de garantizar la esencia del derecho administrativo, que desde su origen está determinado por las consideraciones de los jueces, conforme con la ley, actualmente adaptada al PAEEJCE como manifestación de esta evolución del derecho administrativo.

REFERENCIAS

- Bernal Pulido, C. y Bustamante, T. (2015). *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*. Universidad Externado.
- Cabarcas Mercado, C. E. (2023). *Mecanismo de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, aplicación en materia de responsabilidad patrimonial del Estado*. Editorial Ibáñez.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2014). Auto NRD 00988, C. P.: Gerardo Arenas Monsalve.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2014). Auto NRD 02062, C. P.: Gerardo Arenas Monsalve.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2014). Auto NRD 20093, C. P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2014). Auto RD 47833, C. P.: Hernán Andrade Rincón.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2015). Auto NRD 00368A, C. P.: Guillermo Vargas Ayala.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2015). Auto NRD 1574-14, C. P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2015). Auto NRD 240812, C. P.: Luis Rafael Vergara Quintero.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2016). Auto NRD 51853, C. P.: Ramiro Pazos Guerrero,
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2016). Auto NRD 21233, C. P.: Stella Jeannette Carvajal Basto.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2017). Auto NRD 00042, C. P.: María Elizabeth García González.

- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2017). Auto NRD 1287-14, C. P.: Rafael Francisco Suarez Vargas.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2018). Auto RD 51698, C. P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Consejo de Estado de Colombia (CEC). (2018). Auto RD 59509, C. P.: Marta Nubia Velásquez Rico.
- Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia C-093, M. P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia (2001). Sentencia C-836, M. P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.
- Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia C-634, M. P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia C-816, M. P.: Dr. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional de Colombia (2013). Sentencia C-838, M. P.: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia (2016). Sentencia C-586, M. P.: Dr. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional de Colombia (2017). Sentencia SU-611, M. P.: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional de Colombia (2018). Sentencia SU-068, M. P.: Dr. Alberto Rojas Ríos.
- Gil Botero, E. (2014). *La constitucionalización del derecho de daños*. Editorial Temis.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2020, 21 de abril). Curso de Procedimientos Administrativos V 2020 Extensión de la Jurisprudencia. <https://www.youtube.com/watch?v=SWJLCwKYJAs>
- Jiménez Escalante, J. T. y Yáñez Meza, D. A. (2019). Derecho procesal transformador en la reparación de las nuevas víctimas del conflicto armado en Colombia: desafíos para el proceso de responsabilidad del Estado. *Revista chilena de derecho*, 46(1), 129-154. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372019000100129>
- Montaña Plata, A. y Ospina Garzón, A. F. (2016). *La constitucionalización del Derecho administrativo*. Universidad Externado de Colombia.
- López Medina, D. E. (2019). *El derecho de los jueces* (2ª ed.). Legis .
- Pulido Ortiz , F. E. y Barreto Moreno, A. A. (2019). *La regla del precedente en el derecho administrativo*. Temis.
- Quinche Ramírez , M. F. (2015). *Derecho constitucional colombiano* (6ª ed.). Temis.
- República de Colombia (2011). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.
- República de Colombia (2021). Ley 2080. *Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo –ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*.
- Reyes Granados, J. D. (2020). Aspectos jurídicos sobre el reconocimiento de la responsabilidad del Estado colombiano por los actos de reforma constitucional. *Revista Infometrica - Serie Sociales y Humanidades*, 78-108.

- Rubio Jácome, V. A., Pabón Giraldo, L. D. y Yáñez Meza, D. A. (2023). Utilidad y mutaciones del procedimiento administrativo especial de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades en Colombia, del 4 de julio de 1991 al 31 de diciembre de 2013. *Estudios Socio-Jurídicos*, 25(1), 1-37. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.12174>
- Vila Casado, I. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo (3a ed)*. Bogotá : Editorial Universidad Libre.
- Yáñez Meza, D. A. (2016). Elementos de la democracia en la función judicial desde el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Código General del Proceso y reformas procesales en Iberoamérica*, 269-310.
- Yáñez Meza, D. A. (2019). El derecho de los jueces y el derecho de la administración pública: de la doctrina legal más probable al procedimiento de extensión de la jurisprudencia. *Revista Academia & Derecho*, 195-232. doi: <https://doi.org/10.18041/2215-8944/academia.19.6014>