

PROCEDENCIA DE LA FIGURA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD (E.P.S).

“El Estado Nacional, como marco para la aplicación de los derechos humanos y la democracia, ha hecho posible una nueva forma más abstracta de integración social que va más allá de las fronteras de linajes y dialectos ” Jürgen Habermas.

CÉSAR AUGUSTO HURTADO JIMENÉZ¹

Artículo de Investigación

¹ Estudiante egresado de la Universidad Nacional de Colombia perteneciente a la especialización de Seguridad Social de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Manizales. Contacto, Celular: 3148938107 Correo electrónico: cahurtadoj@gmail.com

RESUMEN

OBJETIVO: El siguiente artículo tiene como propósito determinar la aplicación de la figura de Unificación Jurisprudencial por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), siendo necesario definir si por virtud de la legislación colombiana, estas cumplen funciones y obligaciones del estado relacionadas con la administración y gestión de un servicio público, para lo cual se analizó la normatividad aplicada al Sistema de Seguridad Social Colombiano.

METODOLOGÍA: ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA: Se utilizó este tipo de investigación ya que lo que se pretende con este artículo es la utilización preferente de información cualitativa, caracterizada por el análisis jurídico de la normatividad aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud del País, para proceder a su interpretación sobre el objeto de estudio. **RESULTADOS:** Es posible para las autoridades administrativas (Empresas Promotoras de Salud - E.P.S), adoptar un formulario válido y que desarrolle lo establecido por la Ley 1437 de 2011 en su artículo 102, en relación con la extensión de la jurisprudencia de las altas cortes a terceros. **CONCLUSIONES:** la institucionalización de un formato para reclamar la unificación jurisprudencial no es una idea, es una necesidad legal y como tal habrá de darle el tratamiento, y como veedor de tal situación tendrá sus espacios la academia mediante la generación doctrinaria de las posibles formas de funcionalidad.

Palabras claves: Procedencia, Jurisprudencial, Unificación, Seguridad Social, E.P.S, Autoridad Administrativa, Precedente, Legislación, público, Privado.

ANALYSIS OF THE ORIGIN OF THE FIGURE OF JURISPRUDENCE UNIFICATION IN ADMINISTRATIVE DECISIONS PROMOTING HEALTH INSTITUTIONS (EPS) .

" The Federal Government as a framework for the implementation of humans rights and democracy , has made possible a more abstract new form of social integration that goes beyond the borders of tribes and dialects " Jürgen Habermas"

ABSTRACT

OBJECTIVE: The following article aims to determine the application of the figure of Jurisprudential Unification by the Health Promotion Entities (E.P.S), being necessary to define whether for under Colombian law, fulfill these functions and duties related to state administration and management of a public service , for which the regulations applied to the Colombian Social Security System was analyzed. **METHODOLOGY: QUALITATIVE RESEARCH APPROACH:** this research was used as the aim with this article is the preferential use of qualitative information, characterized by the legal analysis of the applicable regulations of Social Security System in Health of the country, for proceed with its interpretation of the subject matter. **RESULTS:** It is possible for the administrative authorities (Health Promotion Companies - EPS), adopt a valid form and develop the provisions of the 1437 Act 2011 Article 102 in conjunction with the extension of the jurisprudence of the high courts to third parties. **CONCLUSIONS:** Institutionalizing a form to claim the jurisprudential unification is not an idea, it is a legal requirement and as such must give treatment, and as overseer of this situation will have their space academy by generating doctrinal possible forms of functionality.

KEYWORDS

Origin, Jurisprudential, Unification, Social Security, EPS, Management Authority, Previous, Legislation, Public, Private.

I. INTRODUCCIÓN.

1.1 La Jurisprudencia como Fuente del Derecho Administrativo.

Según el profesor Norberto Bobbio las fuentes del derecho “son aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas”². Como fuente formal está la ley, y la jurisprudencia y como fuentes reales los usos y la costumbre. Ahora el concepto de fuente formal puede entenderse como el modo exclusivo para designar a los órganos legitimados para crear Derecho y a los procedimientos de creación del mismo. Para otro sector doctrinal la fuente formal es la norma en sí.

La Jurisprudencia está compuesta por el conjunto de las decisiones de los jueces, en nuestro caso los Jueces Administrativos así como el Juez Constitucional, pero ella desempeña un papel diferente según se trate del derecho administrativo Francés o Colombiano.

(...)

En el Derecho Administrativo Colombiano: Debido a la importancia que tiene la ley en Colombia, la jurisprudencia administrativa, como fuente del derecho, representa en nuestro país un papel menos importante que en Francia. Es así como, contrariamente a lo sucedido en aquel país, en nuestro medio el contenido del derecho administrativo lo encontramos en gran parte de los textos legales, como lo notaremos en el desarrollo de este curso. Sin embargo, esto quiere decir que sea una fuente despreciable, pues de todas maneras influencia del derecho francés y la evolución permanente de la vida administrativa permiten que el juez administrativo en nuestro medio tenga algunas posibilidades de aportes a la evolución. En efecto, por una parte, la ley no puede preveer todas las situaciones y, por otra, aun previéndolas da lugar con frecuencia a diversos problemas de

² Definición clásica expuesta por BOBBIO, Norberto. 2002. Teoría General del Derecho. Editorial Temis. Bogotá. 148 (Bobbio, 2002)

interpretación, correspondiéndole al Consejo de Estado y a los Tribunales llenar los vacíos y decidir la interpretación que debe aplicarse. Obviamente, estas funciones de aplicar la ley llenar sus vacíos e interpretarla corresponden también a los jueces de la jurisdicción común en sus diferentes especialidades. Pero dentro del derecho administrativo, recordando nuevamente su gran campo de acción su permanente evolución y su relativa juventud, las posibilidades de llenar vacíos e interpretar la ley son más frecuentes y numerosas, por lo cual podemos afirmar que en Colombia la jurisprudencia dentro de esta rama del derecho desempeña un papel más importante que dentro de las otras ramas jurídicas. (Libardo Rodríguez Rodríguez, 2000 p.33).

Respecto al reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal del derecho la Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2011, estableció:

“El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal del derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea Constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas Cortes de justicia, adquiere carácter vinculante”.

1.2 La Función de Unificación Jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas Jurisdicciones y, en particular, del Consejo de Estado.

Al existir cierto grado de indeterminación en las normas jurídicas y multiplicidad de operadores judiciales y administrativos que pueden llegar a entendimientos distintos sobre su alcance³, resulta necesario que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones cumplan una función de unificación jurisprudencial que brinde a la sociedad “cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad”⁴ y se garantice el derecho constitucional a que las decisiones “se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico” (seguridad jurídica). Lo anterior es fundamental en la formulación del Estado Social de Derecho, en el cual no basta la sola enunciación constitucional de la igualdad formal ante la ley, sino que es necesario “además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario”. La función de unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones tiene una amplia tradición en nuestro derecho y en la propia jurisdicción de lo contencioso administrativo; además, en las últimas décadas ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial por su importancia para la realización de derechos y principios constitucionales inherentes al Estado Social de Derecho, como la igualdad, la seguridad jurídica y, en el caso de la Administración, la plena aplicación del principio de legalidad. Uno de los primeros pronunciamientos sobre la materia ocurrió precisamente en el contexto de la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, a propósito de la revisión de constitucionalidad del recurso extraordinario de súplica, el cual, como se recuerda, procedía cuando las salas del Consejo de Estado desconocían

³ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011: “El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.”

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001.

sentencias de la Sala Plena de la corporación. La Corte Constitucional se preguntaba entonces cómo se logra la unidad del ordenamiento jurídico y se garantiza el derecho a la igualdad en un Estado de Derecho que reconoce la autonomía judicial y la separación de las ramas del poder público, frente a lo cual la respuesta fue clara y directa: mediante la unificación de la jurisprudencia.

1. 3 Extensión de las Sentencias de Unificación de la Jurisprudencia

Una de las novedades más importantes del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 18 de enero de 2011) en adelante nuevo código es el de la extensión de las sentencias unificación de la jurisprudencia. El propósito principal de este nuevo instituto es el de asegurar que la administración se tome en serio la jurisprudencia de sus jueces y su marco teórico lo constituye lo que se ha denominado el sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa (Zambrano, 2011)⁵, Tocado del sistema de derechos y garantías de la Constitución del 91, el nuevo código debe leerse en esa clave de principios y protección de los derechos fundamentales, pues allí “el ciudadano se convierte entonces en el centro y núcleo de la actuación administrativa” (Álvarez, 2011: 31) y en donde se aboga porque sea la administración la que directamente proteja los derechos de las personas “sin necesidad de la intervención del juez” (Zambrano, 2011: 56).

La extensión y unificación de la jurisprudencia hace parte de ese sistema de garantías para la protección de los derechos en sede administrativa y enlaza con toda la parte dogmática de la Constitución, en especial con los principios de efectividad de los derechos de las personas (art. 2), de igualdad (art. 13), de buena fe (art. 83), y también con metas estatales como la colaboración con la justicia (arts. 95 y 113) y la eficiencia y eficacia de la administración (art. 209).

⁵ Especialmente el apartado titulado “A. Una nueva visión del papel del Estado y de la administración de su relación con las personas”, p. 43 y ss.

1.4 Parámetros materiales para identificar las sentencias de unificación que pueden ser objeto de extensión jurisprudencial.

Para determinar cuáles de las sentencias de unificación jurisprudencial identificados, servían además para solicitar la extensión de sus efectos en sede administrativa, se tuvo en cuenta lo previsto en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 cuando señala que "...las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos...". En esa medida dentro de las sentencias de unificación se escogieron aquellas que, además, habían reconocido un derecho. Se entendió que el otro requisito relacionado con la identidad fáctica y jurídica es un asunto probatorio que en cada caso deberá demostrar el interesado, el cual no afecta la naturaleza unificadora y de extensión de la respectiva providencia. En todo caso, como la figura de extensión tiene una relación directa con el "deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia" contenido en el artículo 10 de la Ley 1437, el análisis de las sentencias tuvo en cuenta adicionalmente la identificación de la disposición constitucional, legal y reglamentaria aplicada o interpretada en la sentencia.⁶

DESARROLLO DEL TEMA

Conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 en su artículo 10, ¿Es necesario y pertinente que las Empresas Promotoras de Salud (EPS) apliquen el precedente jurisprudencial de unificación en sus decisiones administrativas?

La ley 1437 del 18 de enero de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció las

⁶ Las Sentencias de Unificación y mecanismo de extensión de la Jurisprudencia. Publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Pag. 52 y 53

normas cuya finalidad primordial es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 reza:

“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.*

NOTA: *Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-634 de 2011, en el entendido 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”.*

Con el fin de establecer si el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, reguladora de las actuaciones aplicadas a “todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas” (Ley 1437 de 2011, Artículo 2° Ámbito de Aplicación), es vinculante para las Entidades Promotoras de Salud (EPS) como autoridad

administrativa es necesario definir si por virtud de la legislación colombiana, estas cumplen funciones y obligaciones del estado relacionadas con la administración y gestión de un “servicio público”, para lo cual se relaciona la normatividad aplicada al Sistema General de Salud en nuestro país.

La Constitución Política de Colombia, ha establecido en su artículo 49 que:

“ARTICULO 49. Modificado por el Acto Legislativo No 02 de 2009. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”.

Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", ha establecido entre otros:

“ARTICULO. 153.-Fundamentos del servicio público. Además de los principios generales consagrados en la Constitución política, son reglas del servicio público de salud, rectoras del sistema general de seguridad social en salud las siguientes:

1. Equidad. El sistema general de seguridad social en salud proveerá gradualmente servicios de salud de igual calidad a todos los habitantes en Colombia, independientemente de su capacidad de pago. Para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como mecanismos para evitar la selección adversa.

2. Obligatoriedad. La afiliación al sistema general de seguridad social en salud es obligatoria para todos los habitantes en Colombia. En consecuencia, corresponde a todo empleador la afiliación de sus trabajadores a este sistema y del Estado facilitar la afiliación a quienes carezcan de vínculo con algún empleador o capacidad de pago”.

Así mismo en el Capítulo II, sobre la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se establece:

“ARTICULO. 177.-Definición. Las entidades promotoras de salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo

de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación al fondo de solidaridad y garantía, de que trata el título III de la presente ley”.

A la luz de la Constitución política de Colombia de 1991, la Jurisprudencia pasa a tener un papel más activo dentro de las fuentes del derecho (el Derecho de los jueces – Diego López Medina), y en tal sentido la Ley 1437 en su artículo 10, indicó la aplicación uniforme de la jurisprudencia, unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En tal sentido, corresponde a las autoridades administrativas resolver los asuntos de sus competencias, conforme lo indica no solo la ley expedida por el legislador o Congreso de la República, sino que además requiere resolver los asuntos con base en los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se hace necesario estructurar un procedimiento adecuado para que esta situación pueda ser presentada en debida forma, el cual ha sido fijado por la misma normatividad colombiana, donde el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 establece las formas y figuras bajo las cuales los particulares o administrados deberán presentar sus solicitudes de vinculación jurisprudencial, es decir la aplicación de las sentencias de unificación.

Ahora bien, si la misma norma fija el proceder adecuado para hacer efectiva la protección legal establecida en el artículo 102 de la Ley 1438 de 2011, lo más conveniente sería que las autoridades administrativas desarrollen en su sistema

de control de calidad un “formato” que establezca todos los parámetros que la ley requiere para efectuar las solicitudes de aplicación de la unificación jurisprudencial.

Teniendo en cuenta lo indicado en la primera parte del presente escrito, las Entidades Promotoras de Salud (E.P.S), en su calidad de Autoridades Públicas (por administrar y gestionar el servicio público de la Salud), deben basados en el gran flujo de solicitudes de protección de derechos que le son presentadas, institucionalizar un formato en el que se establezcan los lineamientos establecidos en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 que reza:

“Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

- 1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.*

2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período 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 probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta 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.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado

cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.

NOTA 1: *Los incisos 1° y 7° fueron declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-816 de 2011, 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.*


NOTA 2: *La expresión "sentencia de unificación" y el numeral 3° del inciso 5° fueron declarados EXEQUIBLES por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-588 de 2012.*

RESULTADOS

Con los requisitos expuestos, es posible para las autoridades administrativas (Empresas Promotoras de Salud - E.P.S), adoptar un formulario válido y que desarrolle lo establecido por la norma con el que todos los usuarios del Sistema de Salud que requieran de la aplicación de Unificación Jurisprudencial lo hagan en debida forma y conforme a las directrices institucionales.

La situación expuesta comporta un debido tratamiento legal a una protección de los derechos fundamentales de quienes reclaman estar en situaciones similares ya resueltas, en tal sentido la administración podrá optimizar los tiempos de decisión y se adoptaran respuestas uniformes que garanticen el derecho a la igualdad de las personas.

Por lo tanto y atendiendo a lo expuesto, presento la propuesta de formato a institucionalizar como herramienta del sistema de gestión de calidad por parte de las Empresas Promotoras de Salud (E.P.S).

		FORMULARIO PARA LA APLICACIÓN DE LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DICTADA POR EL CONSEJO DE ESTADO.	
INFORMACIÓN PERSONAL PARA SER DILIGENCIADA POR EL COTIZANTE O CABEZA DEL GRUPO FAMILIAR			
NOMBRES Y APELLIDOS			SEXO M <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/>
DOCUMENTO DE IDENTIDAD No:	C.C <input type="checkbox"/>	C.E <input type="checkbox"/>	FECHA DE NACIMIENTO DÍA <input type="checkbox"/> MES <input type="checkbox"/> AÑO <input type="checkbox"/>
ESTADO CIVIL:	SOLTERO <input type="checkbox"/> CASADO <input type="checkbox"/> VIUDO <input type="checkbox"/> SEPARADO <input type="checkbox"/> UNIÓN LIBRE <input type="checkbox"/> NÚMERO DE PERSONAS A CARGO <input type="checkbox"/>		
NIVEL DE ESTUDIOS:	BACHILLER <input type="checkbox"/> TECNOLÓGICO <input type="checkbox"/> UNIVERSITARIO <input type="checkbox"/> ESPECIALIZACIÓN <input type="checkbox"/> PROFESIÓN <input type="checkbox"/>		
VIVIENDA:	PROPIA <input type="checkbox"/> FAMILIAR <input type="checkbox"/> ARRENDADA <input type="checkbox"/>		
DIRECCIÓN DE RESIDENCIA	BARRIO	TELÉFONO	CIUDAD
TIPO DE SOLICITUD			
INFORMACIÓN PARA SER DILIGENCIADA POR EL EMPLEADOR			
IDENTIFICACIÓN DEL EMPLEADOR			
No DE IDENTIFICACIÓN	C.C <input type="checkbox"/>	C.E <input type="checkbox"/>	FECHA DE NACIMIENTO DÍA <input type="checkbox"/> MES <input type="checkbox"/> AÑO <input type="checkbox"/>
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL	DIRECCIÓN DOMICILIO PRINCIPAL		TELÉFONO:
ACTIVIDAD ECONÓMICA:	CÓDIGO		
INFORMACIÓN SOBRE EL EMPLEADO COTIZANTE			
FECHA DE INGRESO	DÍA: <input type="checkbox"/>	MES <input type="checkbox"/>	AÑO <input type="checkbox"/> CARGO INGRESO BASE
RAZONES DEL PETICIONARIO PARA LA APLICACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO POR PARTE DE LA EPS			
CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS GENERALES PARA QUE LA EPS EXTIENDA LOS EFECTOS DE UNA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DICTADA POR EL CONSEJO DE ESTADO			
1. Tiene Justificación razonada que evidencie que se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de Unificación invocada SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> si la respuesta es sí establezca en que situación.			
2. Tiene pruebas que sustentan su petición. SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> Si la respuesta es sí anexarlas con el presente formulario			
3. Referencia de Sentencia de Unificación que invoca a su favor _____			
4. Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud. Ha realizado alguna vez una solicitud anterior ? SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/> Si la respuesta es sí establecer en que fecha se hizo			
NOTA: Esta E.P.S. decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente, dicha decisión se tomará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, esta entidad podrá negar la petición con fundamento en las consideraciones contempladas en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011			

DISCUSIÓN

La discusión sobre si todas las autoridades de carácter administrativo, público o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local deben o no aplicar las sentencias de unificación en sus decisiones se encuentran desde hace años atrás, puesto que es su obligación el acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la Jurisdicción Ordinaria, Contenciosa Administrativa y Constitucional. Así mismo, en el sub examine las E.P.S deben garantizar la protección y efectividad de los principios, derechos fundamentales y deberes de cada afiliado, logrando un equilibrio en nuestro sistema jurídico. Tan es así, que la ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, introduce como novedad la doctrina del precedente judicial, con objetivos muy claros, entre ellos propender que a los ciudadanos les sean resueltos sus asuntos en sede administrativa de la misma forma como se han decidido casos similares en la jurisdicción. En consecuencia, expresa y literalmente ha establecido en los artículos 10 y 102, que las autoridades administrativas tienen el deber de aplicar y extender el precedente ante casos análogos. Ahora, es importante establecer que con la aplicación del precedente jurisprudencial en materia contenciosa administrativa, desde el momento en que la solicitud de reconocimiento de un derecho se presente ante la autoridad competente para ello, se está contribuyendo a acabar con uno de los fenómenos que más afecta a la justicia en nuestro país como es la congestión judicial, pues al ser aplicado cuando a ello haya lugar se lograría el objetivo que dicho precedente persigue, dar seguridad jurídica y aplicación uniforme del derecho.

Al respecto la Sentencia C- 539 de 2011, estableció:

“La jurisprudencia constitucional ha precisado que, dado que todas las autoridades se encuentran sometidas al “imperio de la ley” lo cual significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad

con los artículos 2 y 4 Superiores, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución. Esta obligación por parte de las autoridades administrativas de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por esta Corporación, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Sala, poniendo de relieve el deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de protegerlos y garantizarlos. En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces. A este respecto ha dicho la Corte: “La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la

administración o los jueces.” En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.”

Igualmente, el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 establece cual es el trámite de extensión de la jurisprudencia ante las autoridades administrativas y sus requisitos, estableciéndose en dicho precepto legal que debe surtirse cuando el ciudadano solicite a la autoridad administrativa la extensión de los efectos de una sentencia de unificación en la que se haya reconocido un derecho. Para ello se exige que el solicitante se encuentre en los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unificación y que la acción judicial, que permitiría reclamar la protección de su derecho, no este caducada.⁷

Hoy llama la atención, la introducción de la doctrina del precedente en una de las más importantes legislaciones y particularmente dirigida a las autoridades administrativas. Además de la creación de nuevos procedimientos y un nuevo recurso ante el Consejo de Estado para garantizar por parte de ambas autoridades el acatamiento y extensión del precedente en casos análogos y con ello la efectividad de derechos y principios superiores de los ciudadanos. Al consagrarse el nuevo recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en los casos en que la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación

⁷ Las Sentencias de Unificación y mecanismo de extensión de la Jurisprudencia. Publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Pag. 38

del Consejo de Estado, significaría implícitamente que las autoridades judiciales están sometidas también a la fuerza vinculante del precedente (las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado), así literalmente en la Ley 1437 de 2011 no se encuentren señalados como sujetos obligados. Ahora bien, si dichas sentencias de unificación tienen el mismo grado vinculante que tienen frente a las autoridades administrativas, habría que entrar a delimitar las competencias y derechos que posee la autoridad judicial a diferencia de las administrativas, como su autonomía e independencia y actividad creadora de Derecho, pues a pesar que el precedente les es vinculante, ello no es de forma absoluta, ya que en virtud de dicha autonomía el funcionario judicial puede apartarse del precedente en ciertos eventos concretos, siempre y cuando cumpla con ciertas exigencias, entre ellos el deber de argumentar suficientemente su decisión, so pena de incurrir en una vía de hecho al infringir el derecho a la igualdad, además de desconocer el principio de legalidad, cuyas consecuencias y sanciones jurídicas pueden ser tanto disciplinarias como penales. Así las cosas, el resultado del presente análisis, reflejará: (a) Cómo se ha desarrollado históricamente el sistema jurisprudencial en Colombia; (b) El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal del derecho; (c) Como ha llegado a ser vinculante el precedente judicial tanto para las autoridades judiciales como para las administrativas en la ley 1437 de 2011. (d) De igual forma, se determinara si la obligatoriedad de respetar el precedente en casos análogos, supone frente a la autoridad judicial una limitante a su autonomía judicial, y (e) Las acciones judiciales que concurren en caso de desconocimiento del precedente.⁸

⁸ El efecto vinculante del precedente para las autoridades judiciales en la Ley 1437 de 2011.

CONCLUSIONES

- Las Empresas Promotoras de Salud (E.P.S) son autoridades administrativas que administran el Servicio Público de salud Colombiano.
- El precedente jurisprudencial es una disciplina que se ha venido desarrollando a partir de la Constitución de 1991, la cual obliga a las diferentes autoridades administrativas a estar atentas al desarrollo jurisprudencial de las Cortes de cierre, esto es la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia.
- Es obligación por parte de las autoridades administrativas (E.P.S) de interpretar y aplicar las normas a los casos con mismos supuestos fácticos y jurídicos de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por las altas corporaciones.
- No es sano en el ordenamiento jurídico Colombiano que la reproducción normativa sea un simple estímulo para que el ejecutivo regule situaciones puntuales, tal papel también corresponde a todos los operadores o destinatarios de la norma, en el caso las Empresas Promotoras de Salud (E.P.S) bien sean de régimen contributivo o subsidiado, pues de nada sirve que se prevea una extensión decisional uniforme de la jurisprudencia si no se establecen los parámetros para hacerlo.
- Se puede concluir que la única forma que las EPS y el sistema de salud Colombiano funcione en debida forma, es mediante la implementación de actuaciones derivadas de la Ley, que busquen un dinamismo en los procedimientos administrativos y que garanticen la prestación real del servicio público de salud.

- Se puede constatar como la solicitud de la aplicación de una extensión de jurisprudencia es una situación técnica que requiere para su operatividad de procedimientos técnicos, tal necesidad no puede ser trasladada al usuario que poco o nada conoce del tema, en tal sentido se hace necesario que las entidades promotoras de salud realicen su papel en debida forma, e instruyan y fijen parámetros de reclamación de fácil acceso y con soluciones más prontas.
- la institucionalización de un formato para reclamar la unificación jurisprudencial no es una idea, es una necesidad legal y como tal habrá de darle el tratamiento, y como veedor de tal situación tendrá sus espacios la academia mediante la generación doctrinaria de las posibles formas de funcionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Rodríguez Rodríguez, Libardo, Derecho Administrativo. Editorial Temis S.A Santa Fe de Bogotá- Colombia 2000.
- Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 2011
- Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.
- Alvarado, V. (2012). Los recursos ordinarios y extraordinarios en el Proceso Contencioso Administrativo. (Ley 1437 de 2011), en Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Bogotá. Consejo de Estado, p.212-213.
- Santofimio, J. (2010). La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico de derecho positivo colombiano. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, p.64.