

Alcance de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en sede administrativa a la luz de la ley 1437 de 2011*

■ Por: *Luis Yesid Villarraga Flórez***

Resumen

El artículo 230 de la Constitución Política, al señalar que los jueces, en sus decisiones “sólo están sometidos al imperio de la ley”, establece que en el orden jurídico la ley, en su acepción genérica y más comprensiva, ocupa un lugar preeminente en el sistema de fuentes del Derecho, reiterando este concepto en el inciso segundo de la misma norma superior, al referirse a la jurisprudencia –y a la doctrina, la equidad y los principios generales del derecho- como criterio auxiliar de la función judicial. Esto es, que por regla general, la jurisprudencia tiene para los mismos jueces que la profieren, un valor de fuente auxiliar en su labor de interpretación de las normas jurídicas, acorde con su autonomía.

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales y servidores públicos cuando se trata de la proferida por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones previstas en la Carta Política; fuerza derivada de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio

* Documento breve que presenta resultados originales parciales de una investigación científica sobre el tema.

** LUIS YESID VILLARRAGA FLOREZ, Abogado, Conciliador en Derecho, Especialista en Derecho Administrativo, Docente de la Cátedra de Derecho Procesal Administrativo de UNISABANETA.

de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas, no siendo contraria sino complementaria del concepto de la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación y en igual sentido indicó que el concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales hace referencia a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos y por consiguiente reiteró que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive, con efectos erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes e inter partes para los fallos de tutela.

En consecuencia, de manera acertada, la Corte dispone 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, pues no se puede desconocer la supremacía y majestuosidad de dicho órgano en casos inclusive, donde por vía de Tutela se han anulado decisiones del Consejo de Estado que han resultado violatorias de Derechos Fundamentales de muchos colombianos.

Palabras clave: Extensión de la Jurisprudencia, Sentencias de Unificación, Precedente Jurisprudencial, Corte Constitucional, Consejo de Estado, Ratio decidendi, Erga Omnes

Scope of judgments of unification of the council of state and the constitutional court administrative office seen from the 1437 act of 2011

Abstract

Article 230 of the Constitution, noting that judges in their decisions “are subject only to the rule of law” stipulates that the legal law, in its generic and comprehensive sense, occupies a prominent place in the system of sources of law, reiterating this concept in the second paragraph of the same high standard, referring to the law-and the doctrine, equity and the general principles of law as an auxiliary criterion-judicial function. That is, generally, the jurisprudence has for the same judges who proffer it an auxiliary source of value in their work of interpretation of legal norms, according to its autonomy.

Notwithstanding the foregoing, the Constitutional Court has ruled that being the jurisprudence, in principle, an auxiliary criterion of interpretation is binding for judicial officers and public servants when it comes from the proffered by the

organ closures of the various jurisdictions under the Constitution; force derived from constitutional provisions that enshrine the supremacy of the Constitution, the duty of securing all public authorities to the Constitution and the law, the right to equality before the law, due process, the rule of law and good faith which must adhere actions of public authorities, not being contrary but complementary to the concept of jurisprudence as an auxiliary criterion of interpretation and in the same direction indicated that the concept of rule of law that are subject to administrative and judicial authorities refers to implementing the package of constitutional and legal provisions, including the judicial interpretation of the highest judicial organs, application that in any case should be in line with the Constitution, the supreme law and the starting point for any application of legal statements to specific cases and therefore reiterated that the judgments of the Constitutional Court, in exercise of the particular control as abstract constitutionality will make *res judicata* and are binding, in the part, with *Erga Omnes* effects in the case of constitutionality ruling control of laws and inter parties for tutelage decisions.

Consequently, in appropriate ways, the Court orders the authorities to extend the effects of unification jurisprudential judgments issued by the Council of State and preferably observe precedents of the Constitutional Court interpreting the constitutional rules governing the resolution of matters within its competence, since one cannot ignore the supremacy and majesty of that body in cases even where via Tutelage decisions of the State Council have been annulled as a result of the violation of Fundamental Rights of many Colombians.

Keywords: Extension of jurisprudence, Unification sentences Jurisprudential precedent, Constitutional Court, Council of State, Ratio decidendi, *Erga Omnes*

Introducción

Con la expedición de la novedosa Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o el conocido y en adelante C.P.A.C.A., que empezó a regir el 2 de julio de 2012, se genera la necesidad de analizar la situación que eventualmente se le presente a las autoridades administrativas al tener que hacer uso de la figura de la extensión de la jurisprudencia y aplicar el precedente jurisprudencial, con base en lo consagrado en la Corte Constitucional en sentencias C- 634 de 2011, C-816 de 2011 y C-588 de 2012 al estudiar las demandas de inconstitucionalidad en contra de las normas que introdujeron estos novedosos mecanismos en sus Artículos 10, 102, 269 y 270.

En efecto, las dificultades que surgen de esta figura novedosa de la extensión de la Jurisprudencia radican básicamente en los criterios que adoptan las autoridades administrativas al tener que decidir situaciones concretas y en especial, si esta extensión frente a las sentencias de Unificación debe y tiene que hacerse aplicable a los pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucional, pese a encontrarnos en un espectro netamente administrativo y contencioso administrativo, cuyo máximo órgano jurisdiccional es el Consejo de Estado.

Por ello, a través del presente artículo buscaremos generar una ilustración suficiente con relación al alcance de la Jurisprudencia dictada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional y que especialmente constituyen pronunciamientos que gozan de la calidad de sentencias de Unificación, teniendo efecto vinculante para resolver asuntos en sede administrativa.

El problema

Planteamiento del Problema:

Lo que se busca con el presente artículo es identificar y tener claridad con relación al alcance de la Jurisprudencia dictada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional y qué especialmente constituyen pronunciamientos que gozan de la calidad de sentencias de Unificación, teniendo efecto vinculante para resolver asuntos tanto en sede administrativa como jurisdiccional. Es por ello que se considera conveniente analizar la situación que eventualmente se le presente a las autoridades administrativas y jurisdiccionales al tener que hacer uso de la figura de la extensión de la jurisprudencia y aplicar el precedente jurisprudencial, con base en lo consagrado en la Corte Constitucional en sentencias C- 634 de 2011, C-816 de 2011 y C-588 de 2012.

En efecto, las dificultades que surgen de la figura novedosa de la extensión de la Jurisprudencia radican básicamente en los criterios que adoptan las autoridades administrativas al tener que decidir situaciones concretas y en especial, si esta extensión frente a las sentencias de Unificación debe y tiene que hacerse aplicable a los pronunciamientos que ha hecho la Corte Constitucio-

nal, pese a encontrarnos en un espectro netamente administrativo y contencioso administrativo, cuyo máximo órgano jurisdiccional es el Consejo de Estado.

Formulación del problema:

Desde lo anteriormente planteado, debe entonces formularse la pregunta a resolver, la cual no podrá ser otra sino: ¿son vinculantes y obligatorias en sede administrativa las sentencias de Unificación del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para los servidores públicos de todos los sectores de la Administración, con relación a la figura de la extensión de la jurisprudencia prevista en la nueva Ley 1437 de 2011?

Justificación:

Las razones o motivos que llevan a formular el presente proyecto se originan en los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional en sentencias C- 634 de 2011, C-816 de 2011 y C-588 de 2012 lo cual genera la necesidad de establecer tanto para la práctica del litigio como para la consultoría y asesoría a entidades estatales; así como ilustrar académicamente cuál es el alcance que tiene la figura novedosa de la Unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado y si dicha figura se extiende en igual sentido a los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

El estudio de estos temas resulta enriquecedor para quienes se dedican al estudio del Derecho Administrativo, en tanto permitirá identificar claramente las figuras procesales en sede administrativa y contenciosa que hoy día permiten resolver situaciones jurídicas acudiendo a esta figura del precedente jurisprudencial y además para transmitir y discutir este análisis en la academia.

La figura de la unificación de la jurisprudencia y el precedente jurisprudencial

Los Artículos 270 y 271 de la ley 1437 de 2011 – C.P.A.C.A., consagran lo siguiente:

“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36a de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.”

Hasta acá, de la sola lectura de la norma resulta ilustrativa y pedagógica la forma en que se describe qué es una sentencia de unificación emanada del Consejo de Estado, pero vale la pena traer a este documento lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 588 de 2012 al decidir la demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 270 de la aludida norma, cuando al respecto dijo:

“Los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte Constitucional consistieron en definir: (i) si la aplicación extensiva de las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado que reconocen un derecho a quienes se hallen en la misma situación fáctica y jurídica resuelta en ella, vulnera el sistema de fuentes del Derecho previsto en el artículo 230 de la Constitución Política, al desconocer el carácter de criterio auxiliar de interpretación; (ii) si el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en lo demandado, desconoce el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4º de la Constitución y las competencias que el artículo 241 de la Carta Política le confiere a la Corte Constitucional, configurándose una inconstitucionalidad por omisión del legislador. De manera preliminar, la Corte procedió a efectuar la integración normativa del inciso séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, con el inciso primero

demandado del mismo artículo, por la relación directa y necesaria entre ambas proposiciones, dado que la omisión legislativa que el actor predica de la disposición acusada, también puede alegarse frente al enunciado que se integra.

El análisis de la Corte comenzó por precisar que el artículo 230 de la Constitución Política, al señalar que los jueces, en sus decisiones “sólo están sometidos al imperio de la ley”, está disponiendo que en el orden jurídico la ley, en su acepción genérica y más comprensiva, ocupa un lugar preeminente en el sistema de fuentes del Derecho. Este precepto se reitera en el inciso segundo de la misma norma superior, al referirse a la jurisprudencia —y a la doctrina, la equidad y los principios generales del derecho— como criterio auxiliar de la función judicial. Esto es, que por regla general, la jurisprudencia tiene para los mismos jueces que la profieren, un valor de fuente auxiliar en su labor de interpretación de las normas jurídicas, acorde con su autonomía.

Siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, la Corte reiteró que ella tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales cuando se trata de la proferida por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones previstas en la Carta Política. Tal fuerza vinculante deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas, no siendo contraria sino complementaria del concepto de la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación. A su vez, las autoridades administrativas son también sujetos de estos mandatos superiores y en consecuencia, de la fuerza vinculante de los fallos emanados de las altas cortes jurisdiccionales. Adicionalmente, frente a ellas, el legislador dispone de una amplia potestad de configuración para establecer parámetros de la actuación administrativa de naturaleza judicial.

En consecuencia, la orden del legislador dada a la autoridad administrativa en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, de extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, a casos basados en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, es desarrollo del concepto de la fuerza vinculante de las sentencias proferidas por las altas corporaciones de justicia. Por tal razón, la Corte encontró que esta disposición resulta compatible con la Constitución y por ende, debía ser declarada ejecutable frente al cargo de violación del artículo 230 de la Constitución.

En relación con el cargo de inconstitucionalidad por omisión del legislador al ordenar en las actuaciones administrativas la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado a casos similares, sin hacer lo propio con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la Constitución y de protección de los derechos constitucionales en los procedimientos administrativos, la Corte reafirmó lo señalado en la sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, con ocasión de una demanda contra el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 en el sentido de aclarar que el concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales hace referencia a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos. De igual modo, reiteró que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutoria, con efectos erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes e inter partes para los fallos de tutela, por regla general y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi. Por tal motivo, la Corte concluyó que limitar dicha fuerza vinculante a las sentencias en materia ordinaria o contencioso administrativa configuraba una omisión legislativa que con-

duce a la declaración de exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas del citado artículo 114, para incluir las sentencias de constitucionalidad y de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales que profiere la Corte Constitucional, como guardián de la supremacía constitucional y de la efectividad de tales derechos.

A la misma conclusión llegó la Corte en el caso concreto, toda vez que si bien el deber establecido en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 para que las autoridades extiendan los efectos de una sentencia de unificación dictada del Consejo de Estado se aviene a la Constitución, excluir de ese deber las sentencias de la Corte Constitucional tanto en control abstracto como de unificación en materia de tutela, constituye una omisión legislativa violatoria de las competencias fijadas en el artículo 241 de la Carta y de los efectos de la cosa juzgada constitucional conferidos a los fallos de la Corte Constitucional en el artículo 243 superior. Por idéntica razón, se configura la misma omisión en el inciso séptimo del mencionado artículo 102, integrado a la disposición demandada.

Por consiguiente, la Corte procedió a declarar exequibles los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido 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”¹.

Este pronunciamiento obliga a analizar la naturaleza y alcance de una sentencia de Unificación, y para ello debe decirse que el sentido de una sentencia de unificación sea, precisamente, el revisar criterios contrapuestos que han sido vertidos en diferentes fallos judiciales revisados o no por el Consejo de Estado o, en virtud del fallo antes citado, de la Corte Constitucional, de cuyas incongruencias deviene la inoperancia de los postulados constitucionales y de los derechos fundamentales. Así, al unificar jurisprudencia se garantiza la justicia material y la eficacia de los derechos fundamentales, aspectos en los cuales radica la verdadera seguridad jurídica que hoy día debe garantizarse en toda actuación administrativa y que respecto de ello, así lo señala el tratadista Juan Ángel Palacio Hincapié:

“De otro lado, solo hay lugar a extensión de la jurisprudencia cuando exista una sentencia de unificación jurisprudencial, la cual, según la definición contenida en el Artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, se entiende aquellas emitidas por el Consejo de Estado, de oficio o solicitud motivada de parte, de las secciones o subsecciones de los tribunales administrativos, o del Ministerio público, cuando concurren razones de importancia jurídica, de trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia en los casos que lo ameriten, al igual que las proferidas para decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto para las sentencia (sic) en procesos de acciones populares y de grupo”²...

1 Corte Constitucional C-588 de 2012, que declaró la exequibilidad del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 y dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-816 de 2011 Expediente D-8864, M.P. Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

2 PALACIO HINCAPIÉ JUAN ÁNGEL, Derecho procesal Administrativo, 8ª Edición, Pág. 862, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

En este orden de ideas, esta figura de la extensión de la jurisprudencia a las sentencias de unificación tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional lo que hace es materializar la obligatoriedad por el respeto y acatamiento del precedente jurisprudencial que está naturalmente limitada a aquellos casos en que el tema a decidir coincida en lo sustancial con aquel previamente resuelto en el pronunciamiento que se cita como precedente con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y la coherencia que naturalmente debe existir entre los distintos pronunciamientos de un tribunal de cierre definido como órgano límite de su respectiva jurisdicción, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional en sus diversas decisiones³.

Así mismo, frente a la Unificación de la Jurisprudencia, se refirió en decisión reciente el Consejo de Estado⁴, en los siguientes términos, fijando el marco sobre el cual se debe mover el máximo Juez de lo contencioso al aplicar dicha figura:

En efecto, mediante las sentencias de unificación jurisprudencial, el Consejo de

Estado debe asumir una importante y nueva función, la de identificar las decisiones de la jurisdicción que constituyan jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y, por tanto, permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en estas sentencias especiales que se convertirán, hacia el futuro, en guía segura, conocida y previsible de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley⁵.

En ese sentido, no basta que los procesos versen sobre un mismo tema, puesto que este mecanismo no solo fue instituido para analizar casos similares, sino para decidir de forma unificada un supuesto fáctico que afecta en forma global a la sociedad, o un conflicto superior para la vida colectiva, que tenga trascendencia en el funcionamiento del ordenamiento jurídico, o para preservar la armonía y la paz entre los administrados mediante la aplicación del principio de confianza legítima, situaciones que no fueron sustentadas por la actora.

La extensión de la jurisprudencia en materia administrativa

Evacuada la ilustración con relación al tema de lo que representa una sentencia de unificación del Consejo de Estado, debemos abordar en concreto la figura de la extensión de la jurisprudencia que

3 Véanse sentencias T-1016/03, T-595/08, C-052/12, T-1022/02, C-1040/07, SU. 198/13, C-1153/05, C-536/06, T-925/08, T-855/10, T-698 de 2010, T-308/11, T-885/06, entre otras.

4 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ (E), Bogotá D. C., catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013), Radicación número:11001-03-27-000-2013-00003-00(19901), Actor: COMPAÑIA COLOMBIANA DE TABACO S.A., Demandado: DEPARTAMENTO DE AMAZONAS, AUTO UNIFICACION DE JURISPRUDENCIA.

5 Seminario Internacional de Presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, “La jurisprudencia en el nuevo código, Augusto Hernández Becerra, Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”, Página 237, Bogotá D.C. Contraloría General de la República y Consejo de Estado.

guarda soporte normativo en lo reglado en los Arts. 10 y 102 del C.P.A.C.A., en los siguientes términos, permitiéndonos hacer los comentarios del caso con relación al estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional para cada una de estas disposiciones.

Señala entonces el Art. 10 de la citada norma:

“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.

Esta disposición fue materia de estudio por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-634 de 2011⁶ y a través de ella, la Corte comenzó por precisar el contenido y alcance de la disposición legal referida, señalando que la misma regula el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia y es por ello que se hizo claridad que las autoridades administrativas al resolver los asuntos de su competencia, tienen el deber de aplicar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a

situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos, lógicamente reiterando los principios constitucionales de legalidad e igualdad ante la ley, que implican la obligación de fundar las actuaciones del estado en las fuentes de derecho preexistentes y bajo el mandato de prodigar idéntico tratamiento ante supuestos jurídicos y fácticos análogos.

Señaló además que las autoridades a las que hace referencia son aquellas que ejercen función administrativa, con exclusión de la competencia jurisdiccional, de conformidad con lo previsto en el artículo 2º del C.P.A.C.A. y habida cuenta que el artículo 10 está ubicado en la primera parte del Código, cuya finalidad es “proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”, teniendo la norma un carácter de deber general de la administración pública, que sirve de principio rector para su funcionamiento, de manera que se vincula a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados.

Concordante con el Art. 10º, tenemos el Art. 102 del C.P.A.C.A que consagra:

Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

6 Referencia: expediente D-8413, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

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.

En sentencia C-816 de 2011 emanada de la Corte Constitucional⁷, a través de la cual se estudió la exequibilidad de esta norma, se abordaron los siguientes problemas jurídicos:

- (i) si la aplicación extensiva de las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado que reconocen un derecho a quienes se hallen en la misma situación fáctica y jurídica resuelta en ella, vulnera el sistema de fuentes del Derecho previsto en el artículo 230 de la Constitución Política, al desconocer el carácter de criterio auxiliar de interpretación;
- (ii) si el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en lo demandado, desconoce el principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4° de la Constitución y las competencias que el artículo 241 de la Carta Política le confiere a la Corte Constitucional, configurándose una inconstitucionalidad por omisión del legislador. De manera preliminar, la Corte procedió a efectuar la integración normativa del inciso séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, con el inciso primero demandado del mismo artículo, por la relación directa y necesaria entre ambas proposiciones, dado que la omisión legislativa que el actor predica de la disposición acusada, también puede alegarse frente al enunciado que se integra.

En este fallo inicialmente señaló el máximo Tribunal Constitucional, que el artículo 230 de la Constitución Política al señalar que los jueces en sus decisiones “sólo están sometidos al imperio de la ley”, establece que en el orden jurídico la ley, en su acepción genérica y más comprensiva, ocupa un lugar preeminente en el sistema de fuentes del Derecho, reiterando este concepto en el inciso segundo de la misma norma superior, al referirse a la jurisprudencia –y a la doctrina, la equidad y los principios generales del derecho- como criterio auxiliar de la función judicial. Esto es, que por regla general, la jurisprudencia tiene para los mismos jueces que la profieren, un valor de fuente auxiliar en su labor de interpretación de las normas jurídicas, acorde con su autonomía.

En este orden de ideas, la Corte señaló que siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales cuando se trata de la proferida por los órganos de cierre de las

7 Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referencia: Expediente D-8473, Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. (Bogotá D.C., noviembre 1 de 2011)

diferentes jurisdicciones previstas en la Carta Política; fuerza derivada de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas, no siendo contraria sino complementaria del concepto de la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación.

De otro lado, la Corte reafirmó lo señalado en la sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, con ocasión de una demanda contra el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 en el sentido de aclarar que el concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales hace referencia a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos y por consiguiente reiteró que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutoria, con efectos erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes e inter partes para los fallos de tutela, por regla general y, en ambos casos, las consideraciones de la *ratio decidendi* concluyendo que limitar dicha fuerza vinculante a las sentencias en materia ordinaria o contencioso administrativa configuraba una omisión legislativa que conduce a la declaración

de exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas del citado artículo 114, para incluir las sentencias de constitucionalidad y de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales que profiere la Corte Constitucional, como guardián de la supremacía constitucional y de la efectividad de tales derechos, llegando a idéntica conclusión para el estudio de constitucionalidad de esta norma, señalando que si bien el deber establecido en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 para que las autoridades extiendan los efectos de una sentencia de unificación dictada del Consejo de Estado se aviene a la Constitución, excluir de ese deber las sentencias de la Corte Constitucional tanto en control abstracto como de unificación en materia de tutela, constituye una omisión legislativa violatoria de las competencias fijadas en el artículo 241 de la Carta y de los efectos de la cosa juzgada constitucional conferidos a los fallos de la Corte Constitucional en el artículo 243 superior. Por idéntica razón, se configura la misma omisión en el inciso séptimo del mencionado artículo 102, integrado a la disposición demandada.

En consecuencia, de manera acertada, la Corte declaró exequibles los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido 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, pues no se puede desconocer la supremacía y majestuosidad

dad de dicho órgano en casos inclusive, donde por vía de Tutela se ha anulado decisiones del Consejo de Estado que han resultado violatorias de Derechos Fundamentales de muchos colombianos.

Obligatoriedad y carácter vinculante de sentencias de unificación del consejo de estado y corte constitucional en materia administrativa

Bajo el mismo estudio de los pronunciamientos jurisprudenciales antes citados y referidos emanados de la Corte Constitucional se debe decir que en criterio de dicha Corporación, para cumplir con sus funciones en ejercicio de la actividad administrativa, y además a petición de parte bajo el mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, las autoridades deberán “tener en cuenta” las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado en las que se interpreten dichas normas y así mismo se señala que dicho precepto reconoce una fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones, a la cual el legislador le reconoce carácter vinculante mas no obligatorio, pues la disposición alude a que el precedente debe ser consultado, pero no aplicado coactivamente y por ello es que se impone un deber general de observancia de las decisiones de unificación por parte de las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus competencias, no siendo aplicable el principio de autonomía o independencia válido para los jueces (art. 230 C.P.).

Es por ello que la Corte reiteró las reglas establecidas en la sentencia C-539/11 en la cual se pronunció sobre

una norma similar a la que se demandó, según las cuales, el sometimiento de todas las autoridades administrativas al imperio de la Constitución y la ley, debe comprenderse como referido tanto a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Indicó que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6° y 90 C.P.) y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (art. 13 C.P.), encontrando para el caso de la demanda en contra del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, respecto del cual se integró la unidad normativa, que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias de unificación que adopte el Consejo de Estado, lo cual resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control

de constitucionalidad abstracto y concreto, merced a la vigencia del principio de supremacía constitucional (art. 4° C.P.) y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 de la Carta Política, pues, señaló, que desconocer dichos criterios o presupuestos, violan el artículo 241 superior, precepto que confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, no encontrándose una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado.

En consecuencia, concluyó la Corte que estábamos frente a una distinción injustificada, la cual se funda en el desconocimiento del papel que cumple dicha jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta, conllevando a que se emitiera una sentencia aditiva que integrara al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el Congreso, referente a las decisiones de la Corte Constitucional, de manera que también vinculen a las autoridades administrativas en el ejercicio de sus competencias, insistiendo que las autoridades administrativas son también sujetos de estos mandatos superiores y en consecuencia, de la fuerza vinculante de los fallos emanados de las altas cortes jurisdiccionales, aclarando que frente a ellas, el legislador dispone de una amplia potestad de configuración para establecer parámetros de la actuación administrativa de naturaleza judicial.⁸

Así mismo, siendo coherente con sus decisiones, dice nuestra Corte Constitucional que la orden del legislador dada a la autoridad administrativa en el

inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, de extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, a casos basados en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, es desarrollo del concepto de la fuerza vinculante de las sentencias proferidas por las altas corporaciones de justicia. Por tal razón, la Corte encontró que esta disposición resulta compatible con la Constitución y por ende, debía ser declarada exequible frente al cargo de violación del artículo 230 de la Constitución.⁹

Al respecto, dice el Tratadista Juan Angel Palacio Hincapié:

“El primero obligado a estudiar la posibilidad de extender y aplicar una jurisprudencia unificada del máximo órgano de la jurisdicción contenciosa, es la misma autoridad administrativa, quien deberá proceder al análisis de la misma para determinar si los supuestos de hecho y jurídicos de la sentencia son los mismos de quien solicita la extensión de la jurisprudencia y la entidad no está obligada a aplicarla si cree, con razonamiento claro, expresos y justificados (sic), que la jurisprudencia no es aplicable.

La extensión de la jurisprudencia no convierte la no aplicación de la sentencia unificada en un vicio de ilegalidad del acto administrativo, ya que la función de las sentencias de unificación es que quien aplique el Derecho no opte por diversas posibilidades de interpretación de la norma, sino que siga el delineamiento que indica la decisión que la alta corporación adoptó.¹⁰

8 Sentencia C-634 de 2011 emanada de la Corte Constitucional de Colombia.

9 Sentencia C-816 de 2011 emanada de la Corte Constitucional de Colombia.

10 PALACIO HINCAPIÉ JUAN ÁNGEL, Derecho procesal Administrativo, 8ª Edición, Pág. 861, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Es por ello que el Consejo de Estado al entrar a aplicar los postulados del nuevo Estatuto Procesal Contencioso Administrativo, se pronunció frente a la Jurisprudencia como Fuente de Derecho, estableciendo lo siguiente, en sentencia reciente¹¹:

“El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- ley 1437 de 2011-, si bien, conservó gran parte las instituciones del decreto 01 de 1984 y el organigrama dual en materia administrativa y contenciosa, fue innovador en lo que respecta a la figura de la jurisprudencia como fuente de derecho, en otras palabras, rompió un paradigma en esta jurisdicción, al incluir en su compendio normativo disposiciones que propugnan por la aplicación de la jurisprudencia a determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, cosa que obliga no solo a los que administran justicia, sino a las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia. (...) ese cuestionamiento tiene su génesis en el principio de igualdad, el que se ha hecho operativo a través de un derecho, y a su vez, se ha subdividido en dos garantías a saber: igualdad ante la ley e igualdad de trato por parte de las autoridades. Esta última, impone un deber a todo el aparato estatal, que consiste en hacer material ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las instituciones públicas en cumplimiento de sus deberes, y el órgano jurisdiccional no escapa de ello. Por lo tanto, en el ejercicio de la administración de justicia, debe observarse con sigilo la realización de este principio, y ello se materializa a la hora de proferir decisiones en conflictos jurídicos puestos a su consideración, en los que se tendrá a la Jurisprudencia, como eje clave para la resolución de esos asuntos, pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos. Y es que lo anterior obedece a lo complejo en que se han convertido los conflictos sociales, lo que constituye un asunto que trasciende a la capacidad normativa del derecho como sistema, en otras palabras, la sociedad misma y su devenir han trascendido el marco de aplicación de las fuentes tradicionales, lo que ha traído consigo una revalorización de la jurisprudencia, al ser ella la única vía de resolución de conflictos, con o sin derecho que aplicar.

No obstante lo anterior, surge la reflexión en torno a la obligatoriedad y carácter vinculante de las decisiones jurisprudenciales de instancias internacionales, con relación especialmente a los Derechos Fundamentales emanados de la Carta Política, conforme a lo señalado en su Art. 93, dada la posición permanente del Consejo de Estado, a través de la cual se ha mostrado reticente frente a la Constitucionalización del derecho Administrativo.

Conclusiones

Del análisis de las sentencias de Constitucionalidad se desprende que efectivamente existe una obligatoriedad por el respeto y acatamiento de las sentencias de Unificación no solo emanadas del máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino también de aquellas que profiere la Corte Constitucional a través de sus decisiones de Constitucionalidad y en acciones de tutela que son consideradas

11 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá D.C., cuarto (4) de abril de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00019-00(46213), Actor: EDGAR MURCIA RODRIGUEZ, Demandado: MUNICIPIO DE BARRANCABERMEJA (SANTANDER), Referencia: SOLICITUD DE EXTENSION DE JURISPRUDENCIA.

como verdaderos precedentes con efectos vinculantes.

Lo anterior rompe esa tradición equivocada en las autoridades públicas en indicar que solo aplicarían el criterio jurisprudencial de las altas Cortes siempre y cuando ello emanara de una decisión judicial a través de un proceso específico, situación que venía aportando negativamente para la congestión de los Despachos Judiciales de la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Hoy día es un deber de la administración adoptar estas decisiones y hacerlas extensivas a los casos en particular y concreto que le sean puestas de presente por los administrados y sus propios funcionarios, así como las demás autoridades públicas, sin que puedan excusarse en criterios o apreciaciones subjetivas, sino que precisamente la Ley ha previsto las causales taxativas que se pueden invocar, con el debido sustento y motivación respectiva que genere una certeza en el destinatario de su potencial decisión negativa.

No obstante, aparece el Consejo de Estado como un garante y órgano de cierre en este trámite mixto que en todo caso, de su debida aplicación se deriva la descongestión de los despachos judiciales y la pronta y cumplida resolución de controversias jurídicas en respeto del Estado Social de Derecho que nos rige.

Bibliografía

Obras:

PALACIO HINCAPIÉ JUAN ÁNGEL, Derecho procesal Administrativo, 8ª Edición, Pág. 862, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

Jurisprudencia:

Sentencia de la Corte Constitucional C-588 de 2012, que declaró la exequibilidad del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 y dispuso estarse a lo resuelto en la sentencia C-816 de 2011 Expediente D-8864, M.P. Dr. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Sentencia de la Corte Constitucional C-634 de 2011, referencia.: expediente D-8413, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

Sentencia de la Corte Constitucional C-816 de 2011, demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, referencia: Expediente D-8473, Actor: Francisco Javier Lara Sabogal, Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. (Bogotá D.C., noviembre 1 de 2011)

Sentencias de la Corte Constitucional T-1016/03, T-595/08, C-052/12, T-1022/02, C-1040/07, SU. 198/13, C-1153/05, C-536/06, T-925/08, T-855/10, T-698 de 2010, T-308/11, T-885/06.



Albergue: "La 72". Tenosique, Tabasco.
Nombre: Luis Manuel Flores **Edad:** 45 años **Estado civil:** Casado
Origen: San Miguel, El Salvador **Destino:** El Paso, Texas
Ocupación: Plomería y electricidad
Motivo de migración: Vive ya en Estados Unidos y regresó a su país por asuntos familiares. Intenta volver a Texas para reunirse con su esposa e hijos.
Contratiempos durante el trayecto: Ninguno

“Cortesía del Concurso Latinoamericano de Fotografía Documental
Los Trabajos y los Días-Escuela Nacional Sindical”

Título: Reliquias 03
Autora: Olivia Vivanco
País: MÉXICO