

Primera parte

# Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
enero-junio, 2025

# REFLEXIÓN IUSFILOSÓFICA ACERCA DE LAS PROVIDENCIAS DE UNIFICACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Luis Eduardo Cerra Jiménez\*  
*Académico de número,  
capítulo seccional (Barranquilla)*

**Resumen:** Este ensayo examina, desde una perspectiva iusfilosófica, las providencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado de Colombia (autos y sentencias), en tanto contienen criterios jurisprudenciales obligatorios de aplicar para todos los casos que reúnan los supuestos fácticos y jurídicos establecidos en ellas.

**Palabras clave:** providencias de unificación de jurisprudencia; singularidad; universalidad; Consejo de Estado de Colombia.

## IUSPHILOSOPHICAL REFLECTION ON THE UNIFICATION ORDERS IN THE ADMINISTRATIVE LITIGATION JURISDICTION

**Abstract:** This essay examines, from an iusphilosophical perspective, the unification orders issued by the Council of State of Colombia (rulings and judgments), insofar as they contain mandatory jurisprudential

---

\* Cuenta con estudios de posgrado en Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Administración Pública, Derecho Tributario, Argumentación Jurídica y Filosofía en las universidades Santo Tomás, Libre, Escuela Superior de Administración Pública, del Norte, Salamanca, Alicante y del Atlántico, respectivamente. Profesor universitario en Derecho Público y Filosofía del Derecho en la Universidad Libre de Colombia, Seccional Barranquilla. Miembro de número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia (ACJ) y de la Asociación Colombiana de Filosofía del Derecho y Filosofía Social (Asofides).

Contacto: [lcerrajimenez@gmail.com](mailto:lcerrajimenez@gmail.com)

criteria to be applied to all cases that meet the factual and legal assumptions established therein.

**Keywords:** Unification Orders of Jurisprudence; Singularity; Universality; Council of State of Colombia.

## Introducción

El Consejo de Estado de Colombia había venido desarrollando una práctica jurisprudencial consistente en la expedición de sentencias y autos con un propósito unificador, sin que, en principio, le asignara fuerza obligatoria a dichas providencias. Sin embargo, esa peculiaridad experimentó una transformación significativa a raíz de la expedición de las leyes 1437 de 2011 y 2080 de 2021, con fundamento en las cuales el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha establecido, de manera implícita, que los problemas jurídicos tienen la proclividad a tener soluciones generales o universales.

## Trasfondo iusfilosófico de las providencias de unificación

Dos defectos comunes, de los cuales suelen partir varias corrientes iusfilosóficas, son:

Uno, la certeza, esta es, la convicción de no haber posibilidades de error en el planteamiento de un problema jurídico, así como de la respuesta o solución al mismo. Todo ello, se repite, en grado de certeza, pocas veces en grado de probabilidad.

El otro, la asunción de la universalidad tanto en el planteamiento del problema como en la solución de este, y se traduce en una posición escolástica consistente en asumir, *a priori*, que los problemas y las fórmulas de solución parten de la premisa de que las respuestas son generales y universales.

Bajo esa concepción se ha considerado que hay poco espacio y, en ocasiones, ningún espacio o probabilidad para concebir que las fórmulas o soluciones puedan ser singulares. En otras palabras, en ese ámbito, se considera –consuetudinaria y predominantemente– que los problemas jurídicos y sus soluciones son generales o universales.

Podría afirmarse que en el derecho continental europeo de principios del siglo XIX (siendo referente histórico el Código Civil de Francia de 1804,

promovido por Napoleón Bonaparte) se enfatizó y partió de la construcción de una teoría jurídica de lo general, independiente de que se trataran de resolver casos singulares, lo cual estimuló la adopción de un método deductivo en el derecho y consecuentemente de subsunción del problema en la norma jurídica preestablecida, actuando esta como premisa mayor, y el fenómeno jurídico fáctico como premisa menor, con la pretensión de obtener una solución o respuesta con sentido lógico, coherente y racional, aunque en definitiva no fuera necesariamente justa.<sup>1</sup>

En cuanto a Alemania se refiere, es esclarecedor el debate entre Thibaut y Savigny en torno a si era necesario y aconsejable adoptar o no un Código Civil para ese país. De un lado, Thibaut en un escrito de 1814, *Sobre la necesidad de un Derecho Civil General para Alemania*,<sup>2</sup> defendió la adopción de un Código General. De otro lado, Savigny contravirtió esa propuesta en su obra *De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del derecho*,<sup>3</sup> oponiéndose a una normatividad general y uniforme, dado que en una variedad de pueblos alemanes se presentaban instituciones jurídicas con particularidades históricas que desvirtuaban y hacían desaconsejable la adopción de un derecho general y uniforme.

En el caso de Colombia, tras consolidarse en la Constitución de 1886 la organización política territorial unitaria, se empezaron a expedir normas que se erigieron como referentes del sistema jurídico adoptado.

En el primer estadio de la evolución normativa, el artículo 4º de la Ley 153 de 1887 estableció los principios y las reglas de la jurisprudencia en fuente ilustrativa del derecho, cuando quiera que se presentaran casos que suscitaran verdaderas dudas para el juez; en esos eventos, la doctrina se convertiría en referente para interpretar las leyes.

<sup>1</sup> Ese método parece haber breavado en la concepción iusfilosófica de Tomás de Aquino, quien tuvo como principal referente a Aristóteles. Ello se reflejó –principalmente– en las obras de aquel, específicamente en el *Tratado de la Ley-Tratado de la Justicia-Gobierno de los Príncipes*, y en los comentarios a la *Ética a Nicómaco* y a la *Política de Aristóteles*.

<sup>2</sup> Al respecto, véase, Anton Friedrich Justus THIBAUT y Friedrich Carl von SAVIGNY. *La codificación: una controversia programática basada en sus obras: “Sobre la necesidad de un Derecho Civil General para Alemania” y “De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del derecho”*. Introducción y selección de textos de Jacques Stern. Traducción de José Díaz García (Madrid: Aguilar, 1970).

<sup>3</sup> Ídem.

En un segundo estadio, el artículo 10 de la Ley 153 de 1887 fijó criterio hermenéutico para interpretar la ley, de modo que, cuando se presentaran dudas, el juez quedaba autorizado para tener como referente tres (3) decisiones uniformes emitidas por la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho, asignándole a esa uniformidad jurisprudencial la categoría de doctrina más probable, con lo cual se intentó garantizar la autonomía e independencia del juzgador y, con ello, su libertad interpretativa.

En un tercer estadio, el artículo 4° de la Ley 169 de 1889, que subrogó la norma señalada en el párrafo precedente, además de mantener como doctrina probable tres (3) decisiones uniformes de la Corte Suprema de Justicia sobre un mismo punto de derecho, autorizó a los jueces aplicarla a casos similares, sin que ello se constituyera en criterio inmodificable para esa alta corporación judicial, pues bien podía cambiarla si llegare a juzgar erróneas las decisiones judiciales que integraran esos precedentes.

Así, de los tres estadios anotados de la evolución del valor de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia se advierte que, si bien en esas condiciones las providencias de esa corporación judicial se erigieron en referentes de interpretación para casos futuros, ello no significó apego taxativo, rígido e incondicional a los criterios plasmados en la jurisprudencia, lo cual denotó un grado prudente de flexibilidad, así como ausencia de dogmatismo, de rigidez y de decisiones con pretensión de universalidad.

Ahora bien, en cuanto atañe al primer Código Contencioso Administrativo, que nació con la Ley 130 de 1913 –la cual tuvo como base el Acto Legislativo 3 de 1910–, así como las reformas que se presentaron a lo largo del siglo XX, los criterios de interpretación que en principio sirvieron como referentes y tuvieron aplicación fueron, en esencia, y con algunos matices propios de una jurisdicción especial sobre actos, hechos y operaciones del Estado, manejados incipientemente con criterios propios, pero sin ignorar las pautas que con anterioridad había fijado la ley respecto del valor de la jurisprudencia de la jurisdicción ordinaria en cabeza de la Corte Suprema de Justicia, las cuales, inevitable y sensatamente, sirvieron como sanos parámetros para la nueva jurisdicción, esta es, la contencioso-administrativa.

Como antecedente normativo relativamente reciente de las providencias de unificación en esa jurisdicción especial se encuentra el numeral 6 del artículo 37 de la Ley 270 de 1996, *Estatutaria de la Administración*

*de Justicia*, el cual estableció como atribución de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “6. *Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar las (sic) jurisprudencia de la Corporación.*”

Esa disposición normativa guardó armonía con el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, el cual establece que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley, sin perjuicio de que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina operaran como criterios auxiliares de la actividad judicial.

Nótese como las preceptivas traídas a colación no impusieron sujeción estricta u obligatoria la aplicación de criterios fijados en la jurisprudencia contencioso-administrativa, sino como guía interpretativa para la actividad judicial.

Posteriormente, en los inicios del siglo XXI, por disposición de los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o CPACA), se estatuyeron las sentencias de unificación en la jurisdicción contencioso-administrativa, y con los artículos 78 y 79 de la Ley 2080 de 2021 (reformatorios de los citados inicialmente), se extendió a los autos la facultad del Consejo de Estado para proferir providencias de unificación, las cuales, por cierto, pueden contener criterios relacionados con una variedad de asuntos y temáticas.

La obligatoriedad y fuerza vinculante de las decisiones de unificación proferidas por el Consejo de Estado han sido sostenidas con fundamento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tanto en pronunciamientos anteriores como posteriores a la expedición de la Ley 1437 de 2011, en los cuales se ha establecido el carácter vinculante de las decisiones de las Altas Cortes en su función de unificación jurisprudencial, consideración frente a la cual el autor ha sostenido una postura crítica respecto de los efectos y la vinculatoriedad del precedente.

Con esa precisión y dentro del marco de esa concepción, el Consejo de Estado ha establecido dichos criterios jurisprudenciales como obligatorios para todos los casos que reúnan los supuestos contenidos en las referidas providencias de unificación. De allí que –en la práctica– las decisiones mencionadas emulen atributos generales, abstractos e impersonales que

las hacen mutar en *cuasi* leyes materiales, con la particularidad de que no han sido expedidas por el legislador ordinario o extraordinario, es decir, por quienes constitucionalmente están habilitados por la Carta Política para hacerlo. Ello trae *in situ* y de manera ineludible una problemática, consistente en que se asume tácitamente que al ostentar ellas formalmente el carácter de providencias judiciales y no encontrarse taxativamente enlistadas en el artículo 241 superior, están sustraídas del control judicial de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Se *itera*, pese a que las mencionadas providencias son formalmente judiciales y materialmente tienen el carácter de legislativas (en tanto establecen reglas de carácter general, impersonal y abstracto); evaden el examen y juzgamiento del control judicial de constitucionalidad, por lo cual se torna necesario e imperativo –como mínimo– que esa alta corporación judicial, atendiendo el contenido material legislativo, extienda su juicio de constitucionalidad material a las providencias formalmente judiciales pero con contenido material de ley.

Una situación o circunstancia sutil, de factible vulneración de la Constitución Política por parte de disposiciones formalmente judiciales pero materialmente legales, e inclusive, eventualmente *constituyentes*, no debe subestimarse o desdeñarse; escenario que exigiría de la Corte Constitucional que, en ejercicio del control general de constitucionalidad, a petición ciudadana o de oficio, someta a ese juicio el contenido material de esas disposiciones, pues, de no hacerlo, apoyándose en un argumento formalista, abriría paso a la posibilidad de que la Constitución Política sea violada.

Ahora, ante la objeción que pudiera argüirse en el sentido de que a la Corte Constitucional no le asiste competencia para pronunciarse en juicio de constitucionalidad sobre normas formalmente judiciales, aunque materialmente sean legislativas, e inclusive constituyentes, bajo la égida de que su competencia está circunscrita a *los estrictos y precisos términos* del artículo 241 de la Constitución, lo cierto es que ese evento extremo exigiría apelar a la competencia general que tiene esa corporación judicial, a la cual se le ha confiado “*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”, con la cual –resultaría sano y aconsejable– resolver una eventual antinomia específica, dando prelación a la totalidad de la Constitución frente a amenazas y eventualidades no previstas taxativamente por el constituyente, pero factibles y necesarias de prever y resolver con la

competencia general, suprema e integral, que de la Carta Política tiene la Corte Constitucional.

Si el máximo tribunal constitucional se sustrajera o fuera ajeno a esos específicos casos –en términos figurados–, como en el episodio bíblico y a la manera de la esposa de Lot, quedaría convertido en una simple estatua; pero, en este caso, no precisamente por mirar a la Constitución, sino por desentenderse de la suerte de esta, apegada, en lo que al control de constitucionalidad se refiere, a interpretaciones formalistas de la Carta Política.

Situándonos nuevamente en el contenido material legislativo inmerso en las providencias de unificación, vale advertir que para que una autoridad del Estado ejerza materialmente una función legislativa no es suficiente que la ley la haya habilitado, dado que es necesario que dicha competencia tenga su fuente inequívoca en la Constitución Política. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la norma de normas expresamente no contempla esa competencia respecto de disposiciones formalmente jurisdiccionales, pero materialmente legislativas emanadas del Consejo de Estado, por lo que esa facultad no debe asumirse ni inferirse al no haber una disposición competencial inequívoca de carácter constitucional que así lo disponga.

En todo caso, las providencias contentivas de reglas aplicadas como fórmulas generales y uniformes de resolución de controversias no son propias del ámbito material jurisdiccional, sino del ámbito competencial legislativo.

Las competencias contempladas en los mencionados artículos del CPACA, que habilitan al Consejo de Estado para proferir providencias de unificación de jurisprudencia (y con ellas reglas de generalidad y uniformidad), hacen abstracción de que la decisión judicial tiene por función y finalidad el caso específico o singular que se somete a juicio y, por ello, al juez –al menos al contencioso-administrativo–, no le está asignada la función de crear reglas generales –a manera de leyes materiales– que posteriormente replique y aplique en otros procesos contentivos de controversias, pues ello desarmoniza con la división tripartita del poder público.

Ese exótico escenario de poder competencial para expedir disposiciones materialmente legislativas, pero formalmente judiciales, que autoriza al Consejo de Estado proferir providencias de unificación, convierten

a estas –en la *praxis*– en leyes materiales, por tratarse de competencias que por su naturaleza serían propias del legislador. Ahora, para que el contenido material de una providencia judicial pueda tener el carácter de norma legal, sería imprescindible que dicha competencia estuviera autorizada directamente por la Constitución Política; empero, como ya se precisó *supra*, esta no ha contemplado esa facultad, pues ha sido asignada directamente por el legislador al juez, faltando para ello la venia de la Carta Política, lo cual haría esguince a la autorización constitucional.

Por otra parte, si se examina la representatividad para adoptar providencias de unificación con contenido material de ley, ocurre, en este caso, que la del Consejo de Estado no se equipara a la del Congreso de la República, porque este último es una corporación popular con la doble competencia de legislador y constituyente, atributos de los cuales carece el alto tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por ser, además de judicial, una corporación constituida y no constituyente, no obstante que, por virtud del numeral 4 del artículo 237 de la Carta Política, tenga iniciativa para proponer reformas constitucionales.

Como fácilmente lo evidencia la situación descrita, los problemas de representatividad que pudiera tener el Consejo de Estado en relación con algunas de sus decisiones, que serían materialmente legislativas, giran en torno a los siguientes aspectos: (i) no tiene legitimidad democrática dado que los consejeros de Estado no son elegidos popularmente sino mediante un sistema de cooptación moderada; (ii) el procedimiento para la adopción de sus decisiones difiere del legislativo, en el cual el resultado de este último (ley) es una expresión de autoridades elegidas popularmente, ya sea el Congreso de la República –en ejercicio ordinario de su función legislativa– o el presidente de la República –de manera extraordinaria en los excepcionales eventos contemplados por la Carta Política–, y, obviando los dos aspectos mencionados, establece reglas de carácter general, impersonal y abstracto.

Pasando a un examen iusfilosófico sobre el llamado criterio de universalidad, que es el que tácitamente invoca el máximo tribunal de lo contencioso administrativo respecto de los efectos de las providencias de unificación, se amerita realizar un análisis académico adicional, a partir del cual se dilucide si sus alcances deben gozar o no de los atributos de generalidad y universalidad.

Vale recordar que una primera fase del proceso de reflexión iusfilosófica de lo que constituyó el origen de nuestra tradición filosófica se remonta a lo que se presentó entre los primeros pensadores griegos, en el sentido de adoptar la tendencia a la universalidad. Ello se produjo inicialmente de manera empírica en el ámbito de la reflexión filosófica general. Fue el caso de afirmaciones universalistas de –entre otros– los primeros pensadores griegos, como: Tales de Mileto, quien expresó que el mundo estaba constituido por cuatro (4) elementos, estos son: agua, aire, tierra y fuego, o la concepción de Heráclito, para quien lo relevante en la constitución del mundo era el fuego, el movimiento y la contradicción.

En una etapa más avanzada de la filosofía griega antigua, Aristóteles, en su obra *Órganon* o *Tratado de Lógica*, distinguió entre lo universal y lo singular. Al respecto, El Estagirita expresó:

Puesto que, de las cosas, unas son universales y otras singulares –llamo universal a lo que es natural que se predique sobre varias cosas y singular a lo que no, v.g.: hombre es de las <cosas> universales y Calias de las singulares–, necesariamente hay que aseverar que algo se da o no, unas veces en alguno de los universales, otras veces en alguno de los singulares. Así, pues, si se asevera universalmente sobre lo universal que algo se da o no, habrá aseveraciones contrarias –llamo aseverar universalmente sobre lo universal, por ejemplo, a <es> todo hombre blanco, <no es> ningún hombre blanco–; en cambio, cuando se asevera sobre los universales, pero no universalmente, no hay <aseveraciones> contrarias, aunque las cosas designadas puede que sean contrarias –llamo aseverar de manera no universal sobre los universales, por ejemplo, a es <el> hombre blanco, no es <el> hombre blanco; en efecto, siendo hombre universal, no se usa universalmente en la aseveración: pues todo no significa lo universal, sino que <se toma> universalmente–. Ahora bien, predicar universalmente sobre el predicado universal no es verdadero: en efecto, no habrá ninguna afirmación en que lo universal se predique del predicado universal, como, por ejemplo, es todo hombre todo animal.<sup>4</sup>

Al igual que Aristóteles en la citada obra, Tomás de Aquino (siglo XIII) en sus obras: *Comentario a la Ética a Nicómaco*, y *Tratado de la Ley-Tratado*

<sup>4</sup> ARISTÓTELES, *Primer libro del «Órganon»*, traducción y comentario de Miguel García-Baró (Sígueme, 2012).

*de la Justicia-Gobierno de los Príncipes*,<sup>5</sup> también asumió la posición de universalizar la aplicación de criterios utilizados con anterioridad solo por la condición, atributo o circunstancia de ser precedentes, sin estudiar, auscultar o valorar en cada caso concreto y específico si eran o no precedentes y válidos de aplicar bajo dicha connotación.

Esa concepción filosófica universalista y dogmática que, se repite, se inició de manera coherente y deliberada con Aristóteles en el mencionado *Órganon*, contribuyó posteriormente—en la Edad Media— a la estructuración de toda una fundamentación teológica del derecho, observándose que en el interregno entre esos dos pensadores (Aristóteles y Tomás de Aquino), fue tratado, entre otros, por San Ambrosio (obispo de Milán) y por San Agustín (Agustín de Hipona, discípulo del anterior) y, posteriormente, por Duns Escoto. Este último, con la concepción totalitaria de que “todo está en todo”, pero puesta en cuestionamiento desde el mismo seno de la Iglesia católica por Guillermo De Ockam, clérigo franciscano que, contrario a la posición de la Iglesia de Roma, pregonó el servicio de aquella a los más desvalidos, posición que suscitó que lo encarcelaran y, posterior a su fuga, fuera perseguido por la institución en cabeza, en ese entonces, del papa Juan XXII.

Gracias al advenimiento de una concepción científica del mundo, en primer lugar, respecto de la naturaleza, con el *Novum Organum* de Francis Bacon en el siglo XVII y, en segundo lugar, con la sociología en el ámbito de la sociedad, se replanteó el viejo método aristotélico de los universales, caracterizado por el deductivismo, la generalización indiscriminada y la especulación abstracta, así como por la tendencia al totalitarismo conceptual, que afortunadamente fue reemplazado por el método inductivo y la experimentación, lo cual se constituyó en punto de partida de una elaboración científica tanto en lo biológico como en lo social, no siendo ello —de contera— ajeno al derecho. Lo anterior estimuló a que —inclusive— algunos de sus máximos representantes reclamaran el reconocimiento del carácter científico del derecho. Fueron los casos, entre otros, en el siglo XIX, de Savigny, Jorge Federico von Puchta, Rudolf von Ihering y Geny,

---

<sup>5</sup> TOMÁS DE AQUINO, *Tratado de la Ley - Tratado de la Justicia - Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes*, traducción y estudio introductorio de Carlos Ignacio González, SJ, 8a ed. (México: Editorial Porrúa, 2004).

y en la primera mitad del siglo XX, de Rudolf Stammler, Emil Lask, Hans Kelsen y Gustav Radbruch.

Volviendo al ámbito jurídico contemporáneo, en nuestro país, a fuerza de disposiciones imperativas, se está entronizando por la jurisprudencia –ahora con el apoyo de la ley, pero no de la Constitución Política–, la tendencia a la universalización de los contenidos materiales vertidos en autos y en sentencias de unificación, los cuales –en no pocos casos– más allá de unificar, tienen la tendencia y proclividad a universalizar y uniformar las decisiones respuestas a problemas jurídicos que contienen y conservan, en cada caso, particularidades y singularidades, que suelen soslayarse, demandándose respecto de aquellas decisiones específicas al caso concreto, sin que –por supuesto– deban desdeñarse los precedentes como guías para resolver casos de contornos similares, pero no imponiéndolos anticipadamente y por decisión jurisprudencial como obligatorios de aplicar, pues debe ser el juez –en cada caso concreto y específico (sin generalizar ni universalizar)– el que entre a considerar su aplicación o no, a partir de su pertinencia y conducencia.

Respecto de la necesidad de que haya una justa administración de justicia, vale evocar lo expresado con altísima sensatez y sabiduría por Johann Wolfgang von Goethe en algunas de sus *Máximas y Reflexiones* en torno a las categorías de lo general y lo particular, así:

[199] Lo particular está eternamente subordinado a lo general; y lo general debe adaptarse eternamente a lo particular.<sup>6</sup>

[...]

[558]\* ¿Qué es lo general?

El caso aislado.

¿Qué es lo particular?

Millones de casos.<sup>7</sup>

[...] [569]\* Lo general y lo particular coinciden: lo particular en lo general que se manifiesta en condiciones distintas.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Johann Wolfgang VON GOETHE, *Máximas y reflexiones*, edición de Juan José del Solar (Barcelona: Edhasa, 2021), 62.

<sup>7</sup> VON GOETHE, *Máximas y reflexiones*, 158.

<sup>8</sup> VON GOETHE, *Máximas y reflexiones*, 160.

Emulando a Goethe, en sus *Máximas y reflexiones*, cabría agregar: generalmente, cuando se invoca la autoridad como criterio de validez, verdad o corrección, es porque las razones que con anterioridad se invocaron son insuficientes, ¡precisamente porque no necesariamente son válidas, verdaderas ni correctas!

Ello pone de manifiesto que, para garantía de justicia, el abordaje metodológico-científico que se adopte del caso judicial, debe ser predominantemente desde lo singular y específico y no desde lo general y universal.

Sobre ese aspecto, el destacado jurista español Alejandro Nieto, en su famosa obra *El Derecho y el Revés*, con harta razón, expresó:

... en la ley no se encuentra la solución de los conflictos singulares, debido a que, como es patente, es abstracta y general mientras que los conflictos forenses son individuales y concretos. Hay, por tanto, un salto funcional entre la ley y la sentencia y, por ello mismo, son distintos sus autores: el legislador y el juez. El legislador sabe perfectamente que él no puede resolver los conflictos concretos y en consecuencia encomienda tal tarea a otro sujeto distinto –el juez–, de la misma manera que el juez sabe que el objeto de sus sentencias es la solución del conflicto singular –y nada más– cuyo conocimiento se le ha sometido.<sup>9</sup>

En otras palabras, no es el juez el llamado a especular y disponer acerca de soluciones generales y abstractas, y mucho menos fundamentar su decisión judicial en una pretensión de universalidad y, a la par, asignarle un carácter y efecto obligatorio.

Así, las providencias de unificación estimulan la proclividad a resolver los casos venideros teniendo en cuenta criterios rígidos de autoridad, induciendo al juez –unipersonal y colegiado– al sometimiento no suficientemente razonado ni respaldado en el material probatorio y en el ordenamiento jurídico, lo que, a su vez, provoca la relajación frente a la verdad, al derecho y a la justicia, pues, en ese contexto de estructura jurisprudencial, involuntariamente termina primando el temor al apartamiento del criterio jerárquico, el cual se convierte –en la práctica– en una figura procesal rígida, dogmática y absolutista que –*sottovoce*, o mejor, en voz baja–

---

<sup>9</sup> Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Alejandro NIETO GARCÍA. *El Derecho y el Revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces* (Barcelona: Ariel, 1998).

parecen demandar y ameritar un replanteamiento del asunto en aras de una mejor administración de justicia, esto es, con mayores estándares y niveles de justicia material.

En criterio del autor, las providencias de unificación, por su espectro y obligatoriedad, son decisiones judiciales contentivas de disposiciones que comportan la pretensión de ser o constituir una única respuesta válida y correcta en el derecho, entre una pluralidad de posibilidades que tiene el sistema jurídico al cual se deben y al cual pertenecen.

Seguir prohijando ese criterio podría constituir una falacia y a la vez un error, entre otras razones, porque de lo fáctico o conductual suele desprenderse una variedad de casos o eventos que, si bien pueden contener elementos comunes, también son contentivos de elementos diversos que marcan diferencias, las cuales son usualmente relevantes.

Precisamente, Aristóteles en su *Ética a Nicómaco* señaló que en las situaciones generales e indefinidas la justicia debe ser “como la regla de plomo usada en la arquitectura de Lesbos, regla que se acomoda a la forma de la piedra y no permanece la misma. Pues así también el decreto se acomoda a los hechos”.<sup>10</sup> Es decir, a cada caso corresponde una decisión y no necesariamente una decisión judicial para todos los casos. Por ello las providencias judiciales no deberían ser decisiones que comporten o contengan criterios únicos, inflexibles, autoritativos, totalitarios y absolutistas, de manera que por esa vía pretendan constituirse para una pluralidad de casos –en tanto comporten unas similitudes–, pero se soslayan diferencias adoptando su resolución con pretensión de generalidad y universalidad como la respuesta o solución única válida y correcta en el derecho, creando rigideces de tal magnitud que puedan suscitar la proclividad a ponerse de espaldas a lo justo y a la justicia.

Si bien la administración de justicia está llamada a proveer e impartir justicia, no debería ser sustituyendo o emulando al legislador, esto es, disponiendo aquella que sus decisiones judiciales tengan efectos generales, impersonales y abstractos con contenidos materiales legislativos para todos los casos que tengan supuestos facticos semejantes, porque si esa disposición efectivamente fuera ley, esta, además de elaborarse –en principio– en el escenario del Congreso de la República, con la discusión democrática

<sup>10</sup> ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*..., 127.

reglamentaria correspondiente, o en el caso excepcional o extraordinario por el presidente de la República, su constitucionalidad, en el primer caso, tendría la posibilidad de ser cuestionada por vía de la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, y, en el segundo caso tendría revisión forzosa de ese alto tribunal constitucional. Pero, tratándose de una decisión general, impersonal y abstracta, materialmente legislativa, aunque contenida en una providencia judicial –en principio– no habría posibilidad de ese tipo de cuestionamiento y revisión judicial, por lo cual se produciría una elusión constitucional.

También se trataría de una operación paradójica, pues con ella se intentaría, por una parte, forzar a que a esa decisión se le imprimiera validez y eficacia con pretensión de universalidad, y, por la otra, a que se reduzca el caso específico a contornos semejantes a los otros, soslayando deliberadamente a que encuadre en un escenario de falsa identidad fáctica y jurídica, tomando con ello erradas connotaciones generales, impersonales y abstractas.

Ese estado de cosas de la justicia contencioso-administrativa parece aconsejar que se promueva un diálogo horizontal y vertical que esté motivado y guiado única y exclusivamente por la noble y digna misión de: ¡administrar justicia... con justicia!

## Conclusiones

Para la retoma del derecho, el cual por largo tiempo ha estado monopolizado por el Congreso de la República e inclusive por la Presidencia de la República, instituciones que han tenido como fórmulas exclusivas de justicia el instrumento de la ley formal o material, pero, en todo caso, casi exclusivamente con espectro general, es necesario que la administración de justicia no emule a la ley optando por formular soluciones impersonales, generales y abstractas, sino que resuelva de manera particular la problemática de cada caso, como es su deber; de modo que si bien puedan existir en parte fórmulas de solución general y abstracta, se ausculte y proponga elaborar la solución concreta y específica que propugne por una justicia singular, que sin perjuicio de las generalidades que le sean propias, tenga en cuenta las particularidades de cada caso.

Para que esa noble tarea no se quede en lo insulso o en lo marginal, el sano, razonable y justificado resultado que pueda arrojar ese dialogo podría ser plasmado en una norma jurídica legal o constitucional que –para el efecto–

promueva el Consejo de Estado, en ejercicio de las iniciativas legislativas y constituyentes que constitucionalmente tiene esa alta y centenaria corporación judicial con fundamento en el numeral 4 del artículo 237 de la Carta Política, consistente en “... preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley”. Todo ello sería con un propósito y sentido útil y altruista para la jurisdicción contencioso-administrativa, que tanto bien y tanta justicia ha hecho y está predestinada a hacer para bien de nuestra nación.

Con la argumentación expuesta exhorto a que, en el futuro inmediato –sin esquivos y sin pretextos– hagamos una amplia reflexión sobre las providencias de unificación, pero partiendo de las singularidades que inevitablemente subyacen a la controversia judicial, pues –a partir del argumento y referente de la universalidad– se sacrifican, entre otros derechos, la garantía al debido proceso, así como la decisión judicial justa para el caso particular y específico, lo que consecuencial e inevitablemente es proclive a generar: ¡déficit de justicia!, lo cual es una modalidad de injusticia, que más allá de afectar al derecho impacta negativamente la justicia. ¡Por ello, invito a que –para su solución y resolución justa– auscultemos fórmulas a esa cuestión actualmente insoluta!

## Bibliografía

### Doctrina

- ARISTÓTELES. *Tratados de Lógica, II: Sobre la interpretación. Analíticos primeros. Analíticos segundos*. Editorial Gredos, S.A., 1988.
- ARISTÓTELES. *Ética Nicomáquea*. Bogotá: Ediciones Universales, 1987.
- ARISTÓTELES. Primer libro del *Órganon*. Edición bilingüe. Traducción y comentario de Miguel García-Baró. Sígueme, 2012.
- THIBAUT, Anton Friedrich Justus y Friedrich Carl von Savigny. *La codificación: una controversia programática basada en sus obras: “Sobre la necesidad de un Derecho Civil General para Alemania” y “De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del derecho”*. Introducción y selección de textos de Jacques Stern, traducción de José Díaz García. Madrid: Aguilar, 1970.
- TOMÁS DE AQUINO. *Tratado de la Ley - Tratado de la Justicia - Opúsculo sobre el Gobierno de los Príncipes*, traducción y estudio introductorio de Carlos Ignacio González, SJ 8ª ed. México: Editorial Porrúa, 2004.

TOMÁS DE AQUINO. *Comentario a la Ética a Nicómaco de Aristóteles*. 3ª ed., trad. Ana Mallea. Estudio preliminar y notas de Celina A. Lértora Mendoza. Pamplona: Eunsa, Ediciones Universidad de Navarra, 2010.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón y Alejandro Nieto García. *El derecho y el revés: diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*. Barcelona: Ariel, 1998.

VON GOETHE Johann Wolfgang. *Máximas y reflexiones*, edición de Juan José del Solar. Barcelona: Edhasa, 2021.

### **Legislación**

COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*, adoptada el 4 de julio de 1991. Publicada en la *Gaceta Constitucional*, n.º 116, de 20 de julio de 1991.

COLOMBIA. *Ley 153 de 1887*. “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales y se establece la aplicación de las normas jurídicas.” Publicada en los *Diarios Oficiales* 7.151 y 7.152 del 28 de agosto de 1887.

COLOMBIA. *Ley 270 de 1996*. “Estatutaria de la Administración de Justicia”. Publicada en el *Diario Oficial* 42.745, de 15 de marzo de 1996.

COLOMBIA. *Ley 1437 de 2011*. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Publicada en el *Diario Oficial* 47.956, de 18 de enero de 2011.