

Segunda parte

Discursos de los
académicos en sesiones
solemnes: Miembros
honorarios, ascenso a
Miembros de número e
ingreso como Miembros
correspondientes



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

LA POSITIVIZACIÓN DE LA DOCTRINA DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA*

Luis Alfonso Botero Chica**
Académico correspondiente

Resumen: En este artículo se analiza el impacto el establecimiento de la doctrina del precedente constitucional a partir de la interpretación hecha por la Corte Constitucional del artículo 230 constitucional haciendo uso de la figura jurídica de la *Mutación Constitucional*; posteriormente se analiza la adopción de la doctrina en la materia contencioso administrativa, tanto para la sede administrativa como judicial, al establecer los institutos jurídicos de “*Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades*” y el “*Recurso Extraordinario de Jurisprudencia*”, los cuales surgen de los precedentes jurisprudenciales contenidos en las “*Sentencias de Unificación*”. En conclusión, se presenta la Cultura de los Precedentes fundada en el Principio a la Igualdad, la Coherencia Jurídica y la Seguridad Jurídica.

Palabras clave: Mutación Constitucional; Sentencia de Unificación; Precedente Judicial; Extensión Jurisprudencial.

* Trabajo presentado en sesión solemne del 24 de octubre de 2024 para el ingreso como “Miembro correspondiente” de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

** Abogado. Magíster en Derecho Procesal y Doctor en Derecho de la Universidad de Medellín; Magíster en Relaciones Internacionales Iberoamericanas de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Profesor universitario; procurador delegado ante el Consejo de Estado.
Contacto: labotch@hotmail.com

THE POSITIVIZATION OF THE DOCTRINE OF JUDICIAL PRECEDENT IN COLOMBIA IN ADMINISTRATIVE CONTROVERSY MATTERS

Abstract: This article analyzes the impact of the establishment of the doctrine of constitutional precedent based on the interpretation made by the Constitutional Court of Article 230 of the Constitution, utilizing the legal concept of Constitutional Mutation. It further examines the adoption of this doctrine in administrative contentious matters, both in administrative and judicial settings, by establishing the legal institutes of “Extension of the Jurisprudence of the Council of State to third parties by authorities” and the “Extraordinary Jurisprudence Appeal,” which arise from the jurisprudential precedents contained in the “Unification Judgments.” In conclusion, the article presents a Culture of Precedents founded on the Principles of Equality, Legal Coherence and Legal Certainty.

Keywords: Constitutional Mutation; Unification Judgment; Judicial Precedent; Jurisprudential Extension.

Introducción

La Constitución Política de 1991 estableció la Jurisdicción Constitucional ejercida por la Corte Constitucional como Tribunal de Garantías Constitucionales independiente de las demás jurisdicciones que integran el Poder Judicial.

Al estudiar la Justicia Constitucional bajo la vigencia de la Constitución del año 91, nos encontramos con el establecimiento de la doctrina de los precedentes, lo cual nos demanda analizar el tema con detenimiento, tanto en su origen como en su establecimiento, desarrollo, consolidación y aplicación práctica en el tráfico jurídico de las personas.

Analizaremos entonces, cómo funciona la doctrina de los precedentes en las diferentes jurisdicciones: la Constitucional, la Ordinaria y la Contencioso Administrativa, para concluir que, en todas ellas, los precedentes tienen fuerza vinculante mas no obligatoria.

Cuando se analice la Jurisdicción Contencioso Administrativa se dará cuenta de dos nuevas instituciones que se establecen en la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–, veinte años después de haber entrado en vigencia la Constitución Política de 1991, las cuales son “*extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades*” y el “*Recurso Extraordinario de Jurisprudencia*”, surgen de los precedentes jurisprudenciales contenidos en las sentencias de unificación.

La hibridación de los contenidos del sistema tradicional se encuentra sometido al imperio de la ley (*Civil Law*) y la doctrina de los precedentes característico del modelo norteamericano del *stare decisis* (*Common Law*), la cual se logra en el sistema jurídico colombiano a través de la construcción que hace la Corte Constitucional por espacio de diez años de la interpretación del artículo 230 constitucional, haciendo uso de la figura jurídica de la *Mutación Constitucional* ideada en el derecho alemán por el profesor Georg Jellinek¹ y desarrollada por el profesor japonés Hsü Dau-Lin,² quien fuera alumno de Rudolf Smend en Alemania.

En conclusión, estamos frente a una cultura jurídica, la cultura de los precedentes de la que debemos promover su divulgación y profesionalización en su aplicación, y la cual se funda en i) el principio de igualdad; ii) la coherencia jurídica y iii) la seguridad jurídica.

Una mutación constitucional

La Constitución Política de 1991 estableció la Jurisdicción Constitucional ejercida por la Corte Constitucional como Tribunal de Garantías Constitucionales independiente de las demás jurisdicciones que integran el Poder Judicial, inspirado en el modelo de control concentrado expuesto por Hans Kelsen en la Constitución de Austria, en 1920.

En nuestro artículo “El precedente judicial en Colombia enfrentado a la teoría expuesta por Michele Taruffo”³ explicamos cómo la Corte Constitucional colombiana, haciendo uso de la figura jurídica conocida como Mutación Constitucional, en el desarrollo de varias sentencias, introdujo los elementos propios de la doctrina del precedente del sistema del *Common Law*, permitiendo así su positivización en legislación posterior y, de esta manera, llegar a un mejor entendimiento de un instituto jurídico no característico de los modelos legislados como el nuestro.

La Corte Constitucional, ejerciendo su función constitucional de guardián de la supremacía de la Constitución e integradora de la misma, a partir de

¹ Georg JELLINEK, *Reforma y mutación de la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018).

² Dau-Lin HSÜ, *Mutación de la Constitución* (Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998).

³ Luis Alfonso BOTERO, “El precedente judicial en Colombia enfrentado a la teoría expuesta por Michele Taruffo”. *Novum Jus*, 16, n.º. 3 (2022):135-162.

la interpretación del artículo 230 constitucional, y de otras normas de tipo legal que comprometen directamente el sistema de fuentes, le ha dado un desarrollo jurisprudencial al instituto del precedente judicial, estableciendo su fuerza vinculante obligatoria y discrecional para las autoridades judiciales, hasta llegar a su positivización, y, para las autoridades administrativas, a partir de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y de la doctrina constitucional de la Corte Constitucional.

El carácter de precedente judicial de las sentencias es importante y necesario por varias razones, entre otras:

1. Para la coherencia en la decisión de casos posteriores idénticos o similares;
2. para la estabilidad del sistema jurídico, tanto por el mantenimiento de las reglas de su aplicación como la uniformidad en su aplicación, y
3. por el principio de igualdad, el cual permite tratar de igual manera a los sujetos de casos idénticos o similares.

Así lo expresó la Corte Constitucional al afirmar:

43-. El respeto a los precedentes cumple funciones esenciales en los ordenamientos jurídicos, incluso en los sistemas de derecho legislado como el colombiano. Por ello, tal y como esta Corte lo ha señalado, todo tribunal, y en especial el juez constitucional, debe ser consistente con sus decisiones previas [54], al menos por cuatro razones de gran importancia constitucional. En primer término, por elementales consideraciones de seguridad jurídica y de coherencia del sistema jurídico, pues las normas, si se quiere que gobiernen la conducta de los seres humanos, deben tener un significado estable, por lo cual las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles. En segundo término, y directamente ligado a lo anterior, esta seguridad jurídica es básica para proteger la libertad ciudadana y permitir el desarrollo económico, ya que una caprichosa variación de los criterios de interpretación pone en riesgo la libertad individual, así como la estabilidad de los contratos y de las transacciones económicas, pues las personas quedan sometidas a los cambiantes criterios de los jueces, con lo cual difícilmente pueden programar autónomamente sus actividades. En tercer término, en virtud del principio de igualdad, puesto que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera distinta por un mismo juez. Y, finalmente, como un mecanismo de control de la propia actividad judicial,

pues el respeto al precedente impone a los jueces una mínima racionalidad y universalidad, ya que los obliga a decidir el problema que les es planteado de una manera que estarían dispuestos a aceptar en otro caso diferente pero que presente caracteres análogos. Por todo lo anterior, es natural que, en un Estado de derecho, los ciudadanos esperen de sus jueces que sigan interpretando las normas de la misma manera, por lo cual resulta válido exigirle un respeto por sus decisiones previas.⁴

Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado como objetivos de la uniformidad de la jurisprudencia, los siguientes:

1. Asegurar la efectividad de los derechos y colaborar así en la realización de la justicia material -art. 2° CP-.
2. Procurar exactitud.
3. Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces -art- 83 CP-.
4. Unificar la interpretación razonable y disminuir la arbitrariedad.
5. Permitir estabilidad.
6. Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.
7. Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales.⁵

El establecimiento de un sistema de precedentes es necesario entonces, para el cumplimiento de la función de unificación de la jurisprudencia que se predica de las altas Cortes; porque de permitírsele a cada juez darle un sentido diferente a una misma norma en sus sentencias, sin que existan criterios y mecanismos de unificación estaríamos en una abierta inestabilidad e inseguridad jurídica.

Es de advertir que los mecanismos para la unificación de la jurisprudencia no son rígidos e inflexibles ya que ello atentaría contra la coherencia y la estabilidad del sistema, razón suficiente para que la teoría de la vinculación al precedente permita a los jueces, de una manera razonada y suficiente, apartarse de la jurisprudencia y modificarla.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-047 de 1999, MMPP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.

La Corte Constitucional⁶ introdujo los conceptos *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dicta*, que son propios del sistema del *Common Law*, como elementos constitutivos de las sentencias constitucionales precisando sus alcances y aclarando cuáles elementos específicos de la parte motiva de las sentencias constitucionales son vinculantes; es decir, establece el alcance de la obligatoriedad del precedente distinguiendo los diversos aspectos de la decisión judicial, así:

1. El *decisum* contiene la decisión debe reconocerse como tal es la resolución concreta del caso.
2. La *ratio decidendi* debe considerarse como “la formulación general [...] del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica; es el fundamento normativo directo de la parte resolutive.
3. El *obiter dictum* es cualquier reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria para la decisión; es decir, son opiniones incidentales usadas por el juez en su argumentación.⁷

Concluye entonces la Corte que el juez constitucional debe ser consistente en sus decisiones previas por cuatro razones:

1. Por *seguridad jurídica y coherencia* del sistema jurídico, pues las normas deben tener un significado estable, razón por la cual las decisiones de los jueces deben ser razonablemente previsibles.
2. Para *proteger la libertad ciudadana y permitir el desarrollo económico*, pues un permanente cambio en los criterios de los jueces impide que las personas puedan programar autónomamente sus actividades.
3. Por el *principio de igualdad*, ya que no es justo que casos iguales sean resueltos de manera diferente por un mismo juez.
4. Como *mecanismo de control de la actividad judicial*, ya que el respeto al precedente les impone a los jueces un mínimo de racionalidad y universalidad en sus decisiones pues les obliga a decidir el problema de manera similar cuando se les planteen otro caso diferente, pero con caracteres análogos.⁸

⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU047 de 29 de enero de 1999, MMPP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999, MM PP Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

Pero no obstante lo anterior, el respeto al precedente dentro de un Estado de Derecho como el nuestro no puede ser sacralizado ya que se pueden presentar inaceptables injusticias en algún caso; es por ello que los jueces puedan actualizar las normas a las nuevas circunstancias en la consecución de la justicia material en un caso concreto, pues la fuente del Derecho es la ley y no la jurisprudencia, razón por la cual el juez en uso de su autonomía interpretativa puede apartarse de manera razonada y suficiente de las decisiones previas.

Para entender la doctrina del precedente y su obligatoriedad en el derecho colombiano, debe distinguirse en la decisión judicial sus diferentes componentes; siguiendo la terminología utilizada en los sistemas del *Common Law* se puede diferenciar la parte resolutive conocida como *decisum*; la razón de la decisión expuesta en la parte motiva conocida como la *ratio decidendi*, y los dichos de paso, también expuestos en la parte motiva, conocidos como los *obiter dicta*. La Corte Constitucional ha establecido que cada uno de estos elementos tiene un efecto obligatorio específico; así con relación a las motivaciones incidentales son meros dichos de paso, y no tienen carácter obligatorio sino persuasivo. La parte resolutive o *decisum* es la que hace tránsito a cosa juzgada, y tratándose de juicios de constitucionalidad de las leyes tiene efecto *erga omnes*; ahora bien, la *cosa juzgada implícita*⁹ es la *ratio decidendi*, a la cual se le reconoce efectos vinculantes, y como tal, constituye el precedente judicial.

En el estudio de constitucionalidad previo realizado por la Corte Constitucional al proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia sobre este particular, sostuvo:

Solo será de obligatorio cumplimiento, esto es, únicamente hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la parte resolutive de las sentencias de la Corte Constitucional. En cuanto a la parte motiva, como lo establece la norma, esta constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general; solo tendrían fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica,

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella.¹⁰

Todo lo anterior lo sintetiza la Corte con el siguiente pronunciamiento:

Una vez fijado con autoridad, por el órgano competente y siguiendo el procedimiento constitucional para ese fin, el significado de la norma constitucional, éste se integra a ella y adquiere fuerza vinculante al ser parte del derecho a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado social de derecho. El artículo 230 de la Constitución establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley, concepto que no abarca exclusivamente las leyes en sentido formal, sino que comprende obviamente la Constitución y, en un sentido amplio, el derecho dentro del cual la ratio de las sentencias ocupa un lugar primordial puesto que le confieren efectividad a las normas, al concretar sus alcances. Además, de lo contrario —es decir, de escindirse la norma de la ratio que le fija su significado para asegurar su aplicación efectiva y la concreta para precisar sus alcances— se rompería la unidad del ordenamiento jurídico y se resquebrajaría su coherencia en desmedro de la seguridad jurídica, de la aplicación igual de las normas a casos iguales y de la confianza legítima de los habitantes en que el derecho será aplicado de manera consistente y predecible.¹¹

No todo antecedente constituye precedente ya que todo lo que se encuentra en una sentencia no es útil para la decisión de un caso posterior, por lo tanto, es necesario establecer el contenido específico de la *ratio decidendi* en cada sentencia.

Para establecer la relevancia del precedente deben confluír los siguientes elementos:

1. Si en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior existe una regla relacionada con el caso a resolver.
2. La *ratio decidendi* debe ser la base para la solución de un problema jurídico posterior semejante.
3. Los hechos del caso o las normas de la sentencia anterior deben ser semejantes a los planteados en el caso a resolver, es decir, “... *cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no*

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-1219 del 21 de noviembre de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

*concuerdan con el supuesto de hecho, el juez está legitimado para no considerar vinculante el precedente”.*¹²

Así pues, el juez inferior está obligado a atender el precedente fijado por el superior frente a las normas legales, pero, puede separarse de tal línea jurisprudencial, siempre y cuando *“exponga clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión”*.¹³

Huelga decir entonces, que la autonomía judicial consagrada en el artículo 228 de la Constitución Política está limitada por los derechos constitucionales de las personas que acceden a la justicia, y la estructura funcionalmente jerárquica de cada jurisdicción –Constitucional, Ordinaria y Contencioso Administrativa–, de conformidad con los artículos 241, 234 y 237 de la Constitución Política, respectivamente.

Finalmente, la Corte Constitucional distingue dos clases de precedentes y precisa para cada uno su alcance de la siguiente manera:

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado, según su origen, dos clases de precedente: el horizontal y el vertical. Respecto al primero, se ha dicho que comprende *“aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial”*; mientras que el segundo, *“se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de los asuntos el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.*¹⁴

Con todo lo dicho hasta aquí queda expuesto cómo la Corte Constitucional, haciendo uso del mecanismo de la *Mutación Constitucional* sobre el artículo 230 de la Constitución Política y utilizando los tres elementos propios de las sentencias en el sistema del *Common Law*, introdujo en el sistema jurídico colombiano la doctrina del precedente haciéndola vinculante a

¹² Corte Constitucional, Auto 038 del 28 de febrero de 2012, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-292 del 6 de abril de 2006, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia S-113 del 8 de noviembre MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

los niveles jurisdiccionales inferiores como mecanismo unificador de la jurisprudencia y en atención al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional.

Así las cosas, es oportuno analizar la positivización de la doctrina del precedente, la cual se cumple con la expedición de la Ley 1437 de 2011 –*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*– en el cual, a través de las instituciones jurídicas de la Sentencia de Unificación y la de Extensión de la Jurisprudencia, se cumple la aplicación real y material del precedente judicial como lo veremos a continuación.

Las sentencias de unificación

La función de unificación jurisprudencial la cumplen los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones para “*brindar a la sociedad cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad*”¹⁵ y garantizar el derecho constitucional a que las decisiones “*se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico*”, se trata en síntesis de producir seguridad jurídica y solucionar la posible indeterminación existente en las normas jurídicas y sus distintas interpretaciones de las mismas por parte de los operadores judiciales y administrativos.

La Unificación Jurisprudencial en nuestro país fue establecida en el artículo 1º de la Ley 169 de 1896 cuando estableció:

Con el fin principal de uniformar la jurisprudencia, y con el de enmendar los agravios inferidos a las partes, se concede recurso de casación para ante la Corte Suprema de Justicia contra las sentencias definitivas de segunda instancia dictadas por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, en asuntos civiles y en juicio ordinario o que tenga carácter de tal; y contra las que se pronuncien en los juicios de concurso de acreedores y los de sucesión por causa de muerte...

Igualmente, el artículo 4º de ese mismo ordenamiento estableció:

... tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los Jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que

¹⁵ Consejo de Estado, sala de Consulta y Servicio Civil 1101030600020150010900, del 7 de diciembre de 2015, MP William Zambrano Cetina.

la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.

Este artículo fue declarado Exequible por la Corte Constitucional,

... siempre y cuando se entienda que la Corte Suprema de Justicia, como juez de casación, y los demás jueces que conforman la jurisdicción ordinaria, al apartarse de la doctrina probable dictada por aquella, están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión, en los términos de los numerales 14 a 24 de la presente Sentencia.¹⁶

Es claro entonces que las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, como órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, cumplen la función de unificar las diversas interpretaciones que pueden tener las normas jurídicas mediante el instituto de la casación.

Para la jurisdicción de lo contencioso administrativo creada por el artículo 42 del Acto legislativo 3 de 1910 y desarrollada en la Ley 130 de 1914 se definió al Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es decir, órgano de cierre de dicha jurisdicción. Solo hasta el año de 1975 mediante la expedición de la Ley 11 se creó el *recurso extraordinario de súplica*, el cual procedía cuando las secciones del Consejo de Estado dictaban los autos interlocutorios o sentencias que contrariaban las sentencias de la Sala Plena de la Corporación.

Actualmente, la unificación jurisprudencial ha sido objeto de un mayor desarrollo legislativo y jurisprudencial por la importancia para la realización de derechos y principios constitucionales inherentes al Estado social de derecho, tales como, la igualdad, la seguridad jurídica y la aplicación del principio de legalidad.

La Corte Constitucional sobre la unificación jurisprudencial manifestó:

Tienen diferente fuerza jurídica, por disposición de la Constitución, la jurisprudencia constitucional y el resto de la jurisprudencia del país. Es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.¹⁷

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 9 de agosto de MP Rodrigo Escobar Gil.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de marzo 11 de 1993, MP Alejandro Martínez Caballero.

En la misma sentencia planteó el siguiente interrogante:

... ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico?

La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia.

En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la Ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país.

Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.

Además, puntualizó:

la uniformidad no es un fin despreciable. Ella busca garantizar los siguientes altos objetivos:

1. Asegurar la efectividad de los derechos y colaborar así en la realización de la justicia material -art. 2° CP-.
2. Procurar exactitud.
3. Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fé de los jueces -art- 83 CP-.
4. Unificar la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad.
5. Permitir estabilidad.
6. Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.
7. Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales.¹⁸

La regla establecida por el artículo 4° de la Ley 169 de 1896 ya mencionada, fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, la cual destacó la función de unificación que cumplen los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones en un sistema judicial des-concentrado, al afirmar:

... la administración de justicia, y en general todo el funcionamiento de los órganos estatales está determinado por el tipo de Estado al que pertenecen.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-104 de marzo 11 de 1993, MP Alejandro Martínez Caballero.

El artículo 1º de la Constitución establece que nuestro país es un “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria”. Esta forma de organización implica la unidad del ordenamiento jurídico, que se vería desdibujada si se acepta que la autonomía judicial implica la facultad de interpretar el ordenamiento sin tener en cuenta la interpretación que haga la cabeza de la respectiva jurisdicción. La consagración constitucional de una estructura jurisdiccional que, aun cuando desconcentrada, es funcionalmente jerárquica, implica que, si bien los jueces tienen competencias específicas asignadas, dentro de la jerarquía habrá –en principio– un juez superior encargado de conocer las decisiones de los inferiores.¹⁹

Sobre el derecho a la igualdad en la misma providencia, expresó:

7. El fundamento constitucional de la fuerza normativa de la doctrina elaborada por la Corte Suprema se encuentra en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones judiciales se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. Las dos garantías constitucionales de igualdad ante la Ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades, suponen que la igualdad de trato frente a casos iguales y la desigualdad de trato entre situaciones desiguales obliga especialmente a los jueces.²⁰

En materia penal, la Corte Constitucional reafirmó la importancia de la unificación jurisprudencial de los órganos de cierre de cada jurisdicción y la posibilidad de consecuencias penales por su desconocimiento, al decir:

De allí que, reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, redunde en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos.

De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la Ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares.

[...]

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de agosto 9 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-836 de agosto 9 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.

*Existen casos en los cuales un servidor público incurre en el delito de prevaricato por acción, no por desconocer simplemente la jurisprudencia sentada por una Alta Corte, considerada esta como una fuente autónoma del derecho, sino porque al apartarse de aquella se comete, a su vez, una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general.*²¹ (Énfasis agregado)

La Corte Constitucional puntualizó la fuerza vinculante del precedente judicial cuando expresó:

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala ratifica la obligación de todas las entidades públicas y autoridades administrativas de aplicar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes, tanto en la jurisdicción ordinaria por la Corte Suprema de Justicia, como en la jurisdicción contenciosa administrativa por el Consejo de Estado, y en la jurisdicción constitucional por la Corte Constitucional, a partir de las normas constitucionales y reglas jurisprudenciales que fueron analizadas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia y que se sistematizan en este apartado.²²

En el juicio previo de constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1285 de 2009 reformativa de la Ley Estatutaria 270 de 1996, la Corte Constitucional señaló que está a cargo del Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de manera particular, la función de unificación de jurisprudencia en lo administrativo, cuando dijo:

A juicio de la Corte, la facultad de revisión eventual por parte del Consejo de Estado es compatible con la condición de ese órgano como Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso-administrativa, reconocida en el artículo 237-1 de la Carta Política. En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la Ley y con la precisión que más adelante se hace en cuanto a la procedencia de la tutela contra sus decisiones.²³

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 16 de abril de 2008, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, MP Luís Ernesto Vargas Silva.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-713 del 15 de julio 2008, MP Clara Inés Vargas Hernández.

Finalmente, con relación a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al analizar la constitucionalidad del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, que fue derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, se ratifica la fuerza vinculante de los precedentes en sus decisiones para las jurisdicciones ordinaria y contenciosa, la Corte Constitucional expresó:

En cuanto al margen de libertad interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado esta Corte que estas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la Ley, y que tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, *en el derecho administrativo* por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional.²⁴ (El resaltado es nuestro)

En igual sentido, en otra oportunidad, la Corte Constitucional dijo:

5.4.2.4. Nótese que la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores.²⁵

Huelga decir entonces, que la función de unificación de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado no surge con la Ley 1437 de 2011 ni depende de ella; es cierto que con los mecanismos que se establecen en el nuevo código se refuerza su ejercicio, pero, esta es una función inherente al Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que le otorga el artículo 237-1 de la Constitución Política, réplica del artículo 137 de la Constitución de 1886.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, MP Luís Ernesto Vargas Silva.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, MP Luís Ernesto Vargas Silva.

Las sentencias de unificación jurisprudencial en la jurisdicción contencioso administrativa

Antecedentes

La Constitución de 1991 estableció el Estado social de derecho, lo cual demandaba la expedición de un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que diera respuesta a las necesidades y características de la normatividad constitucional en los campos de la administración pública y la jurisdicción contencioso administrativa, modernizando algunas instituciones del derecho administrativo así como el establecimiento de procedimientos eficaces para la materialización de los derechos y principios consagrados en la nueva Carta Política; de igual manera debía satisfacerse la necesidad de modernizar las actividades administrativa y judicial en el manejo de los medios digitales y la implementación de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos judiciales y administrativos, y adecuar la oralidad e inmediatez en los mismos.

Mediante el Decreto 4820 del 14 de diciembre de 2007 se creó una Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa integrada por representantes de las Ramas Judicial y Ejecutiva del poder público, la cual laboró por espacio de veinte meses y, el 17 de noviembre de 2009 el Consejo de Estado conjuntamente con el Gobierno Nacional presentaron el proyecto de Ley al Congreso de la República, el cual finalmente produjo la Ley 1437 de 2011 “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

Entre los temas destacables de esta reforma está el fortalecimiento de la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, para que sus providencias pudieran tenerse en cuenta por parte de la Administración y de la Jurisdicción Contenciosa; se trataba entonces de darle protección a los derechos fundamentales en sede administrativa reduciendo así la actividad litigiosa y fortaleciendo la garantía de seguridad jurídica y la coherencia en la aplicación de las normas jurídicas.

Con tal fin, se crearon los institutos jurídicos de la “*Sentencia de Unificación Jurisprudencial*” y del “*Recurso Extraordinario de Unificación de*

Jurisprudencia”; para lograr estos cometidos se propusieron mecanismos de unificación interna para eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto frente a casos iguales, para lo cual se estableció que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificara las diferencias surgidas entre las secciones de la Corporación, y que las Salas Plenas de Sección unificaran las surgidas entre las subsecciones; igualmente, el Consejo de Estado puede asumir el conocimiento de determinados asuntos de competencia de los Tribunales Administrativos que, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial.

En igual sentido, se dotó a la administración de mecanismos que le permitan de manera directa proteger los derechos de las personas y asegurar la eficacia de los principios de la función administrativa, tales como, la seguridad jurídica, el debido proceso y la igualdad; se le impone entonces a las autoridades administrativas el deber de aplicar de manera uniforme, a casos con similitud de supuestos fácticos y jurídicos, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, conforme a la interpretación que de las mismas se hace en las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado; finalmente se estructuró el mecanismo de extensión de efectos jurisprudenciales, para que las personas sin acudir a largos procesos judiciales pudieran reclamar derechos que ya habían sido reconocidos en la jurisprudencia pero que la Administración se negaba a reconocer.

El principio de igualdad

En el Estado social de derecho no es suficiente la enunciación constitucional de la igualdad formal ante la Ley; es necesario como garantía “*que en la aplicación de la Ley las personas reciban un tratamiento igualitario*”²⁶ por esta razón es que se sostiene que la materialización directa del principio de igualdad se concreta en la función de unificación jurisprudencial por los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones y su observancia por parte de los operadores jurídicos.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 11 de noviembre de 1993, MP Alejandro Martínez Caballero.

Así lo entiende el Consejo de Estado, cuando sostiene:

Pues bien, 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.²⁷

El principio de igualdad es un criterio rector de las actuaciones administrativas consagrado en el artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en los siguientes términos:

Artículo 3°. *Principios.* Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales [...]

2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Con esta norma se desliga del principio de imparcialidad la igualdad, la cual tiene autonomía propia, toda vez que las autoridades administrativas están obligadas a dar el mismo trato a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones, sin perjuicio del trato diferenciado a las personas o colectivos que son objeto de una protección constitucional

²⁷ Consejo de Estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección C-4 de abril de 2013, MP Enrique Gil Botero.

reforzada. Un tratamiento diferente solo es legal en presencia de una justificación válida.

El deber de aplicación uniforme del ordenamiento jurídico

El artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece en forma expresa el deber de las autoridades administrativas de aplicar de manera uniforme las normas jurídicas a situaciones que compartan los mismos supuestos fácticos o jurídicos, así:

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.

[Este artículo fue declarado exequible condicional] *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.*²⁸

Existen pues en esta norma dos mandatos, a saber:

- a. El deber de resolver de manera igual los casos iguales mediante la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales o reglamentarias aplicables, y
- b. tener en cuenta las decisiones de constitucionalidad de la Corte Constitucional y las sentencias de unificación del Consejo de Estado en las cuales dichas normas se hayan interpretado, es decir, se establece la prohibición de resolver de manera distinta casos iguales en sus aspectos de hecho y de derecho.

Como consecuencia de este mandato, las Sentencias de Unificación Jurisprudencial no solo constituyen precedentes verticales para los jueces

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011, MP Luis Ernesto Vargas Silva.

y tribunales, sino que se extienden a la actividad de la administración, la cual queda obligada por virtud del principio de legalidad a tener en cuenta las sentencias de unificación de los órganos de cierre constitucional y contencioso administrativo en las que se ha fijado el alcance de las normas aplicables al caso concreto.

Identificación de las sentencias de unificación jurisprudencial

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 270 define cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial que producen los efectos internos y externos, así:

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. (Se resalta).

Este tipo de sentencias no se enmarcan en los conceptos de jurisprudencia o de línea jurisprudencial ya que tienen el carácter de orientar las decisiones que se profieran con posterioridad *–precedentes–* sobre casos similares con idénticos supuestos fácticos y jurídicos, tanto por la administración como por la autoridad judicial.

Estas decisiones contienen una interpretación de un derecho preexistente, y su aplicación se orienta a casos similares posteriores para garantizar así los principios de seguridad jurídica e igualdad que se materializan con la aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

Otra situación por tener en cuenta es la expresión *“que profiera o haya proferido”*; ya que a partir de ella se consideran sentencias de unificación jurisprudencial no solo las que profiera el Consejo de Estado a partir del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, sino también las que con anterioridad haya proferido por razones de importancia jurídica, o trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión en las acciones populares y de grupo.

Se concluye que la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado no nace con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino que es anterior al mismo, pues esta es una atribución propia del Consejo de Estado otorgada por el artículo 237 de la Constitución Política.

Fuentes de las sentencias de unificación jurisprudencial

Del artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se derivan tres (3) fuentes objetivas de las sentencias de unificación jurisprudencial, a saber:

- 1ª. Las que se expidan o hayan expedido por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia
- 2ª. Las que se expidan o hayan expedido al decidir los recursos extraordinarios
- 3ª. Las relativas al mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia

Su relación con el derecho a la igualdad de trato

Uno de los mecanismos establecidos por el legislador para garantizar la eficacia de las sentencias de unificación y su observancia por la Administración es la *Extensión de Jurisprudencia* regulada en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para comprender esta figura hay que partir del artículo 10 del mismo código que les impone a las autoridades administrativas el deber de tener en cuenta las sentencias de constitucionalidad y de unificación del Consejo de Estado en que se han interpretado las normas aplicables al caso que deben decidir.

Las autoridades administrativas deben cumplir las decisiones judiciales, y no le corresponde al juez administrativo en sus diferentes niveles suplir a la administración en el ejercicio de sus funciones sino ejercer el control de las mismas a través de juzgamiento con base en el principio de legalidad,

razón por la cual el nuevo Código le impone a la administración el deber de decidir de manera uniforme los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y además las sentencias de la Corte Constitucional y las de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas, con la finalidad de obtener la protección de derechos en sede administrativa y una pronta y uniforme resolución de los asuntos de competencia de las autoridades administrativas.

Dentro de este contexto es que el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo crea la figura especial de la *Extensión de la Jurisprudencia* del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades administrativas al establecer 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...*”.

Con fundamento en el derecho a recibir el mismo trato en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas previstas en los artículos 3° y 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las personas pueden solicitar la extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado para resolver situaciones similares en los supuestos fácticos y jurídicos analizados en el respectivo fallo de unificación.

Esta institución está orientada a atacar la congestión de la jurisdicción por el volumen de procesos similares, y por la falta de herramientas que le permitan a la Administración conocer la normatividad aplicable al caso concreto y la interpretación que ha hecho la jurisprudencia.

Con este instituto se materializan diversos principios constitucionales que fundamentan la actividad de la administración y el ejercicio de la función judicial, tales como: celeridad, eficacia, buena fe, seguridad jurídica, coherencia e igualdad, entre otros.

El valor de las sentencias del Consejo de Estado que no son de unificación

Ahora es oportuno pensar qué sucede con las demás sentencias del Consejo de Estado que no tienen la calificación de unificación jurisprudencial,

y cabría preguntarse: ¿carecen de todo efecto vinculante al momento de adoptar las decisiones administrativas? Es decir, que en ausencia de sentencias de unificación jurisprudencial, la Administración puede actuar con total libertad de interpretación de las normas jurídicas, no obstante que exista un precedente claro y específico aplicable al caso concreto o, incluso, que exista jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado pero que no ha sido objeto de una sentencia de unificación.

Para entender esta situación es ilustrativo lo expresado por la Corte Constitucional al declarar exequible el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 y rechazar el cargo relacionado con la pérdida de valor de las sentencias del Consejo de Estado no incluidas en la definición de dicho artículo. Al respecto señaló:

5.2.5. Ahora bien, en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. *Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo*, pero son un tipo especial de providencias –las sentencias de unificación jurisprudencial– a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado.²⁹ (Resaltado agregado)

Es necesario entonces precisar que las sentencias de unificación jurisprudencial son esenciales en los siguientes casos:

- Extensión de jurisprudencia prevista en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-588 de julio 25 de 2012, MP Mauricio González Cuervo.

- Recurso extraordinario de unificación establecido en el artículo 256 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- Traslado de asuntos a la Sala Plena del Consejo de Estado y de sus Secciones correspondiente al artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y
- La revisión eventual de acciones populares y de grupo prevista en el artículo 272 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior no significa que las demás sentencias del Consejo de Estado hayan perdido su valor como precedente para la Administración al momento de adoptar sus decisiones y garantizar que las mismas se sujetan al principio de legalidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las siguientes son las reglas generales que deben aplicarse sin importar que se trate o no de una sentencia de unificación jurisprudencial:

1. Las autoridades administrativas están obligadas a observar las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en las que se han interpretado las normas aplicables al caso concreto.
2. Este deber de las autoridades administrativas forma *parte del debido proceso y del principio de legalidad* al que se encuentran sujetas; por tanto, su inobservancia afecta directamente la validez de las decisiones administrativas:
3. El deber de motivación de los actos administrativos prevista en los artículos 29 de la Constitución Política (artículo y 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo impone a las autoridades administrativas la obligación de considerar expresamente no solo la normatividad aplicable al caso concreto, sino también la jurisprudencia de los órganos de cierre en que dichas normas se han interpretado.
4. El principio de autonomía judicial contenido en el artículo 230 de la Constitución Política no le es dable a las autoridades administrativas invocarlo para defender una facultad de libertad interpretativa de las normas; en consecuencia, quedan sometidas a las sentencias de los órganos de cierre de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa de manera más estricta que a los mismos jueces.

5. Las autoridades administrativas pueden separarse del precedente judicial solo de manera excepcional con fundamento en una rigurosa argumentación la cual debe ser suficiente y motivada.

6. En los casos en no exista una interpretación aplicable o que existan interpretaciones judiciales disímiles que no han sido unificadas, la Administración debe optar de manera motivada por la interpretación que mejor desarrolle los principios y valores constitucionales y la protección de los derechos reconocidos a las personas.

En síntesis, puede afirmarse con lo hasta aquí dicho que el margen de interpretación normativa de las autoridades administrativas está delimitado por la interpretación de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones en relación con la normatividad aplicable al caso concreto, quedando así reducida su discrecionalidad.³⁰

Allende de las reglas descritas las autoridades administrativas están obligadas al momento de adoptar sus decisiones o responder solicitudes de conciliación que permitan evitar un conflicto a las siguientes situaciones:

1. Identificar las normas aplicables al caso concreto.
2. Identificar y aplicar las sentencias de los órganos de cierre en que dichas normas se hayan interpretado, sin importar que sean o no de unificación, salvo que existan *razones constitucionales* serias y fundadas para apartarse de dichos precedentes.
3. Cuando no haya una interpretación judicial previa o que las que existan sean contradictorias, deberá preferirse la interpretación que mejor desarrolle los valores, principios y derechos constitucionales.
4. En todo caso debe existir una motivación expresa y suficiente sobre la existencia o no del precedente judicial y su aplicación o su apartamiento.
5. Ante la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial las anteriores obligaciones estarán reforzados ya que su inobservancia dará lugar a activar los mecanismos previstos en la Ley 1437 de 2011 ya mencionados.

Reflexión final

Con la constitucionalización del Derecho Administrativo a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011, *Código de Procedimiento Administrativo y*

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia 836 de agosto 9 de 2001, MP Rodrigo Escobar Gil.

de lo Contencioso Administrativo, se introdujo la cultura de los precedentes judiciales a partir de las Sentencias de Unificación del Consejo de Estado con la posibilidad de extender sus efectos a terceros que se encuentren en circunstancias fácticas y jurídicas similares a la del titular de la Sentencia de Unificación y que haga reconocimiento de derechos subjetivos.

Si bien es cierto se trata de la hibridación de institutos propios del modelo norteamericano del *Stare Decisis* característico del *Common Law* en un modelo legislado como el nuestro y perteneciente al *Civil Law*, se logra con ello la realización material y efectiva del derecho a la igualdad descrito en el artículo 13 constitucional, toda vez que tanto de las autoridades judiciales como administrativas, las personas reciben un tratamiento igualitario en aquellos asuntos que presenten similitud fáctica y jurídica y que la regla para su aplicación y solución se encuentre en una Sentencia de Unificación del Consejo de Estado.

Esta nueva cultura demanda de la comunidad jurídica en general el estudio, análisis, comprensión y profesionalización en las nuevas figuras procesales, así como en sus procedimientos de tal manera que se logre su aplicación de manera eficiente, en los diferentes sectores administrativos y judiciales, como de parte de los operadores jurídicos particulares en ejercicio de la profesión del derecho.

Es pues grande el reto que se le plantea a la comunidad académica, para que emprenda las diferentes actividades pedagógicas tendientes a lograr el entrenamiento y aprestamiento de los diferentes operadores jurídicos, en la aplicación de estas nuevas instituciones jurídicas con las cuales se logra la igualdad, la coherencia y la seguridad jurídicas.

Bibliografía

- BOTERO, Luis Alfonso. “El precedente judicial en Colombia enfrentado a la teoría expuesta por Michele Taruffo”. *Novum Jus*, 16, n.º 3 (2022):135-162.
- CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil (s.f.). Consulta del Ministro de Agricultura sobre la situación pensional de los trabajadores del extinto IDEMA.
- HSÜ, Dau-Lin. *Mutación de la Constitución*. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.
- JELLINEK, Georg. *Reforma y mutación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.