

**EFFECTO VINCULANTE DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA EN LA
LEY 1437 DE 2011**

**SANDRA YAKELINE HORMAZA BASANTE
DIANA MERCEDES VILLACORTE BENAVIDES**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO - XVI COHORTE
SAN JUAN DE PASTO
2014**

**EFFECTO VINCULANTE DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN COLOMBIA EN LA
LEY 1437 DE 2011**

**SANDRA YAKELINE HORMAZA BASANTE
DIANA MERCEDES VILLACORTE BENAVIDES**

**Trabajo de grado presentado para optar al título de
Especialistas en Derecho Administrativo**

**Asesor Temático
Dr. Francisco E. Paz Obando
Magíster en Derecho Administrativo**

**UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIOJURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO - XVI COHORTE
SAN JUAN DE PASTO
2014**

NOTA DE RESPONSABILIDAD

Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”

Artículo 1º de Acuerdo N° 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Jurado

Jurado

Asesor de Tesis

San Juan de Pasto, Febrero de 2014

Damos gracias a Dios por iluminarnos y acompañarnos en todas las etapas de nuestra vida.

En especial a nuestros padres por brindarnos su amor, sus enseñanzas y constantes motivaciones.

A nuestros hermanos con quienes hemos compartido nuestros mejores momentos.

A nuestros amigos por brindarnos su apoyo incondicional, y a todos a aquellos que creyeron en nuestra idea de que los sueños con esfuerzo y dedicación pueden hacerse realidad.

**SANDRA YAKELINE HORMAZA BASANTE
DIANA MERCEDES VILLACORTE BENAVIDES**

RESUMEN

Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el efecto vinculante del precedente judicial ha tomado mayor fuerza en el ordenamiento jurídico Colombiano, toda vez que la unificación jurisprudencial, la extensión de jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia responden a la necesidad de aplicar de manera uniforme tanto en sede administrativa como en la jurisdicción contenciosa administrativa los criterios e interpretación que de la ley realiza el H. Consejo de Estado, bajo ciertas condiciones, permitiendo con ello garantizar la unidad e igualdad en la interpretación del derecho, la seguridad jurídica, la legitimidad del poder judicial en Colombia.

Palabras clave: Efecto vinculante, precedente judicial, unificación jurisprudencial, extensión de jurisprudencia, recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, seguridad jurídica, legitimidad, igualdad, interpretación.

ABSTRACT

With the enactment of Law 1437 of 2011, the binding effect of precedent has been growing in the Colombian legal system, take in account that unification of jurisprudence, the extent of jurisprudence and the special appeal for unification of jurisprudence respond to need for uniform application of both administrative and at the administrative jurisdiction, the guidelines and interpretation of the law made by the honorable CONSEJO DE ESTADO under certain conditions, is allowed to warrant unity and equality in the interpretation of the law, legal certainty and the legitimacy of the judicial system in Colombia.

Keywords: Binding effect, court precedent, jurisprudence unification, extension of jurisprudence, special appeal for unification of jurisprudence, legal certainty, legitimacy, equality, interpretation.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL COMO FUENTE DEL DERECHO EN COLOMBIA.	5
1.1. COHERENCIA AL INTERIOR DEL SISTEMA JURÍDICO Y EL PAPEL DE LOS JUECES.	5
1.2. SISTEMA CONTINENTAL VS SISTEMA ANGLO SAJÓN & EL PRECEDENTE JUDICIAL.	7
1.3. EL SISTEMA COLOMBIANO DEL PRECEDENTE JUDICIAL.	9
1.4. FUERZA VINCULANTE DEL PRECEDENTE EN COLOMBIA.	15
1.5. ¿CUÁNDO PUEDE EL JUEZ APARTARSE DEL PRECEDENTE?	17
2. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL H. CONSEJO DE ESTADO.	22
2.1. ¿QUÉ SE PUEDE ENTENDER POR SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL?.	23
2.2. LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN LA HISTORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL.	24
2.3. LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL Y LAS ALTAS CORTES.	27
3. EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL H. CONSEJO DE ESTADO.	32
3.1. EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.	33
3.2. RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA.	36

4.	POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL VALOR DE LA JURISPRUDENCIA EN LA LEY 1437 DE 2011.	43
4.1	SENTENCIA C-539 DE 2011.	43
4.2	SENTENCIA C-634 DE 2011.	45
4.3.	SENTENCIA C-816 DE 2011.	46
4.4.	SENTENCIA C-588 DE 2012.	51
4.5.	HACIA UN SISTEMA DE FUENTES MIXTO.	55
	CONCLUSIONES.	58
	BIBLIOGRAFÍA.	62

GLOSARIO

Autoridad: Es el nivel de influencia que tiene una persona sobre un colectivo, suele estar asociada al poder del estado, es una forma de dominación ya que exige o pide la obediencia de los demás. También se concibe como la potestad o facultad que tiene una persona sobre otra que le está subordinada.

Civil Law: O Derecho continental europeo (en ocasiones denominado Sistema romano francés o Sistema romano germano francés) es el sistema jurídico aplicado en Europa Continental, cuyas raíces se encuentran en el Derecho romano, germano y canónico y en el pensamiento de la Ilustración, utilizado en gran parte de los territorios europeos y en aquellos colonizados por éstos. Se caracteriza porque su principal fuente es la ley, antes que la jurisprudencia, y porque sus normas están contenidas en cuerpos legales unitarios, ordenados y sistematizados.

Common Law: O Derecho anglosajón, derivado del sistema aplicado en la Inglaterra medieval, es aquel utilizado en gran parte de los territorios que tienen influencia británica, es el derecho creado por decisiones de los tribunales se caracteriza por el hecho de que se basan más en la jurisprudencia que en las leyes.

Exegética: Interpretación basada en la exégesis, la palabra exégesis significa 'extraer el significado de un texto dado'. La exégesis suele ser contrastada con la eiségesis, que significa 'insertar las interpretaciones personales en un texto dado'. En general, la exégesis presupone un intento de ver el texto objetivamente, mientras que exégesis implica una visión más subjetiva.

Extensión: Aplicación de una decisión judicial para la resolución de casos con identidad fáctica y jurídica.

Exequibilidad: Constitucionalidad de una norma.

Jurisprudencia: Se entiende por jurisprudencia a la doctrina establecida por los órganos judiciales del Estado (por lo general, el Tribunal Supremo o Tribunales Superiores de Justicia) que se repiten en más de una resolución. Esto significa que para conocer el contenido completo de las normas vigentes, hay que considerar cómo han sido aplicadas en el pasado. En otras palabras, la jurisprudencia es el conjunto de sentencias que han resuelto casos fundamentándose en ellas mismas.

Precedente: En los sistemas jurídicos de Derecho comunitivo (*common law*), un precedente o autoridad es un principio o regla establecida en un anterior caso legal que es vinculante o persuasivo para una Corte u otro órgano para decidir en casos posteriores con similares cuestiones o hechos.

Stare Decisis: Es una locución latina, que se traduce interpretativamente como "mantenerse con las cosas decididas", utilizada en derecho para referirse a la doctrina según la cual las sentencias dictadas por un tribunal crean precedente judicial y vinculan como jurisprudencia a aquellas que, sobre el mismo objeto, se dicten en el futuro.

Unificación: Unir diferentes criterios interpretativos en una sola decisión judicial.

INTRODUCCIÓN

Actualmente cuando se acude a la administración de justicia es una constante observar que los jueces al proferir sus providencias citan diversos pronunciamientos emitidos por los Altos Tribunales de Justicia que de una u otra manera guardan relación con el asunto o conflicto que se somete a su conocimiento, incluso sustentan o motivan su decisión en lo resuelto por sus superiores en casos similares, es decir, los fallos judiciales se constituyen en un parámetro para decidir.

Tal situación resulta contradictoria si se observa que la Constitución de 1991 en su artículo 230 establece que los jueces al momento de dictar sentencia únicamente están sometidos al imperio de la ley y que la jurisprudencia es tan solo un criterio auxiliar de interpretación, dicho de otro modo, por mandato constitucional sus providencias deben fundarse en preceptos legales, así las cosas, la realidad dista del valor que el constituyente le atribuyó a la jurisprudencia como fuente del derecho, pues, a todas luces pragmáticamente reviste importancia en la resolución de los conflictos.

Este panorama motiva a efectuar un estudio relacionado con el papel que ha tenido la jurisprudencia en el derecho colombiano en los diferentes contextos y momentos históricos, por cuanto no siempre se le ha dado el mismo valor e importancia que hoy reviste, se puede afirmar que el sometimiento a la jurisprudencia ha generado innumerables debates académicos y doctrinales, el tema ha sido polémico porque se encuentra ligado al papel del juez dentro del ordenamiento jurídico, abriendo paso al activismo judicial.

Así, observando sus antecedentes, se tiene que la importancia de la decisión judicial se deriva del sistema americano del "*common law*" o derecho anglosajón, en donde ésta se constituye en la principal fuente del derecho, sistema que se

contrapone al adoptado por Colombia, esto es, el continental o romano germánico, en donde la ley se constituye la principal fuente del ordenamiento jurídico. En la parte inicial de la presente obra se pretende hacer un breve recuento y aproximación histórica al origen y evolución de estos dos sistemas destacando los rasgos o características más significativas de cada uno.

A continuación, la labor investigativa nos permitirá sostener que diversos acontecimientos han llevado a que en los últimos años el sistema de fuentes en Colombia haya mostrado una modificación que lo acerca mucho al derecho anglosajón, ubicándolo en un sistema mixto, en efecto, aunque en la actualidad se mantiene la concepción de ley como fuente primigenia de la decisión judicial, la jurisprudencia cada vez adquiere mayor valor al momento de dirimir las controversias.

Por ello, en el desarrollo de esta disertación jurídica se pretende plantear y explicar las razones por las cuales se cree, se ha suscitado dicho cambio, el cual ha sido producto de constantes modificaciones en la concepción del derecho, el Estado y el papel que cumple la administración de justicia, siendo a partir de la Constitución de 1991 y concretamente con la labor desplegada por la Corte Constitucional como órgano de cierre del sistema judicial que se empezó a hablar del valor del precedente.

También se hará referencia a algunos de los pronunciamientos proferidos por la Alta Judicatura que han sido determinantes en la consolidación de esta teoría, extractando de ellos los apartes más significativos que permiten apreciar su alcance e importancia, y que finalmente llevarán a concluir que en aras de garantizar el derecho a la igualdad de quienes acuden ante el aparato jurisdiccional, la seguridad jurídica, el principio de legalidad, la buena fe y el establecimiento de un orden justo; pilares y valores fundamentales de un Estado Social de Derecho; las decisiones proferidas por los altos tribunales de justicia –

Corte Constitucional, Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia- como órganos de cierre dentro de cada jurisdicción adquieren fuerza vinculante y deben ser observados por los jueces de inferior jerarquía al momento de administrar justicia, tornándose de esa manera el precedente judicial en fuente de derecho obligatoria.

Adicionalmente y siendo el objetivo primordial de este trabajo de grado se abordará el desarrollo legislativo que ha tenido la figura del precedente, concretamente como se introduce y positiviza en la Ley 1437 de 2011, reforma legal que partiendo de la concepción de imperatividad de la jurisprudencia, creo varios instrumentos o mecanismos que obligan al juez y a la autoridad administrativa a ceñirse al contenido de las decisiones últimas proferidas por en principio por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo y también por la Corte Constitucional.

Así, con fundamento en el concepto innovador de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado el legislador sustenta y desarrolla el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, figuras que se explicaran detalladamente en un capítulo subsiguiente, referenciado su finalidad, procedencia, características, aplicabilidad, entre otros aspectos que permiten extractar su trascendencia, antes de ello, se hará alusión a los antecedentes históricos de la función unificadora del órgano de cierre de la jurisdicción.

En el anterior contexto, esta disertación jurídica tiene la finalidad de hacer un estudio crítico al desarrollo de la teoría del precedente en el sistema legal Colombiano, que permita justificar el hecho que en la actualidad cuente con el reconocimiento expreso del legislador como fuente del derecho, partiendo del análisis del valor que ostenta la jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011, una de las innovaciones que trajo consigo el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo, para finalmente decantar las ventajas y las dificultades que revisten en la práctica judicial las figuras instituidas con la reforma.

1. APROXIMACIÓN HISTÓRICA Y EVOLUCIÓN DEL PRECEDENTE JUDICIAL COMO FUENTE DEL DERECHO EN COLOMBIA.

El precedente judicial entendido como norma jurídica de carácter general y abstracto declarada o decretada por los órganos judiciales en ejercicio de su función jurisdiccional, es un concepto que se ha ido construyendo a través del tiempo en las distintas culturas o contextos jurídicos, cobrando mayor relevancia en algunos escenarios o sistemas legales pero siempre presente en la aplicación de la ciencia jurídica.

1.1. Coherencia al interior del sistema jurídico y el papel de los jueces

Dentro de la teoría contemporánea del derecho, la importancia del precedente judicial se explica desde dos situaciones que han sido objeto de innumerables debates académicos y doctrinales, la coherencia al interior del sistema jurídico y la concepción de los jueces como creadores o aplicadores del derecho, la respuesta que se le ha dado a estos planteamientos ha permitido estructurar el valor de las decisiones judiciales como fuente del derecho, en efecto, pese a que la discusión que se ha suscitado en torno al tema no ha sido pacífica, en tanto, ha sido abordada por innumerables teóricos en diferentes contextos y momentos históricos, la utilización del derecho en la resolución de los conflictos, ha permitido concluir que el papel del juez va más allá de la mera y estricta aplicación de la ley, pues, esta claro que todo ordenamiento jurídico presenta lagunas, contradicciones o indeterminaciones que deben resolverse o subsanarse con la interpretación que haga el operador judicial de los preceptos normativos en conjunto, es decir, de la lectura integral del ordenamiento jurídico, el análisis del caso concreto y la materialización de los principios generales del derecho.

Doctrinariamente se ha dicho que los llamados “casos fáciles”¹, limitan el papel del juez a acoplar los supuestos de hecho que se le presentan a los enunciados normativos que los contemplan para de ese modo atribuir la correspondiente consecuencia jurídica prevista en la ley, es aquí donde cobra importancia el silogismo como forma de razonamiento deductivo, donde generalmente se presentan dos proposiciones o premisas, la premisa fáctica –caso concreto- y la premisa normativa –ley- de las cuales se deriva una conclusión, siendo ésta última una inferencia necesariamente deductiva de las dos primeras, bajo ese contexto, la labor del juez es pasiva e instrumentadora, pues, se restringe a aplicar de manera exegética el contenido legal.

Sin embargo, es en los llamados “casos difíciles”², donde se presenta el activismo judicial, ciertamente, en los eventos en los que la ley no prevé todos los supuestos fácticos, le corresponde al funcionario judicial fijar bajo los parámetros de justicia la solución a cada caso, por ello, sin duda alguna se dice que ante la falta de coherencia en los sistemas jurídicos el papel del juez adquiere trascendencia al momento de dirimir los conflictos, así su función no se limita a la aplicación estricta de la ley sino que se orienta más a una labor de interpretación y creación de reglas, ahora bien, conscientes del rol que desempeña el funcionario judicial, es necesario que ese margen de discrecionalidad del que gozan cuando se enfrentan a los casos difíciles, en manera alguna se confunda o se constituya en arbitrariedad, pues de lo contrario, se afectaría la seguridad jurídica, la confianza legítima y el derecho a la igualdad de quienes acuden al aparato jurisdiccional del Estado, en ese orden de ideas, la teoría del precedente judicial como sometimiento a las decisiones de las altas cortes, se edifica como mecanismo para preservar la racionalidad de la decisión judicial, así se garantiza que casos iguales se resuelvan de la misma forma.

¹Más en DWORKING, Ronald. Los Derechos en Serio. 5. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2012. p. 18 y ss..

²Ibid. p. 146.

1.2 Sistema Continental VS Sistema Anglo Sajón & El precedente judicial

La figura del precedente es introducida por el sistema de corte anglosajón, donde las decisiones judiciales se han convertido en una institución fundamental al punto de considerarse fuente directa del derecho. El *Common Law*³, es reconocido como el derecho consuetudinario, preservado bajo la influencia de un derecho normado, propio del derecho Ingles, luego, se tiene que la evolución del mismo parte de sus orígenes en el Derecho Romano, época en la cual en aras de precisar el sentido y alcance de las normas, se concedía cierta preponderancia a los pronunciamientos judiciales en la solución de controversia, previéndose además como medios de control y límite a la arbitrariedad producto del abuso de poder en manos de los cónsules, pretores y emperadores romanos, lo que a su vez entregaba en los mismo cierta plausibilidad de independencia judicial.

La ruptura del imperio romano, su posterior decaimiento y la oleada de codificación jurídica presentada en el siglo XIX, partió en dos la formación del Derecho, principalmente ahondado en la configuración del Derecho Continental, quien se vislumbro más sensible y unido a dicho proceso de positivización de la norma jurídica, situación esta que no se adopto de igual manera en Inglaterra, donde alejados de la sistematización y recopilación Justiniana, se ubicó en la perspectiva de interpretación judicial sostenida en el entendimiento de la ciencia jurídica basada en conceptos teórico – éticos, que se enmarcan en la técnica decisonal, previendo seguridad y marco de apoyo al sistema normativo que rige la regulación de las conductas sociales proclives a entornos inmiscuidos en conflictos de intereses.

³ En el Derecho Anglosajón la decisión judicial se ha posicionado como regla preponderante que parte de la practica y aplicación de la norma legal, entendiendo que esta se muestra realmente incorporada a la praxis judicial conforme a la labor desplegada por los máximos órganos judiciales dentro de su aplicación en los fallos que profieren, dando lugar al origen de verdaderas reglas jurisprudenciales, identificándose este maniobrar con el derecho de los jueces o jurisprudencial, dispuesto bajo la solución de casos “case law”. Más en traduccionjuridica.es/que-es-el-common-law

Contrario al derecho anglo – americano, se ubica el “*civil law*”⁴ adoptado en el continente Europeo, que parte de la *ius comune*, dispuesto en la norma escrita y el imperio de las leyes por ende arraigado en el Derecho Romano de origen Justiniano en la cúspide del método codificado, mientras que el “*civil law*”, se centro en forjar su sistema legal en torno a órganos o autoridades con función específica de crear leyes, el “*Common Law*”, hacia lo propio en torno a las decisiones judiciales creadas en razón de la jurisprudencia, de este modo se conciben las leyes, distando entre el órgano legal y el órgano jurisdiccional creador de las leyes en cada sistema jurídico.

Ambos modelos parten del precepto de legalidad instituido a través de la Revolución Francesa y la Gloriosa Revolución, sin embargo, el mismo fue manejado desde diversos focos que sostenían dicha legalidad, situación que se especificaba en la sujeción a la división de poderes públicos, donde un órgano especializado era el restrictivo de las leyes, frente a normas especiales o el imperio de la leyes comunes, creadas por el parlamento, que en conjunto se convertían en precedentes jurídicos.

Pero su parte el sistema del derecho anglosajón o norteamericano, no tan influenciado por el derecho positivo, optó por atribuirle mayor valor a las decisiones judiciales, así, la jurisprudencia se constituye en la principal fuente del derecho, en este sistema se predica la justicia caso a caso, se cuestionan las falencias de la ley y su incapacidad para prever los diversos conflictos que pueden suscitarse en la sociedad, y se resalta el papel del juez como intérprete de la ley y creador de derecho.

⁴ El sistema romano germánico o continental que tuvo su origen y evolución en el continente europeo se caracteriza por tener a la ley como principal fuente del derecho, tal apreciación es un legado de la revolución francesa que posicionó a la ley como manifestación plena de la voluntad soberana, es decir, como expresión de la voz del pueblo que pone límite al poder de los gobernantes, bajo ese entendido la única forma de administrar justicia sin que se vean inmersos intereses particulares es con la aplicación textual y exegética de las normas legales, adquiriendo relevancia los proceso de positivización y de codificación.

Así las cosas, los dos sistemas se sostienen o parten del principio de legalidad, ya que para regular las relaciones del hombre en sociedad es necesario fijar reglas de conducta o normas, siendo legítimas únicamente aquellas que son proferidas por el órgano competente del Estado –leyes- y reconocen la labor del juez en la interpretación de la ley y la aplicación del derecho, la diferencia que existe entre uno y otro radica en la importancia o el valor jerárquico que se le atribuyen a la ley y la jurisprudencia como fuentes del derecho.

1.3 El Sistema Colombiano del Precedente Judicial

Descendiendo al contexto jurídico Colombiano, tradicionalmente este se ha visto influenciado por el sistema romano germánico o continental donde la jurisprudencia ocupa un papel secundario o auxiliar y la ley se erige como la principal fuente para las decisiones de los jueces, en materia de interpretación legal el Código Civil en su Título IV, señaló que *“La interpretación que se realiza con autoridad corresponde al Legislador (artículo 25)”*, por su parte el artículo 230 constitucional dispone: *“ Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”*.

Sin embargo, esa concepción se ha ido modificando con el transcurrir del tiempo, especialmente desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 y el papel de la Corte Constitucional, aproximándose en algunas de sus características al sistema del Common law, concretamente en lo que respecta al valor del precedente judicial como fuerza vinculante para las autoridades. La doctrina del precedente judicial implica ceñirse a las decisiones de los altos tribunales para resolver las controversias que presenten identidad fáctica y jurídica, observando para ello la *ratio decidendi* o los fundamentos que motivaron la decisión judicial ya que son estos los que obligan a fallar de la misma manera o de forma similar, y

separándose de todo lo que se ha expuesto de forma genérica y que no ha llevado a la resolución del fondo del asunto, lo que se conoce como *obiter dictum*.

La primera concepción que se obtuvo del precedente judicial, apareció con el criterio de la doctrina legal probable, introducida mediante la Ley 153 de 1887 (artículo 10) y que se concretó en la posibilidad de que los jueces ante los casos dudosos, aplicaran tres decisiones uniformes proferidas por la Corte Suprema de Justicia, como máximo tribunal de casación, frente un mismo punto de derecho.

Más adelante se habló de la doctrina legal desarrollada por la Ley 105 de 1890, haciendo referencia a la interpretación que la Corte Suprema de Justicia hacía de las leyes mediante dos decisiones uniformes, que también servían para llenar vacíos jurídicos; con la Ley 169 de 1896, se habló nuevamente de doctrina probable, donde tres decisiones uniformes emanadas de la Corte Suprema de Justicia, sobre un mismo punto de derecho, la configuraban, pudiendo los jueces adoptarla para la resolución de casos análogos.

Con la Constitución de 1886, el precedente judicial fue paulatinamente introducido, en virtud de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, conforme al principio de igualdad ante la ley, acontecer que dio paso, a que mediante la Constitución de 1991, con oportunidad del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley y su aplicación, ante casos similares, se convierta en obligatoria para todos los entes del Estado.

Salvo los antecedentes normativos antes referidos, la figura del precedente judicial en Colombia, se ha desarrollado y estructurado a través de diversos pronunciamientos emitidos inicialmente por la Corte Constitucional y seguidos por el Consejo de Estado.

Se resalta la Sentencia C-104 de 1993⁵, donde con ocasión de la interposición de acción de constitucionalidad contra los incisos primero y segundo del artículo 21 del Decreto 2304 de 1989, relativo al trámite que habría de dársele al recurso de súplica y que en el inciso segundo disponía “...*en el evento en que se interponga el recurso se indicará, en forma precisa, la providencia en donde conste la jurisprudencia que se repute contrariada...*”, la Alta Judicatura se pronunció analizando las fuentes del derecho y clasificándolas en formales -las que se entienden como las creadoras del derecho- y los criterios auxiliares -como aquellos medios donde se expresa o manifiesta el derecho-, conforme a una interpretación dogmática del artículo 230 constitucional, siendo las normas constitucionales las fuentes principales y primigenias, en tanto, por mandato de la misma Carta Política, ostentan una jerarquía superior respecto de las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. Este pronunciamiento es relevante en la medida en que la Corporación dejó claro que existe una marcada diferencia entre la jurisprudencia de los jueces y tribunales del país y la constitucional.

En efecto, mientras que las sentencias de la Corte Constitucional y las del Consejo de Estado que declaren o nieguen una nulidad tienen efectos *erga omnes*, las demás sentencias judiciales únicamente tienen efectos *inter partes*, así las cosas, las decisiones de los jueces y tribunales no constituyen precedente obligatorio sino un criterio auxiliar, mientras que la jurisprudencia constitucional al tener fuerza de cosa juzgada constitucional resulta obligatoria hacia el futuro. En el fallo referenciado la Corte también adujo la necesidad de la unidad de un ordenamiento jurídico para contrarrestar la inestabilidad e inseguridad jurídica, indicando que esta se logra, con la unificación de la jurisprudencia.

⁵COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-104 de marzo 11 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Relatoría 2001.

Luego, con la sentencia C-131 de 1993⁶, en la que se analizó la exequibilidad del artículo 2 del decreto 2067 de 1991 que señala los requisitos para presentar una acción de inconstitucionalidad y de la expresión del artículo 23 de la misma disposición que indicaba que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte “*será criterio obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia*”, en lo atinente al precedente, la corporación reitera que sus decisiones representan para el juez una fuente obligatoria, no obstante, precisa que no toda la sentencia reviste dicha fuerza obligatoria que se constituye en cosa juzgada constitucional, sino únicamente una parte de ella, y distingue la cosa juzgada explícita de una providencia constitucional, esto es, aquella que corresponde a la decisión, y la cosa juzgada implícita, que es la parte motiva que guarda estricto sentido con la decisión, de tal modo que esta no se pueda entender sin hacer alusión a aquellos apartes, siendo esta última la que debe acogerse por los jueces en sus decisiones.

En la Sentencia C-083 de 1995⁷, la Corte Constitucional sostuvo que al señalar a la jurisprudencia, como "criterio auxiliar de la actividad judicial", debe entenderse que el constituyente quiso darle un mayor alcance a este concepto, puesto que no sólo la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación, crea con sus fallos, pautas de orientación a los tribunales y jueces. Lo hacen también otras corporaciones judiciales como son el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, afirmó que las orientaciones establecidas en dichas sentencias no son vinculantes sino optativas para los funcionarios judiciales. En el mismo año con la sentencia T-123 de 1995⁸ se emite una instrucción clara de sujeción al precedente, dirigida no solo a los jueces sino también a las autoridades administrativas.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-131 de abril 1 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Relatoría.

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-083 de marzo 1 de 1995. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá: Relatoría.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. T-123 de marzo 21 de 1995. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. Bogotá: Relatoría.

Posteriormente la Corte expide la sentencia SU-047 de 1999⁹, pronunciamiento de gran relevancia en la consolidación de la figura del precedente, pues, además de explicarse el concepto de precedente jurisprudencial y el alcance del mismo se diferenció la parte resolutive “*decisum*”, la razón de la decisión “*ratio decidendi*” y los argumentos de apoyo o dichos de paso “*obiter dicta*” que integran la decisión judicial, resaltando que aquel que tiene fuerza vinculante y es relevante en el estudio del precedente es la *ratio decidendi*, con esta sentencia de unificación el Tribunal Constitucional justificó la importancia de acoger el precedente jurisprudencial en los siguientes términos:

“Los precedentes cumplen 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, 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.”

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. SU-047 de enero 29 de 1999. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá: Relatoría.

Más adelante, con la Sentencia C-836 de 2001¹⁰, fijo el contenido de la doctrina probable, indicando que está constituida por un número plural de decisiones judiciales que han sido formuladas aplicando la ley a situaciones sociales concretas y por tanto fijando el alcance de la misma frente a tales situaciones, en este proveído también se hizo énfasis en la labor del juez como interprete autónomo e independiente y se determinó su grado de sometimiento a la ley, en efecto, se dijo que si bien la autonomía e independencia judicial es necesaria para el cumplimiento de los fines estatales, no puede olvidarse que la función judicial siempre debe desplegarse bajo los límites que imprime la Carta Política de 1991, así, el nivel de autonomía que tienen los jueces para interpretar el ordenamiento jurídico no es absoluto sino que está restringido por los principios y postulados constitucionales.

Ahora, en cuanto a la fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema, la Corporación, en la nombrada Sentencia, manifestó debe reputarse probable, por cuanto la realidad social da lugar a que, tres decisiones en un mismo sentido puedan no ser suficientes para dar certeza a los jueces respecto del alcance de los principios ahí formulados sobre un mismo punto de derecho, sin embargo, esto no da pie a su desprovisto desconocimiento. Teniendo presente que la Constitución garantiza la efectividad de los derechos subjetivos y que los jueces en sus decisiones determinan su contenido y alcance, debe comprenderse que una decisión judicial que desconozca arbitrariamente la jurisprudencia y trate de manera distinta casos ya resueltos por la jurisprudencia, argumentando autonomía judicial, está desconociendo y omitiendo el cumplimiento de un deber constitucional.

Así mismo indicó que los principios y reglas creados por la Corte Suprema, como ente encargado de unificar la jurisprudencia nacional, a través de la interpretación

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-836 de agosto 9 de 2001. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá: Relatoría.

de los preceptos constitucionales y legales, no se encuentran materialmente adheridos al ordenamiento, sino que son un producto social creado judicialmente, para permitir que el sistema jurídico cumpla su propósito de elemento regulador y transformador de la realidad social y esta a su vez debe contar con suficiente flexibilidad para adecuarse a realidades y necesidades sociales cambiantes, por lo tanto, el carácter obligatorio de la doctrina judicial es relativo.

En torno a lo anterior, cuando el juez observe que pese a las similitudes entre el caso que debe resolver y uno resuelto anteriormente existen diferencias relevantes que no permiten concebirlos con exactitud iguales, le estaría permitido desviarse de la doctrina judicial que en apariencia resulta aplicable, caso en cual el juez debe exponer las razones por las cuales, a pesar de las aparentes similitudes, no hay lugar a un tratamiento igualitario, por ello los criterios de igualación o de diferenciación deben ser jurídicamente relevantes, conforme a un trato proporcional a la diferencia.

1.4. Fuerza vinculante del Precedente en Colombia

Respecto al tema de la fuerza vinculante del precedente, surge una distinción entre *el precedente horizontal* y *el precedente vertical*, de acuerdo a la situación de los jueces inferiores respecto de lo decidido por los superiores dentro de su jurisdicción, ubicándose la jurisprudencia de la Corte Constitucional como precedente vertical en la medida en que es obligatorio para todos los jueces inferiores y la fuerza vinculante del precedente horizontal en cuanto a que éstos pueden apartarse de él cuando lo consideren, en forma razonada, según lo adecuado para resolver el caso; con lo cual reconoce a la Corte Suprema de Justicia un margen mayor para modificar sus precedentes de manera razonada en comparación con la Corte Constitucional.

Como se puede ver la teoría del precedente o el valor de la decisión judicial como fuente del derecho en Colombia, si bien no ha tenido un significativo desarrollo legal, si se ha edificado y consolidado a nivel jurisprudencial con los pronunciamientos de la Corte Constitucional antes citados, así, se puede afirmar con total certeza que Colombia actualmente se ubica en *un sistema mixto* en el que por un lado se conserva la tradición legalista, esto es, la ley sigue siendo la principal fuente del derecho, pero en el que paulatinamente la jurisprudencia ha dejado de ser un criterio auxiliar de interpretación y se ha posicionado como un referente obligatorio para los jueces.

Ahora bien, dentro de la teoría del precedente no toda decisión judicial tiene fuerza vinculante en el ordenamiento jurídico, sino únicamente aquellas proferidas por los Altos Tribunales de Justicia, por ello, se habla de un precedente vertical obligatorio –las decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción deben observarse por los jueces de inferior jerarquía- , en tanto, el precedente horizontal –entre jueces de la misma jerarquía- es facultativo.

En opinión del tratadista López Medina¹¹, en Colombia, se aplica un sistema relativo de jurisprudencia en el que un precedente ya adoptado tiene peso jurídico específico, esto es, cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido y con los mismos argumentos el nuevo caso análogo que se le presente al juez. De esta manera los precedentes tienen una cierta fuerza gravitacional que atrae el nuevo fallo a diferencia del sistema libre de jurisprudencia que niega de entrada que los precedentes ya decididos tengan algún peso jurídico específico. En el sistema relativo, los jueces tienen el deber *prima facie* de respetar el precedente (incluyendo, por supuesto, los argumentos y el sentido de la decisión), pero no es un deber definitivo.

¹¹ MEDINA LÓPEZ, Diego Eduardo. Interpretación constitucional. Bogotá: Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, 2002.

1.5 ¿Cuándo puede el Juez apartarse del Precedente?

En virtud del principio de autonomía judicial, los jueces pueden separarse de la línea jurisprudencial ya fijada si exponen MOTIVOS SUFICIENTES Y RAZONABLES para ello, se exige del juez una doble carga en casos en que no parezca razonable seguir el precedente, esa argumentación, debe ser de transparencia, esto es, es necesario conocer y anunciar los precedentes vigentes que gravitan en contra de la nueva posición que se va a tomar (se prohíbe el cambio oculto de jurisprudencia) y de argumentación: el interprete judicial debe mostrar con claridad por qué la nueva posición jurisprudencial es superior jurídica y moralmente a la anteriormente adoptada, con lo que queda vedado el cambio jurisprudencial discrecional.

En consecuencia, existen argumentos legítimos que permiten contrariar un precedente, entre ellos, se encuentran la “disanalogia”, es decir cuando se demuestra que el caso sometido a decisión del juez por algún hecho clave o determinante no es analogizable con el caso anterior, entonces el juez puede inaplicar el precedente y escoger otro mas asimilable; por otro lado, el juez puede diferenciar entre *ratio decidendi* y *obiter dicta*, pues mientras el primero es doctrina vinculante al ser la formulación general del principio regla o razón general que es la base de la decisión; el segundo no lo obliga al constituir toda reflexión del juez en el fallo pero que no es necesaria a la decisión; también es factible separarse del precedente si se argumenta que existe incertidumbre sobre cual es el que rige en la actualidad, ello por existir un exceso de jurisprudencia, o, contradicción entre los fallos, o sea que se presenta un conflicto doctrinal aún no resuelto.

En un punto intermedio, entre los argumentos legítimos e ilegítimos, se encuentra el cambio de jurisprudencia, cuando se razona sobre la antigüedad del precedente que no se ajusta a las circunstancias sociales y jurídicas contemporáneas y a la par que dicho precedente se muestra equivocado o erróneo puesto que su

aplicación lleva a resultados no deseados. Finalmente, no constituye argumento legítimo, la desobediencia del precedente simplemente porque sí ni tampoco el desconocimiento de aquel.

En conclusión, es válido que el juez se aparte de un precedente, no obstante, la carga que se le impone es compleja mas aún sino se acredita que el caso sometido a su consideración es distinto al tratado por una Alta Corte.

De la evolución jurisprudencial se puede sostener que el Tribunal Constitucional ha consolidado la teoría del precedente enfáticamente en lo que concierne a sus decisiones, ciertamente acogiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Fundamental de 1991, la constitución se ubica como norma de normas prevaleciendo sobre las demás leyes que integran el sistema jurídico, luego, por mandato de la misma constitución la Corte Constitucional es la única interprete autorizada del estatuto superior, pues, tiene el deber de fijar los límites y alcances de las normas superiores y los criterios de interpretación de los postulados constitucionales, en esa medida, sus decisiones deben ser acogidas imperativamente por todos los jueces y magistrados de todas las jurisdicciones, en caso contrario, se estaría ante una clara vía de hecho judicial, luego, como se dijo anteriormente, únicamente la *ratio decidendi* de las sentencias o los argumentos centrales que conllevan a la decisión son los que se constituyen en precedente.

No ocurre lo mismo con los pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia respecto a los cuales la Corporación ha indicado que deben observarse relativamente, en otros términos, los jueces de inferior jerarquía pueden seguir los parámetros expuestos en ellos o pueden apartarse si tienen razones suficientes para hacerlo, imponiendo la obligación de asumir la carga argumentativa, es decir, siempre que justifiquen bajo parámetros de razonabilidad y proporcionalidad su desapego, ciertamente, en virtud de la autonomía e

independencia judicial los jueces pueden apartarse siempre y cuando se cumpla con los siguientes condicionamientos:

- a) se refieran al precedente anterior,
- b) se ofrezcan argumentos razonables y suficientes para cambiarlo o abandonarlo,
- c) hagan explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y
- d) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales, así mismo, no toda decisión de estos tribunales es precedente sino aquellas que se expiden con carácter de unificación jurisprudencial.

En torno a las posibilidades que tiene al juez frente a una sentencia que define un punto de derecho que a su vez ahora le compete decidir y con ocasión de explicar que la desobediencia al precedente trae consigo una carga argumentativa del juez, la Corte Constitucional¹², ha dicho:

“Como lo ha señalado la jurisprudencia y la doctrina nacional y extranjera, son varias las relaciones que puede plantear un funcionario judicial con relación a un precedente judicial que lo vincule. Cuando la jurisprudencia ha establecido un modelo de solución de casos futuros que vincula a la persona que es juez, ésta puede seguir tal modelo plenamente (una reiteración pura y simple); seguirlo pero afinándolo a las particularidades que ofrece el nuevo caso al que el precedente se va a aplicar; puede seguirlo, modificándolo parcialmente porque, por ejemplo, hubo elementos que se consideraron correctos en la primera vez que el problema jurídico fue resuelto, pero que un nuevo contexto fáctico revela como conclusiones erróneas, incorrectas o inadecuadas.

También puede un juez apartarse de un precedente que parece regir un caso, identificando elementos estructurales que permiten distinguir el primer contexto fáctico analizado por la jurisprudencia del planteado en el nuevo proceso a resolver, evidenciando que la diferencia entre uno y otro es tal que supone la resolución de problemas jurídicos distintos. Finalmente, una persona en calidad de juez puede tomar, en virtud de su autonomía e independencia judicial, **la costosa decisión de apartarse de un precedente vinculante, proponiendo así un cambio de jurisprudencia. Tal camino, sin duda, está reservado en principio para los Tribunales y las Cortes de cierre de jurisprudencia, y supone un alto grado de argumentación y fundamentación jurídica.** Al respecto ha dicho la Corte:

¹² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 212 de marzo 15 de 2012. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. Bogotá: Relatoría 2012.

“De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para que un cambio jurisprudencial no se considere arbitrario, éste debe obedecer a razones poderosas que lleven no sólo a modificar la solución al problema jurídico concreto sino que prevalezcan sobre las consideraciones relativas al derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica que invitarían a seguir el precedente. Dentro de tales razones la Corte encuentra que, en este caso, las más pertinentes aluden a los siguientes puntos:

1) *Un cambio en el ordenamiento jurídico que sirvió de referente normativo para la decisión anterior, lo cual también incluye la consideración de normas adicionales a aquellas tenidas en cuenta inicialmente.*

2) *Un cambio en la concepción del referente normativo debido, no a la mutación de la opinión de los jueces competentes, sino a la evolución en las corrientes de pensamiento sobre materias relevantes para analizar el problema jurídico planteado.*

3) *La necesidad de unificar precedentes, por coexistir, antes del presente fallo, dos o más líneas jurisprudenciales encontradas.*

4) *La constatación de que el precedente se funda en una doctrina respecto de la cual hubo una gran controversia.”*

Cabe resaltar que atendiendo los constantes cambios sociales eventualmente se requiere modificar o replantear el precedente establecido dependiendo de las exigencias del contexto social, lo cual únicamente lo puede hacer la Corporación que lo fijo y con la debida motivación y sustentación. En este caso el cambio del precedente constitucional es más estricto, requiere un mayor esfuerzo argumentativo, contrario a lo que ocurre con el cambio de precedente en la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa.

Bajo el anterior panorama, la teoría del precedente judicial en Colombia ha conllevado a un replanteamiento en el sistema de fuentes y en el papel de los poderes públicos, al punto de que las últimas reformas apuntan al reconocimiento expreso de dicha figura por parte del legislador, situación que se pretende explicar más adelante respecto a la jurisprudencia del Consejo de Estado, además, teniendo en cuenta cómo ha ido evolucionando la institución del precedente, todo indica que el siguiente paso es la revalorización de la jurisprudencia no solo de la Corte Constitucional sino también de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de

Estado como órganos de cierre de cada jurisdicción, a través de la creación o implementación de mecanismos legales, pues, indiscutiblemente en cada jurisdicción se requieren parámetros uniformes de interpretación y aplicación normativa, ya que en el marco de un Estado Social de Derecho debe garantizarse la seguridad jurídica –previsibilidad en la decisión-, la confianza legítima –credibilidad en las Instituciones- y el derecho a la igualdad - a situaciones fácticas iguales les corresponde la misma solución jurídica-, para que exista armonía y coherencia en el ordenamiento jurídico.

2. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL H. CONSEJO DE ESTADO

Partiendo del valor o reconocimiento que en los últimos años se le ha dado al precedente judicial en Colombia, el legislador introdujo en la Ley 1437 de 2011¹³, varias figuras que pretenden que las autoridades administrativas y los jueces de lo contencioso administrativo, tomen sus decisiones con observancia del precedente judicial estructurado por el máximo Tribunal de esa jurisdicción, en otros términos, la reforma legal afianza el papel de la jurisprudencia como fuente del derecho y le atribuye obligatoriedad a las decisiones del H. Consejo de Estado bajo ciertas condiciones¹⁴, por ello, con seguridad se afirma que si bien la nueva legislación trajo consigo importantes cambios y novedades en la normatividad que rige las relaciones del Estado con los administrados.

Tal vez el aporte de mayor trascendencia es la revalorización del papel de la jurisprudencia de esta Corporación, pues, es un tema transversal que se aborda o se desarrolla tanto en la parte primera –procedimiento administrativo- como en la parte segunda del código –procedimiento contencioso administrativo-, y cuya finalidad radica en que tanto las autoridades administrativas como los jueces de lo contencioso administrativo decidan conforme a derecho, acogiendo la ley y los criterios de interpretación legal de las sentencias, como regla de justicia y máxima de racionalidad.

¹³ Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.

¹⁴ En el entendido que las autoridades tendrán en cuenta 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, según lo ordena el resuelve de la Sentencia C-634 de 2011.

2.1 ¿Qué se puede entender por Sentencia de Unificación Jurisprudencial?

En el nuevo estatuto se incorpora el concepto de Sentencias de Unificación Jurisprudencial del Consejo de Estado para establecer que no toda decisión proferida por esta corporación debe ser acogida obligatoriamente por los jueces y la administración sino únicamente aquellas que revisten tal condición, la Ley 1437 de 2011 la consagra en el artículo 270 en los siguientes términos:

“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.”

Como se puede ver, el C.P.A.C.A no definió lo que se entiende por sentencia de unificación jurisprudencial, en tanto, se limitó a enunciar cuáles sentencias tienen ese carácter, no obstante, tradicionalmente se ha considerado que ese tipo de fallos permiten que los órganos de cierre de cada jurisdicción, en este caso, el Consejo de Estado, fije su posición definitiva sobre un punto de derecho que en adelante se constituirá en criterio de aplicación obligatoria para que las autoridades administrativas y judiciales diriman los conflictos, así es, según lo indica el artículo 237 superior el Consejo de Estado es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, bajo ese entendido las sentencias de unificación jurisprudencial tienen por finalidad garantizar la aplicación de la Constitución y la ley de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

El Consejero de Estado Augusto Hernández Becerra miembro de la comisión de reforma se refirió a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“Mediante las sentencias de unificación jurisprudencial el Consejo de Estado asumirá una importante y nueva función, la de identificar las decisiones de la jurisdicción que constituyan jurisprudencia establecida, reiterada, comúnmente aceptada por los jueces y por lo tanto permanente en determinados puntos de derecho, y fijarlas con toda formalidad en esas sentencias especiales, que se convertirán, hacia el futuro, en guía segura, conocida y previsible de las autoridades administrativas y de los jueces en su función ejecutora de la ley”.¹⁵

2.2 La Unificación Jurisprudencial en la historia del Derecho Administrativo Nacional.

Pese a que el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial es una de las novedades de la reforma, si se hace un recuento histórico del derecho administrativo colombiano, se puede ver que la función de unificar jurisprudencia administrativa no es nueva y ha sido cumplida por el H. Consejo de Estado mediante el recurso extraordinario de súplica, mecanismo de impugnación de ciertas providencias judiciales.

El recurso extraordinario de súplica fue introducido por el artículo 24 del Decreto 528 de 1964, mandato que consagró la necesidad y obligación de que el mismo Consejo de Estado mantuviera unidad jurisprudencial, ciertamente, la norma disponía que para modificar alguna jurisprudencia las Salas o Secciones de lo contencioso administrativo debían reunirse y unificar.

Posteriormente la Ley 11 de 1975 aclaró y adicionó la anterior disposición instituyendo en su artículo 2 el recurso extraordinario de súplica. En aquella oportunidad el legislador dispuso que procedía contra sentencias y contra autos interlocutorios dictados por cualquiera de las Secciones en las que sin previa aprobación de la Sala Plena se acogiera doctrina contraria a la jurisprudencia y radicó en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo la competencia para

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO. Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2011.

conocer del mismo, el principal propósito del recurso era mantener la uniformidad de la jurisprudencia.

Más adelante el recurso extraordinario de súplica fue derogado expresamente por el artículo 268 del Decreto 01 de 1984, pues, se consideró que debía reemplazarse por un medio de impugnación más técnico, siempre que el existente buscaba únicamente el respeto a la jurisprudencia de la Sala Plena y no la defensa de la ley, ya que era indiferente si la jurisprudencia se ajustaba a los preceptos constitucionales y legales, siendo reemplazado por el recurso extraordinario de anulación (art. 194 y ss. del C.C.A.) como un nuevo mecanismo para mantener la unidad de jurisprudencial y la defensa de la Constitución y la ley, la causal de nulidad era precisamente la violación directa de la Constitución Nacional y la ley sustancial por una sentencia proferida en única o en segunda instancia por una Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo o en única instancia por un Tribunal de esa jurisdicción.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el anterior artículo¹⁶ bajo el entendido de que el Gobierno Nacional tenía facultades para reformar o modificar el recurso más no para derogarlo, decisión que trajo como consecuencia la de revivir el recurso extraordinario de súplica, coexistiendo así los recursos extraordinarios de súplica y anulación pretendiendo ambos la unidad de jurisprudencia del Consejo de Estado pero por vías distintas, hasta que años más tarde el Decreto Ley 597 de 1988 derogó el recurso extraordinario de anulación.

Luego, el Decreto 2304 de 1989 que en su artículo 21 subrogó el artículo 130 del Código Contencioso Administrativo consagró expresamente el recurso extraordinario de súplica, disponiendo que procedía ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, excluidos los Consejeros de la Sala que profirió la

¹⁶ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia de 30 de agosto de 1984. M.P. Manuel Gaona Cruz.

decisión, contra los autos interlocutorios o las sentencias emitidas por las secciones, cuando sin aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación.

Más adelante esta disposición desapareció con la Ley 446 de 1998 que en su artículo 57 consagró como causal del recurso de súplica ya no la violación de la jurisprudencia sino la violación por vía directa, por aplicación indebida y por falta de aplicación o interpretación errónea de una o más normas de derecho sustancial, guardando semejanza con el recurso extraordinario de casación del Código de Procedimiento Civil. Finalmente el nuevo recurso de súplica fue suprimido por la Ley 954 de 2005 debido a la gran congestión que causó a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, quedando la jurisdicción sin mecanismos para llevar a cabo la unificación jurisprudencial, situación que se mantuvo hasta la expedición de la Ley 1437 de 2011 que consagró expresamente la obligación del Consejo de Estado de emitir las sentencias de unificación de jurisprudencia como órgano de cierre.

Cobra importancia resaltar que la legislación colombiana, actualmente consagra el mecanismo de revisión eventual de las providencias judiciales proferidas dentro del trámite de acción de tutela (art. 86 CN) y de las emitidas en ejercicio de la acción popular¹⁷ (art. 11 Ley 1285 de 2009), con el objetivo primordial de unificar la jurisprudencia sobre un punto de derecho que involucra garantías constitucionales, en efecto, a través de este mecanismo los altos Tribunales estructuran el contenido, límites y alcances de los derechos individuales o colectivos, fijando los lineamientos que se deben observar para procurar su amparo, así, bajo esa concepción, son objeto de revisión aquellas decisiones judiciales que involucran aspectos de gran relevancia nacional o motivos de interés público, que trascienden los alcances del proceso judicial de origen y los intereses de las partes implicadas en el mismo.

¹⁷ O de protección de los derechos e intereses colectivos, Artículo 144 del CPCA.

Tal como está regulada, la revisión es un procedimiento autónomo e independiente del proceso original cuyo conocimiento le corresponde al máximo tribunal u órgano de cierre de la correspondiente jurisdicción –Corte Constitucional o Consejo de Estado-, por ello, no se constituye en un recurso ordinario o instancia adicional, sino simplemente en un mecanismo que permite a las Altas Cortes sentar las bases interpretativas y fijar el ámbito de aplicación de las garantías de raigambre Constitucional, tan es así, que si bien el problema jurídico abordado en sede de revisión debe guardar relación con el asunto debatido en la sentencia, no se limita a ello, sino que puede ampliarse cuando sea necesario tratar otros temas que no fueron objeto de discusión en la decisión que se revisa, de igual forma, no aplica la garantía de la *no reformatio in pejus*.

2.3 La Unificación Jurisprudencial y las Altas Cortes

Ahora bien, no solo los antecedentes históricos y el desarrollo normativo han decantado la necesidad de que exista unificación jurisprudencial al interior de la jurisdicción administrativa, la Corte Constitucional al estructurar el valor del precedente judicial, en varios pronunciamientos ha resaltado la función de unificación jurisprudencial de las altas cortes dentro de cada jurisdicción prevista en la Constitución, para justificar el hecho de que sus decisiones adquieren fuerza vinculante para los jueces¹⁸, y ha sugerido la necesidad de legislar y desarrollar mecanismos procesales de unificación de jurisprudencia bajo el entendido de que sólo de esa manera es posible la seguridad jurídica y el trato igual a los administrados, así lo señaló la Alta Judicatura en la Sentencia C-180 de 2006, providencia en la que expuso:

“La unificación de la jurisprudencia por parte de los altos tribunales tiene un papel muy importante en la interpretación y la aplicación de las decisiones jurídicas por parte de los jueces, en cuanto garantiza los principios de

¹⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 208 de 2006, 1 de agosto de 2006, Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

seguridad jurídica y de igualdad de las personas. Con el fin de lograr tales objetivos, en ejercicio de la mencionada libertad de configuración normativa, el legislador puede establecer mecanismos procesales de unificación de la jurisprudencia mediante recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales, y así mismo, puede modificar o suprimir las existentes con los límites superiores indicados”.¹⁹

En otra oportunidad el Tribunal Constitucional adujo:

“Cabe recordar que la función unificadora de la jurisprudencia no está reservada en exclusiva a las cortes de casación, sino que por su naturaleza es inherente a los tribunales supremos y en general a los jueces que tienen asignada una función de órgano de cierre para poner fin a las controversias en su respectiva jurisdicción. (...) Esto significa que, en principio, es al legislador a quien corresponde definir la manera concreta como el Consejo de Estado funge de Tribunal Supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual se traduce en la intervención como órgano de última instancia que pone fin a las controversias propias de esa jurisdicción²⁰.”

En el anterior contexto, la unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido una preocupación constante tanto para el legislador como para la Corte Constitucional, pues, sólo de esa manera se logra una verdadera coherencia y uniformidad en las decisiones que se adoptan en la jurisdicción, toda vez que como se esbozó en un acápite anterior, la teoría del precedente judicial resulta insuficiente para que las decisiones del Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo adquieran fuerza vinculante y sean obligatorias para los jueces de inferior categoría al momento de proferir sus fallos, en efecto, si bien se constituyen en pautas o parámetros de interpretación y aplicación del derecho, los jueces y magistrados se puede apartar de los criterios en ellas plasmados si existen motivos suficientes y razonados para hacerlo.

Tal como se encuentra estructurada la teoría del precedente para la jurisdicción en la actualidad “la resolución igual de casos análogos con un sometimiento relativo

¹⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-180 de marzo 8 de 2006. M.P. JAIME ARAUJO RENTERIA. Bogotá: Relatoría 2006.

²⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sala Plena. Sentencia No. C-713 de julio 15 de 2008. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ. Bogotá: Relatoría 2008.

al precedente”, no es determinante para propender por la seguridad jurídica y la coherencia del sistema legal, siendo necesario unificar. Así es, debido a la fragilidad de la institución en las decisiones emanadas por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, se tiene diferentes posiciones respecto a un mismo tema según el órgano en que se ventile la controversia, incluso al interior del mismo Consejo de Estado existen discrepancias entre las diferentes secciones, por lo que el juez no puede determinar con certeza cual jurisprudencia utilizar como precedente al momento de fallar, así las cosas, es necesario y con urgencia, sentar bases unificadoras o criterios uniformes alrededor de los asuntos sobre los cuales debe pronunciarse la jurisdicción.

Por lo dicho, el C.P.A.C.A. a través de las sentencias de unificación jurisprudencial pretende atribuirle naturaleza vinculante a la jurisprudencia del Consejo de Estado en las decisiones adoptadas por los jueces y magistrados y las autoridades administrativas, ya que con este tipo de sentencias se recopila y consolida la visión sistemática del derecho que han construido los jueces a lo largo de los años, es así como el Consejo de Estado adquiere un reto en el desarrollo de esta trascendental función de orientar la labor de los jueces y la administración para garantizar armónicamente los derechos y prerrogativas de los administrados.

Ahora bien, precisa decir que el concepto de sentencias de unificación jurisprudencial no es nuevo, pues, como se dijo éste tipo de decisiones son adoptadas por las altas cortes atendiendo los mandatos Constitucionales que les atribuye la condición de ser órganos de cierre de la correspondiente jurisdicción, particularmente el Consejo de Estado las profiere cuando busca unificar u homogenizar los criterios interpretativos y de aplicación normativa al interior de la Corporación, en aquellos asuntos que generan controversia o que no resultan pacíficos para el juez e incluso que generan contradicción en las diferentes Subsecciones, fijando parámetros que se hacen extensivo a toda la jurisdicción, en ese entendido y observando su finalidad, todas las sentencias catalogadas

como de unificación jurisprudencias pueden aplicarse a terceros ante la administración o ante el juez contencioso cuando exista identidad fáctica y jurídica, incluso aquellas que se expedieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, a la misma conclusión se llega si se tiene en cuenta además lo que dispone el artículo 270 de dicho estatuto, norma que aunque no definió lo que debía entenderse por sentencias de unificación, si fijo los eventos en los cuales éstas debían expedirse, y dijo que lo serán **“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”**. (Negritas propias), así las cosas, toda decisión que haya sido proferida por el Consejo de Estado en las circunstancias descritas en la norma antedicha, antes o después de la entrada en vigencia del nuevo código pueden ser extendidas para dirimir los conflictos que se ventilan ante la autoridad administrativa y el juez administrativo.

Se puede afirmar que aunque tanto la figura del precedente judicial como las sentencias de unificación jurisprudencial son el resultado del posicionamiento que ha tenido la jurisprudencia, concretamente las decisiones de los altos tribunales de justicia, como fuente directa y principal del derecho, presentan marcadas diferencias entre sí, la primera de ellas ha tenido un desarrollo eminentemente jurisprudencial con la labor interpretativa de la Corte Constitucional, mientras que ésta última ostenta un estatus legal y procedimental, siendo creación del legislador, quien ha fijado expresamente el objeto, características y requisitos para su operatividad en el ordenamiento jurídico, también puede decirse que comparando los dos conceptos el de sentencia de unificación es la especie, pues se deriva o nace del valor del precedente, pero se pone al mismo nivel e imperatividad de la ley, por último, la teoría del precedente se aplica a todas las jurisdicciones mientras que las sentencias de unificación jurisprudencial es una figura propia de la jurisdicción contencioso administrativa, no obstante, la finalidad

de las dos instituciones, es la misma, garantizar la seguridad jurídica, la confianza legítima y el derecho a la igualdad de los administrados, por cuanto pretenden la sujeción de los jueces y autoridades a los lineamientos jurisprudenciales dictados por el órgano de cierre.

En ese orden de ideas, es sobre el concepto de sentencias de unificación de jurisprudencia que el nuevo estatuto maximiza el valor del precedente del Consejo de Estado, instituyendo que aquellas decisiones que se expiden con carácter de unificadoras son vinculantes en la resolución de los conflictos de conocimiento de la jurisdicción, para ello, consagra dos figuras que buscan ceñir las decisiones de los jueces y las autoridades a lo resuelto por la alta judicatura, figuras que se pasan a desarrollar a continuación.

3 EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA Y EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DEL H. CONSEJO DE ESTADO

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, conservó gran parte las instituciones del Decreto 01 de 1984 pero, fue innovador en darle fuerza vinculante a los pronunciamientos del H. Consejo de Estado como fuente de derecho en determinadas situaciones y bajo determinados presupuestos, con carácter obligatorio no solo para la administración de justicia, sino también para las autoridades administrativas en los asuntos de su competencia.

La extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia son dos figuras procesales que incorpora el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, figuras que a simple vista son muy similares por cuanto con ellas se busca aplicar las sentencias de unificación del H. Consejo de Estado en casos concretos pero que tienen una gran diferencia a saber: la extensión de la jurisprudencia se solicita ante la autoridad administrativa competente para que se reconozca un derecho de conformidad con una sentencia de unificación, es decir se solicita cuando aún la administración no ha reconocido un derecho al peticionario; por otro lado el recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia se adelanta ante la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando en virtud de una sentencia las partes o un tercero resulte perjudicada por ser ésta contraria a una sentencia de unificación, es decir en sede judicial.

A pesar que la extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación se aplican en circunstancias diferentes, el objetivo de estas dos figuras es común, la aplicación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, sentencias que tienen fuerza vinculante y por ende son obligatorias, incluso desde la actuación administrativa.

Estos dos estamentos procesales tienen su propia regulación en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es por eso que se estudiará los requisitos para la procedencia de cada uno de ellos.

3.1 Extensión de la Jurisprudencia

La extensión de la jurisprudencia en materia contenciosa administrativa, debe ser aplicada desde la misma actuación administrativa de conformidad con diferentes disposiciones de la Ley 1437 de 2011, en primer lugar, el artículo 3 señala que 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”*, por su parte el artículo 10 señala lo siguiente:

“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”.

A su vez el artículo 102 de la norma en cita, estipula:

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

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

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

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

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

(...)

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

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación.”

La citada norma reseña el procedimiento para solicitar en sede administrativa que los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación de derecho, puedan ser extendidos a terceros que lo soliciten, siempre y cuando éstos acrediten estar en la misma situación jurídica y fáctica del pronunciamiento que se desea hacer extensivo, por lo tanto debe existir identidad de objeto y causa con lo fallado anteriormente.

En el evento que la autoridad administrativa decida no extender la jurisprudencia en un caso particular y concreto, negativa que se plasma en un acto administrativo contra el cual no hay lugar a proponer recursos administrativos ni control jurisdiccional respecto a lo negado, pero, el peticionario cuenta con un mecanismo de tipo judicial para acudir ante el H. Consejo de Estado para que esta Corporación estudie el pronunciamiento adoptado, y si lo encuentra procedente, ordene a la autoridad administrativa extender los efectos de la jurisprudencia y el

reconocimiento del derecho a que hubiere lugar, en este sentido el artículo 269 del CPACA, manifiesta:

“Artículo 269.Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

(...)

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.”

Es pertinente aclarar que la solicitud de extensión no es sinónimo de demanda, teniendo en cuenta que en ella no se ejercita el derecho de acción, sino que se trata de una petición judicial, consecuentemente su ejercicio no inicia un litigio y no inhabilita al peticionario para interponer posteriormente el medio de control pertinente, sin embargo si la decisión que se tome en esta sede, tendrá los mismos efectos del fallo extendido y por ende volvería innecesario el ejercicio de la acción judicial. Por lo tanto, este mecanismo surge también como forma de descongestión del aparato judicial.

Es menester señalar que la Ley 1564 de 2012, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, en su artículo 654 señala que la autoridad administrativa debe solicitar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado emita concepto en aras de defender los intereses patrimoniales de Estado, concepto, no vinculante, que de acuerdo con lo estipulado en el artículo 6 y ss. del Decreto 1365 de 2013 será aplicable a todas

las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido.

La norma en cita igualmente manifiesta de forma clara que las autoridades administrativas deben aplicar lo dispuesto en las sentencias extendidas a todos los casos de similares fundamentos jurídicos y facticos puestos a su conocimiento, aún si el interesado no lo solicita, esto en garantía del derecho a la igualdad de trato por parte de las autoridades.

3.2. Recurso Extraordinario de Unificación de la Jurisprudencia

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia contenciosa administrativa tiene como finalidad la aplicación igualitaria de la jurisprudencia unificada, para garantizar los derechos de las partes o de terceros que puedan salir perjudicados con una sentencia, incluso a través de este recurso es posible lograr la reparación de perjuicios, así lo señala el artículo 256 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

“Artículo 256. Fines. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.”

Esta figura procesal se encuentra estatuida para otórgale obligatoriedad a las decisiones que se profieran en las sentencias de unificación por el Consejo de Estado como máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa, por ende este nuevo recurso extraordinario busca darle verdadera trascendencia a la aplicación del precedente administrativo cuando este no sea aplicado por el fallador.

Para entender la procedencia y trámite del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es necesario acudir a lo dispuesto en el Capítulo II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 257 y ss., que a la letra dicen:

“Artículo 257. Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

(...)

Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

(...)

Artículo 260. Legitimación. Se encuentran legitimados para interponer el recurso cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, quienes deberán actuar por medio de apoderado a quien se haya otorgado poder suficiente; sin embargo, no se requiere otorgamiento de nuevo poder.

Parágrafo. No podrá interponer el recurso quien no apeló la sentencia de primer grado ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella.

Artículo 261. Interposición. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, a más tardar dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta.

En el auto en el que el Tribunal, en Sala de Decisión, conceda el recurso ordenará dar traslado por veinte (20) días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco (5) días siguientes remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado. Si no se sustenta dentro del término de traslado el recurso se declarará desierto.

Artículo 262. Requisitos del recurso. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá contener.

- 4 La designación de las partes.

5 La indicación de la providencia impugnada.

3. La relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio.

4. La indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.

(...)

Artículo 264. Suspensión de la sentencia recurrida. Cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la providencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que la ordene, para responder por los perjuicios que se llegaren a causar. ...

Artículo 267. Efectos de la sentencia. Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

Quando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el juez de primera instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar.

Además, el Consejo de Estado ordenará al tribunal que en el auto de obediencia a lo resuelto por el superior cancele la caución de que trata el artículo 264. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá respondiendo por los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán ante el juez de primera instancia mediante incidente. Este, deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Artículo 268. Desistimiento. El recurrente podrá desistir del recurso mientras no se haya dictado resolución judicial que ponga fin al mismo. Si el desistimiento sólo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el desistimiento. El desistimiento debe ser incondicional salvo acuerdo de las partes y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes.

El escrito de desistimiento deberá presentarse personalmente y cuando se acepte se condenará en costas a quien desistió, salvo que se interponga ante el Tribunal antes de haberse enviado al Consejo de Estado.”

De la norma antes transcrita se extrae que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es procedente contra las sentencias de única o segunda

instancia proferidas por los Tribunales Administrativos siempre y cuando la sentencia que se recurra sea contraria o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, solo en este caso es posible la procedencia de dicho recurso. Es menester aclarar que por tratarse de un recurso extraordinario, éste solo puede interponerse si se presentan estrictamente las causales para su procedencia, no puede ser usado indiscriminadamente por cuanto llevaría a una congestión injustificada en el H. Consejo de Estado. En este sentido se encuentran legitimados para ejercer este recurso extraordinario las partes y los terceros procesales, siempre que hayan resultado agraviados por la providencia susceptible del recurso.

Este recurso no es procedente para las acciones de tutela, populares, de cumplimiento y de grupo previstas en la Constitución Política de 1991; no podrá ser interpuesto por la parte que no recurrió en apelación la sentencia de primera instancia o no se adhirió a la apelación de la otra parte, siempre y cuando el fallo de segunda instancia sea exclusivamente confirmatorio del de primera instancia.

En consideración a lo antes expuesto, la extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tienen como principal objetivo asegurar la unidad e igualdad en la interpretación del derecho garantizando los derechos de los administrados y de las partes respectivamente asociado a fortalecer indudablemente el valor del precedente judicial, la seguridad jurídica y la legitimidad del poder judicial en Colombia.

En desarrollo del precedente vinculante relativo y no como una simple jurisprudencia indicativa, explicado en forma amplia por el Diego López en el capítulo cuarto del libro “El derecho de los jueces” el precedente:

“se funda en una renovada interpretación constitucional de la noción de doctrina probable e incluye una nueva manera de apreciar el valor jurídico y doctrinal de la jurisprudencia como repositorio de experiencias basadas en la

analogía fáctica entre casos previamente decididos y casos nuevos presentados a la decisión de los jueces, la doctrina del precedente vinculante implica que la decisión adoptada con anterioridad dentro de un cierto patrón fáctico tiene fuerza gravitacional prima facie sobre un caso nuevo análogo por sus hechos o circunstancias. El cambio de decisión, por tanto, debe ser excepcional y basado en motivos suficientes y razonables”²¹.

Entendiendo que la jurisprudencia es cambiante, debido a las circunstancias históricas, sociales y culturales, estas dos nuevas figuras incorporadas en la Ley 1437 de 2011 buscan desarrollar la aplicación concreta de la ley haciendo más real y accesible la actividad de administrar justicia de los Tribunales y ante todo materializar los postulados constitucionales que obliga a asegurar la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material, con exactitud confianza y credibilidad, en desarrollo de los fines esenciales del Estado garantizando:

“la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”²²

Adicional a lo anterior, la aplicación de la extensión de la jurisprudencia y del recurso extraordinario potencializa la protección del debido proceso (Art. 29 Constitucional) y el derecho a la igualdad que tienen todas las *“personas que nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación”* (Art. 13 Constitucional) *teniendo* como pilar fundamental los criterios de “colaboración armónica de las ramas del poder público” y la “función pública de la administración de justicia” (Art. 228 Constitucional.) Iniciando de los casos particulares y concretos que se presentan a diario en los despachos judiciales.

²¹LÓPEZ MEDINA Diego Eduardo. El Derecho de los Jueces. Bogotá: Editorial Legis, 2010. p. 109.

²² Constitución Política de Colombia, artículo 2.

La extensión de jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación se cimientan en el principio de igualdad, principio que se debe entender desde dos esferas: igualdad ante la ley; e igualdad de trato por parte de las autoridades.

Principio que impone a toda autoridad el deber de materializar ese igual trato propugnado, y ello debe ser observado por todas las autoridades 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 al 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.

Así, el precedente judicial en armonía con estas figuras procesales sin lugar a dudas salvaguardan los principios de la seguridad jurídica y confianza legítima, más aún el derecho fundamental a la igualdad del que gozan todos los colombianos.

Ahora bien, la institución de la unificación de la jurisprudencia responde a la necesidad de aplicar de manera uniforme tanto en sede administrativa como al interior de la jurisdicción los criterios e interpretación de la ley que realiza el H. Consejo de Estado, además de otorgar al órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa la posibilidad de determinar cuáles sentencias se consideran como unificadoras, que corresponderán a unas características previamente determinadas por el legislador, lo que conlleva a limitar al alto tribunal para evitar desbordamientos en el poder que se le ha otorgado, pues como se ha dicho las sentencias de unificación tienen efecto vinculante y por ende obligatorio.

Bajo la anterior premisa con la introducción de la unificación jurisprudencial en materia contencioso administrativa ya no se utilizará el precedente jurisprudencial como referente directo de los jueces a la hora de adoptar sus decisiones, sino que se tomarán los precedentes y se unificarán para determinar el grado de aplicación de los mismos.

Así las cosas, es claro que este sistema del precedente jurisprudencial propuesto en la Ley 1437 de 2011, con aplicación tanto en las decisiones de la administración como en el actuar judicial, contribuirá por la realización de la justicia material y propugnará por una seguridad jurídica real, expresada en la certeza de los administrados de que sus autoridades actuarán en pro de sus garantías, derechos y libertades, siendo la igualdad y la confianza legítima, los pilares fundamentales de esta doctrina.

4. POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE AL VALOR DE LA JURISPRUDENCIA EN LA LEY 1437 DE 2011

La Corte Constitucional a raíz de las demandas de inconstitucionalidad presentadas frente a algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 1437 de 2011 se ha referido al valor de la jurisprudencia como fuente del derecho y especialmente a la obligatoriedad de las sentencias de unificación del H. Consejo de Estado para la resolución de los conflictos que se suscitan en la jurisdicción contencioso administrativa y para la labor desplegada por las autoridades administrativas.

4.1. Sentencia C-539 de 2011

En lo que concierne a la omisión del legislador de ordenar en las actuaciones administrativas la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado a casos similares, sin hacer lo propio con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la Constitución y de protección de los derechos constitucionales en los procedimientos administrativos, la Corte marcó un sendereo con lo señalado en la sentencia C-539 de 6 de julio de 2011²³, con ocasión de una demanda contra el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 en el sentido de aclarar que el concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales hace referencia a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos.

²³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sala Plena Sentencia No. C-539 de julio 6 de 2011. M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá: Relatoría 2011.

En términos de la propia Corporación se predica la exequibilidad de la norma acusada por las siguientes razones:

“La Corte declara la exequibilidad de la disposición analizada, que ordena a las autoridades administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, a las personas solicitantes que se hallen en la misma situación jurídica en ella decidida, con base en lo siguiente: 1. Las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2). Igualmente, la función administrativa tiene por objeto el servicio de los intereses generales y se adelanta con fundamento en reglas de igualdad -entre otras- (CP 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento y protección de sus derechos. 2. Al establecerse para las autoridades administrativas el deber legal de extensión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho, tales autoridades deben proceder a la aplicación de tales precedentes jurisprudenciales, en desarrollo del principio de igualdad en el trato debido a los ciudadanos por las autoridades, y en observancia del propio principio de legalidad que basa tal deber de cumplimiento en la voluntad del Legislador. 3. El deber legal de extensión jurisprudencial, dispuesto en la norma demandada, no desconoce la preeminencia de la Legislación como fuente de derecho para ejercer su función conforme a la Ley, al punto que la misma se halla en posibilidad de abstenerse de aplicar el precedente contenido en la sentencia de unificación del Consejo de Estado y negarse a la extensión de tal jurisprudencia -conforme a la ley-, apartamiento administrativo que tendrá que ser expreso y razonado.”²⁴

La Corte destacó que sólo a la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales, en cuanto órganos de cierre de las jurisdicciones - constitucional, ordinaria, contenciosa administrativa y jurisdiccional disciplinaria-, se le asigna fuerza vinculante; y en virtud de ella, las autoridades judiciales deben acudir al precedente jurisprudencial para la solución de casos fáctica y jurídicamente iguales, indicando además que dicha limitación de la potestad interpretativa de jueces y magistrados no conduce a la negación completa del margen de autonomía e independencia que la Constitución les reconoce en el ejercicio de su función judicial, en efecto, siempre se ha reconocido que las autoridades judiciales cuentan con la facultad de abstenerse de aplicar el precedente judicial emanado de las cortes jurisdiccionales de cierre, previo cumplimiento de determinadas

²⁴ Ibíd.

condiciones, potestad con la que no cuenta la autoridad administrativa ya que no goza del principio de autonomía e independencia decisonal sino que su actuar debe ceñirse estrictamente a la ley.

4.2 Sentencia C-634 de 2011

Igualmente, el Máximo Tribunal en sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva²⁵, al analizar la exequibilidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011:

“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.”

Y luego de efectuar un análisis respecto al valor del precedente de las altas Cortes, especialmente resaltando la obligatoriedad para la administración de acatar los parámetros de interpretación y aplicación normativa expuestos por la Corte Constitucional, resolvió declarar exequible la disposición normativa antedicha 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.

Es decir, incluso para lograr una efectiva aplicación del precedente jurisprudencial en materia administrativa, la persona que pretenda que se le reconozca un

²⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sala Plena. Sentencia No. C-634 de agosto 24 de 2011. M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá: Relatoría 2011.

derecho podrá solicitar la extensión de la jurisprudencia de unificación que se aplique a su caso, constitucional o administrativa, para que de esta manera se le de aplicación uniforme a su situación.

Ciertamente en el citado fallo también se cuestionó la omisión legislativa, pues, se ordena a las autoridades administrativas tener en cuenta únicamente las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, sin que se imponga la misma obligación de sujeción respecto de las decisiones adoptadas por el máximo tribunal constitucional.

4.3 Sentencia C-816 de 2011

En este análisis se destaca la sentencia C-816 del 1 de noviembre de 2011 con ponencia del Magistrado Mauricio Gonzales Cuervo²⁶, en la cual se demanda la inconstitucionalidad parcial del artículo 102 del C.P.A.C.A. específicamente el siguiente aparte:

“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.”

Por cuanto vulnera los artículos 4, 230 y 241 constitucionales, de no ser así, a criterio del demandante el anterior extracto normativo habría de condicionarse, en el sentido de que las autoridades deberán extender de la misma forma al adoptar sus decisiones de manera preferente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con temas administrativos que involucren derechos fundamentales.

Los problemas jurídicos que en el citado fallo abordó la Corte consistieron en determinar si la aplicación extensiva de las sentencias de unificación de

²⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-816 de noviembre 1 de 2011. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Bogotá: Relatoría 2011.

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

En dicho pronunciamiento la alta judicatura enfatizó que siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, ella tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales cuando se trata de la proferida por los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones, lo cual se deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas, no siendo contraria sino complementaria del concepto de la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación, al respecto la H. Corte Constitucional señaló:

“La Corte Constitucional declarará la exequibilidad condicionada del inciso integrado del artículo 102 de la Ley 1437/11 que dice: “La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente”. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, tiene preeminencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre

de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad restante del sistema jurídico y las competencias constitucionales de la Corte. Por ello, de conformidad con precedentes de esta corporación, se configuró omisión legislativa relativa en las disposiciones demandada e integrada, y se hace necesario condicionar la resolución adoptada, en los términos de la parte resolutive de esta sentencia.” Subraya fuera de texto.

De esta forma, indicó que a su vez las autoridades administrativas están también sujetas a estos mandatos superiores y por ende, a la fuerza vinculante de los fallos emanados de las altas cortes. Así pues, los argumentos expuestos por la Corte en esa oportunidad reiteran en cierta forma, los planteamientos esbozados en la sentencia C-634 del mismo año en la cual se analizó la inconstitucionalidad parcial del artículo 10 del C.P.A.C.A.

Cabe resaltar que a partir del 2 de julio de 2012, fecha en la que entro en vigencia la Ley 1437 de 2011, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado únicamente han expedido las sentencias de unificación jurisprudencial que se pasan a relacionar:

- Sentencia: **SU 539 / 12**

Fecha: **12 de julio.**

Magistrado Ponente: **LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

- Sentencia: **SU 787 / 12**

Fecha: **11 de octubre.**

Magistrado Ponente: **GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

- Sentencia: **SU 897 / 12.**

Fecha: **31 de octubre.**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 1073 / 12.**

Fecha: **12 de diciembre.**

Magistrado Ponente: **JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB**

- Sentencia: **SU 070 / 13**
Fecha: **13 de febrero.**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 071 / 13**
Fecha: **13 de febrero.**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 130 / 13**
Fecha: **13 de marzo.**

Magistrado Ponente: **GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

- Sentencia: **SU 131 / 13**
Fecha: **13 de marzo.**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 132 / 13**
Fecha: **13 de marzo.**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 158 / 13**
Fecha: **21 de marzo.**

Magistrado Ponente: **MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

- Sentencia: **SU 198 / 13**
Fecha: 11 de abril.

Magistrado Ponente: **LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA**

- Sentencia **SU 225 /13**

Fecha: **18 de abril**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia: **SU 226 /13**

Fecha: **18 de abril**

Magistrado Ponente: **ALEXEI JULIO ESTRADA**

- Sentencia : **SU 254 /13**

Fecha: **25 de abril.**

Magistrado Ponente: **LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

- Sentencia: **SU 353 / 13**

Fecha: **19 de junio.**

Magistrado Ponente: **MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

- Sentencia: **SU 407 /13**

Fecha: **4 de julio.**

Magistrado Ponente: **MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

- Sentencia: **SU 515 / 13**

Fecha: **1 de agosto.**

Magistrado Ponente: **JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

- Sentencia: **SU 615 /13**

Fecha: **5 de septiembre.**

Magistrado Ponente: **NILSON PINILLA PINILLA**

- Sentencia: **SU 712 /13**

Fecha: **17 de octubre**

Magistrado Ponente: **JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

- Sentencia: **SU 856 / 13**
Fecha: **27 de noviembre.**

Magistrado Ponente: **JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

- Sentencia: **SU 915 /13**
Fecha: **4 de diciembre.**

Magistrado Ponente: **JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

CONSEJO DE ESTADO

- Sentencia: **11001-03-15-000-2009-01328-01.**
Fecha: **31 de julio de 2012**

Magistrado Ponente: **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLES**

- Sentencia: **(AP) 170013331001200901566 01**
Fecha: **3 de septiembre de 2013.**

Magistrado Ponente: **MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

4.4 Sentencia C-588 de 2012

Otro de los pronunciamientos en los cuales la Corte se refirió al tema en cuestión es la sentencia C-588 de julio 25 de 2012²⁷, en la cual se pretendía la inexecutable parcial de los artículos 102, 269 y 270 de la Ley 1437 de 2011, por

²⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-588 de julio 25 de 2012. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Bogotá: Relatoría 2012.

cuanto presuntamente vulneraban el preámbulo constitucional y los artículos 2, 4, 13, 29, 83, 93, 209, y 241 de la carta política de 1991.

En el fallo la Alta Corporación realiza el estudio de la constitucionalidad en dos partes a saber, inicialmente realiza el estudio de los cargos de inconstitucionalidad de las expresiones “Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, “sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado” y “sentencia de unificación” de los artículos 102, 269 y 270 de la Ley 1437 de 2011, por violación de los artículos 230 y 13 de la Constitución.

Básicamente el debate fue el mismo, el accionante indicó que las normas señaladas restringen la extensión de la jurisprudencia de las sentencias de unificación dictadas por el H. Consejo de Estado, desconociendo el precedente fijado de forma preferente por la Corte Constitucional; los estándares internacionales fijados por Cortes internacionales o Bloque de Constitucionalidad²⁸; ya que el precedente no solo puede estar fijado en sentencias de unificación sino también en sentencias de tutela dictadas por la Sala de Revisión o por la Sala Plena de la Corte Constitucional, e igualmente las secciones de la sala de lo Contencioso Administrativo también pueden establecer precedentes en sus autos o sentencias.

En dicha providencia se enfatizó en que si bien las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley, en la forma allí prevista, la función administrativa se adelanta con fundamento en el

²⁸ El concepto de “bloque de constitucionalidad” fue sistematizado de manera definitiva en la Sentencia C-225 de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, como “aquella unidad jurídica compuesta *por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.*”

principio de igualdad que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento, adjudicación y protección de sus derechos. Adicionalmente, las sentencias de los órganos judiciales de cierre y unificación de las diferentes jurisdicciones, además del valor de cosa juzgada propio de ellas frente al caso *sub judice*, posee fuerza vinculante como precedente respecto de posteriores decisiones judiciales que examinen casos similares, sin perjuicio de la posibilidad de apartarse del mismo que tiene el juez; además, tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador, quien cuenta igualmente con la posibilidad legal de apartarse.

De este modo, se insistió en que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación Constitucional y de los derechos fundamentales, tiene prevalencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad,.

Atendiendo que previamente se ha estudiado por la Corte Constitucional la prevalencia de la jurisprudencia constitucional, se analizó lo referente a la extensión de la jurisprudencia no solo de las sentencias de unificación del H. Consejo de Estado sino también de la extensión de los estándares y reglas de los tribunales internacionales de conformidad con el artículo 93 de la Constitución y, así mismo, otras sentencias del Consejo de Estado:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con

respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.²⁹

En efecto, después de realizar un minucioso análisis del bloque de constitucionalidad y del precedente vinculante el Tribunal concluye que la omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas a las de unificación jurisprudencial, es plenamente razonable ya que estas cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable, sin desconocer que los estándares y reglas fijados por las Cortes Internacionales, deben ser tenidos en cuenta no tanto porque así lo reconozca el Legislador sino porque así lo impone la estructura del ordenamiento jurídico Colombiano, al consagrarlo el artículo 93 citado y, las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo.

Por otra parte, en esta sentencia la Corte Constitucional también estudió la competencia de la administración para negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, pues, los artículos 102 y 269 autorizan a la administración a no aplicar el ordenamiento jurídico vigente, lo cual implicaría que los apartes normativos acusados de la ley admiten que la administración no está subordinada al imperio de la ley conforme lo ordenan los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución.

Sobre el particular se dijo que si bien los jueces individuales y colegiados pueden apartarse del precedente vertical razonadamente las autoridades administrativas, poseen la posibilidad del correlativo distanciamiento administrativo, como posibilidad válida con que cuenta la administración para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la

²⁹ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. 1991. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponible en <<http://www.secretariassenado.gov.co/>>

fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación.

La norma demandada fue *“contiene elementos normativos que ponen límites, condiciones y mecanismos de control judicial”* y con ello se impide una separación arbitraria del precedente por parte de la autoridad administrativa y, por el contrario, le exigen un deber fuerte de contra-argumentación, es admisible entonces que la administración pueda controvertir los fundamentos de la jurisprudencia cuya extensión se invoca, posibilidad que tiene carácter excepcional y restringido, pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta se debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente la discrepancia de la administración.

Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito³⁰ que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y, si es el caso, ratificar la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella.

Y concluye manifestando que la administración en el mismo artículo 102 de la Ley 1437, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial, la Corte considera que esa atribución de la administración no desconoce las normas superiores.

³⁰ Extensión de Jurisprudencia del CPACA.

4.5 Hacia un sistema de fuentes mixto

Como se puede ver, al efectuar el estudio de constitucionalidad sobre las normas antes citadas, la Alta Judicatura ha dejado claro que la voluntad del legislador tendiente a atribuirle fuerza vinculante u obligatoriedad a las sentencias de unificación del Consejo de Estado para el ejercicio de la función judicial y la función administrativa se encuentra ajustada a los postulados de la Carta Política de 1991, la Corte reconoce en los fallos antes mencionados el papel que actualmente cumple la jurisprudencia en el sistema legal Colombiano, pues, aunque en el estatuto superior se define como fuente auxiliar de interpretación, lo cierto es que en aras de garantizar la igualdad, la seguridad jurídica, la legalidad, y el sostenimiento de un orden justo la observancia del precedente judicial resulta obligatoria.

Además, precisa el Tribunal que únicamente las decisiones de las altas cortes proferidas como órgano de cierre son precedente obligatorio en sede judicial y administrativa, existiendo la posibilidad de apartarse, en lo que respecta a los fallos proferidos por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, siempre que existan motivos suficientes y razonados, los cuales deben encontrarse debidamente sustentados.

La Corte indicó también que la obligación de la autoridad administrativa de extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado no es absoluta, en tanto, puede elegir no hacer extensivo su contenido a terceros siempre que manifieste los motivos de su decisión, en ese caso, el mismo legislador prevé mecanismos en favor del administrado cuando la autoridad niega el recurso.

Está claro que si bien la jurisprudencia como fuente del derecho a tenido una transformación significativa, aún no se constituye en fuente estrictamente

obligatoria, como si acontece en los sistemas de derecho consuetudinario basado en el principio "*stare decisis*", por lo que la Corte confirma de esa manera la disertación jurídica que se ha planteado a lo largo de la investigación, que Colombia actualmente se encuentra inmerso en un sistema mixto, donde la ley y la jurisprudencia se encuentran en el mismo nivel o jerarquía.

Así las cosas, que el precedente vinculante esté regulado en el ordenamiento jurídico colombiano pero que recién ahora sea seguido por las autoridades administrativas y judiciales, lo que ha provocado que hasta que su aplicación técnica se generalice, se emitirán decisiones que no son congruentes con las anteriormente dadas en casos iguales o análogos, generando una administración de justicia impredecible que encarece y retarda el cumplimiento de sus fines, incrementa la carga procesal y de alguna manera merma la calidad de las sentencias, hasta que se entienda que debe prevalecer lo sustantivo sobre lo adjetivo, es decir, los derechos fundamentales del administrado sobre las formas.

CONCLUSIONES.

El presente trabajo buscó demostrar cómo bajo la premisa de que “*casos análogos se deben resolver de la misma forma*”, la teoría del precedente se ha posicionado con fuerza en nuestro sistema legal, sin dejar de lado el principio de autonomía e independencia judicial, situación que conlleva como se verá más adelante, a que el Tribunal Constitucional señale que es posible alejarse del precedente fijado en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa siempre que existan motivos suficientes y razonados que deberán ser debidamente sustentados, no siendo posible apartarse totalmente de los parámetros interpretativos trazados por la Alta Corporación ya que se trata de normas superiores y se ponen en juego derechos fundamentales.

La extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia son dos figuras procesales que incorpora el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que tienen por objeto aplicar en casos concretos de supuestos fácticos y jurídicos similares las sentencias de unificación proferidas por el H. Consejo de Estado por parte de las autoridades administrativas y judiciales respectivamente.

Las figuras estudiadas tienen como principal objetivo asegurar la unidad e igualdad en la interpretación del derecho, asociado a fortalecer indudablemente el valor del precedente judicial, la seguridad jurídica y la legitimidad del poder judicial en Colombia, además de garantizar la protección del debido proceso. Producto de lo anterior, su correcta aplicación permite la materialización del derecho a la igualdad de los administrados ante el funcionario judicial y la autoridad administrativa competente.

La unificación de la jurisprudencia responde a la necesidad de aplicar de manera uniforme tanto en sede administrativa como al interior de la jurisdicción

contenciosa los criterios e interpretación de la ley que realiza el H. Consejo de Estado, además de otorgar al órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa la posibilidad de determinar cuáles sentencias se consideran como unificadoras, es decir con efecto vinculante y por ende obligatorio.

La aplicación de las sentencias de unificación en sede administrativa contribuye indudablemente en la reducción de la congestión judicial que actualmente afronta la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que con la introducción de esta figura, ya no se utilizará el precedente jurisprudencial como referente directo de los jueces a la hora de adoptar sus decisiones, sino que se tomarán los precedentes y se unificarán para determinar el grado de aplicación de los mismos.

El novedoso mecanismo de extensión de jurisprudencia de las sentencias de unificación en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa.

La extensión de la jurisprudencia en materia contenciosa administrativa, debe ser aplicada desde la misma actuación administrativa de conformidad con diferentes disposiciones de la Ley 1437 de 2011, que reseña el procedimiento para solicitar en sede administrativa que los efectos de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido una situación de derecho, puedan ser extendidos a terceros que lo soliciten, siempre y cuando éstos acrediten estar en la misma situación jurídica y fáctica del pronunciamiento que se desea hacer extensivo, por lo tanto debe existir identidad de objeto y causa con lo fallado anteriormente.

Esta solicitud no es sinónimo de demanda o pretensión contencioso administrativa, teniendo en cuenta que en ella no se ejercita el derecho de acción, sino que se trata de una petición judicial, consecuentemente su ejercicio no inicia

un litigio y no inhabilita al peticionario para interponer posteriormente el medio de control pertinente, sin embargo la decisión que se tome en esta sede, tendrá los mismos efectos del fallo extendido y por ende volvería innecesario el ejercicio de la acción judicial. Por lo tanto, este mecanismo surge también como forma de descongestión del aparato judicial.

Con la reforma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el Legislador atribuyó mayor relevancia a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, elevando el precedente de esta Corporación a rango legal, es decir, su obligatoriedad no se deriva del desarrollo jurisprudencial trazado por la Corte Constitucional sino de la ley, sin darle el mismo valor a las decisiones del Tribunal Constitucional, por esta razón se suscitaron diversas demandas en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad sobre el articulado que instituyó la extensión jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial.

A raíz del examen de constitucionalidad, la Corte Constitucional insiste que en virtud de la supremacía de la constitución, las decisiones proferidas por la Alta Judicatura Constitucional son de estricta observancia y no existe para el funcionario judicial o la autoridad administrativa posibilidad alguna de contrariar lo dispuesto en ellas, bajo esas consideraciones, declara la exequibilidad condicionada de las normas acusadas, en el entendido de que cuando el nuevo estatuto administrativo disponga el sometimiento del juez administrativo y de la administración al contenido de las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, debe considerarse que dicha obligación también recae y en mayor medida sobre las decisiones de la Corte Constitucional.

Esta disertación jurídica permite concluir que actualmente la obligatoriedad del precedente judicial fijado por la Corte Constitucional se rige por los pronunciamientos por ella expuestos, en la línea jurisprudencial esbozada en

acápites anteriores, así sus pronunciamientos son estrictamente obligatorios para todos los jueces de la República sin que sea posible apartarse o desconocerlos, ya que de lo contrario se incurriría en una vía de hecho judicial. En lo que respecta a la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, esta adquiere obligatoriedad cuando se trata de una sentencia de unificación jurisprudencial y se concreta en la aplicación de la extensión de jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. Finalmente, las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia reviste igualmente imperatividad con la posibilidad para el juez de apartarse de ellas siempre que existan razones suficientes y debidamente motivadas.

El objetivo de toda reforma de la jurisdicción administrativa, como la iniciada por la Ley 1437 de 2011 y los distintos fallos jurisprudenciales que la complementan, debe ser el logro de una justicia predecible, transparente, accesible, que brinde la tan ansiada seguridad jurídica, y ello solamente es posible cuando finalmente, a casos semejantes se les de la misma respuesta jurídica.

BIBLIOGRAFÍA

Normatividad

COLOMBIA. ASAMBLEA CONSTITUCIONAL DE 1991. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Bogotá, 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1395 de 2010. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010. Bogotá: 2010*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Bogotá: 2011.*

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 de 2012. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012. Bogotá: 2012.*

Jurisprudencia

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia No. C-104 de marzo 11 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Relatoría 1993. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-104-93.htm>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-131 de abril 1 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Bogotá: Relatoría 1993. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-131-93.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-083 de marzo 1 de 1995. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá: Relatoría 1995. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-083-95.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia No. T-123 de marzo 21 de 1995. M.P. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. Bogotá: Relatoría 1995. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-123-95.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. SU-047 de enero 29 de 1999. M.P. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá: Relatoría 1999. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU047-99.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia No. C-836 de agosto 9 de 2001. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá: Relatoría 2001. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-180 de marzo 8 de 2006. M.P. JAIME ARAUJO RENTERIA. Bogotá: Relatoría 2006. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-180-06.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-713 de julio 15 de 2008. M.P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ. Bogotá: Relatoría 2008. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-816 de noviembre 1 de 2011. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Bogotá: Relatoría 2011. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-816-11.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-539 de julio 6 de 2011. M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá: Relatoría. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-539-11.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-634 de agosto 24 de 2011. M.P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá: Relatoría 2011. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia No. C-588 de julio 25 de 2012. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Bogotá: Relatoría 2012. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-588-12.htm>

Doctrina

BUITRAGO GUZMÁN, María Rosalba. Metodología del precedente judicial en la corte constitucional y la sala laboral de la corte suprema de justicia, en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social. Bogotá: Universidad Nacional. 2011.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2011.

CONTRERAS CALDERÓN, Jorge Andrés. El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho. Revista Facultad De Derecho y Ciencias

Políticas. V. 41. Medellín. 2011. Disponible en <http://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1068>

DWORKING, Ronald. Los Derechos en Serio. 5. ed. Barcelona: Editorial Ariel, 2012.

HOYOS DUQUE, Ricardo. El valor del precedente judicial en la ley 1437 de 2011: ¿Es la jurisprudencia fuente de derecho? Bogotá: Disponible en <http://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/18ricardohoyos-duque.pdf>

LÓPEZ MEDINA Diego Eduardo. El Derecho de los Jueces. 7 ed. Bogotá: Editorial Legis, 2009.

Interpretación constitucional. Bogotá: Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, 2002.

PARRA, María Victoria. El precedente judicial en el derecho comparado. Revista Criterio Jurídico. V. 4. Santiago de Cali: 2004 Disponible en <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/235>

PÉREZ RICO, Jorge Eduardo y GARZÓN BOLÍVAR, Sandra Patricia. Obligatoriedad del precedente en la unidad de interpretación del derecho, como fin único del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Bogotá: Universidad Libre, 2012.

ROMERO DIAZ, Héctor. El Consejo de Estado como unificador de jurisprudencia. Memorias seminario Franco – Colombiano Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Bogotá: <http://www.consejodeestado.gov.co/memorias/ce%20unificador.pdf>

SEGURA, Mario Ricardo. Precedente jurisprudencial vs unificación jurisprudencial. Disponible en <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>

VARGAS RINCON, Alfonso. Sentencia de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente judicial. Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. Bogotá: 2012. Disponible en <http://consejodeestado.gov.co/publicaciones/Libro%20InstitucionesDerAdm/8UNIFICACION.pdf>.