

Sentencia C-816/11
(Bogotá D.C., noviembre 1 de 2011)

Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*.

Referencia: Expediente D-8473.

Actor: Francisco Javier Lara Sabogal.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

El ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el artículo 102 (parcial) de la ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. El texto demandado -subrayado-, es el siguiente:

LEY 1437 DE 2011¹

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO V.

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

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

¹ Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

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

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

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

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

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

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

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

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá

tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

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

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código”

2. Demanda: pretensión y razones de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional debe declarar la inexequibilidad del aparte subrayado contenido en la norma demandada, por vulneración de los artículos 4, 230 y 241 constitucionales. De no considerarlo así, habría de condicionarse, en el sentido de que *“las autoridades deberán extender de la misma manera al adoptar sus decisiones de manera preferente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con temas administrativos que involucren derechos fundamentales”*. Lo anterior, por lo siguiente:

2.1. Vulneración del Artículo 4º Constitucional.

La orden a las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, sin considerar los fallos de otras corporaciones como la Corte Constitucional, está propiciando que la postura jurisprudencial del Consejo socave la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional específicamente en materia de derechos fundamentales, lo cual iría en contra de la supremacía de la Constitución y de su interpretación autorizada.

2.2. Vulneración del artículo 230 constitucional.

Los jueces y las autoridades están sometidos al imperio de la ley y el orden jurídico. Al ordenar esta disposición demandada que las autoridades apliquen la jurisprudencia del Consejo de Estado, se estaría alterando el sistema de fuentes que pone a la ley en el lugar preeminente, afectando con ello el criterio auxiliar que caracteriza a la jurisprudencia. Además, se estaría elevando la jurisprudencia del Consejo de Estado a un rango superior que no le fue dado.

2.3. Vulneración del artículo 241 constitucional.

El numeral 9º de dicho artículo confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución e indica que una de las formas de

ejercicio de esa labor es a través de la revisión de las acciones de tutela. La norma demandada no menciona otro tipo de jurisprudencia que puedan y deban emplear las autoridades para resolver las controversias, configurándose así una omisión legislativa relativa en la norma acusada, con la cual se suplanta la jurisprudencia primaria de la Corte Constitucional en temas relacionados con derechos fundamentales en procesos administrativos y pasa a otorgarle a la jurisprudencia del Consejo de Estado un papel que le fue dado a la Corte en virtud de un mandato constitucional.

3. Intervenciones.

3.1. Consejo de Estado.

3.1.1. El demandante supone erradamente que: (i) existe una contraposición entre la jurisprudencia que se produce a través de los mecanismos judiciales ordinarios, en este caso del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y la que resulta del ejercicio de acciones constitucionales como la tutela; (ii) los jueces no solo están llamados a proteger derechos fundamentales de las personas cuando actúan en el contexto de la acción de tutela; por el contrario, todas las autoridades en cualquier actuación administrativa o judicial, están comprometidos en la aplicación la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos.

3.1.2. *Solicitud de Inhibición.* La demanda parte de un supuesto normativo inexistente que conlleva la inhibición, por falta de certeza de los cargos, por cuanto las interpretaciones que tornaría la norma inconstitucional y que son realizadas por el demandante, no se encuentran en la disposición acusada. En primer lugar, la norma acusada no regula los efectos de los fallos de tutela al interior de la jurisdicción contenciosa, de modo que no excluye, ni ordena inaplicarla ni subordina dicha jurisprudencia, como equivocadamente lo presenta el actor; en segundo lugar, la norma no dispone que las autoridades deban privilegiar la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado, por sobre la jurisprudencia de los demás órganos de cierre de las distintas jurisdicciones. En síntesis, la norma acusada no es un instrumento de exclusión, subordinación o desconocimiento de la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales. Así las cosas, carece de certeza y lleva a una decisión inhibitoria.

3.1.3. *Bases constitucionales de los mecanismos establecidos en la ley 1437 de 2011 para vincular a la administración a la Constitución y al deber de protección en sede administrativa de los derechos y garantía ciudadanas.* La ley 1437 de 2011 gira sobre unos ejes centrales como (i) el énfasis en los deberes de la administración hacia el ciudadano, (ii) el abandono de la concepción de la administración como centro de “poder” para convertirla en sede de protección de derechos, (iii) refuerzo del papel unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como mecanismo de garantía de los derechos ciudadanos y de coherencia del ordenamiento jurídico. Esta tarea se ve fortalecida con la extensión de la jurisprudencia favorable al ciudadano, sin retroceder o sacrificar la protección de

los derechos fundamentales a través de mecanismos constitucionales previstos para ello.

3.1.4. *Fundamentos constitucionales específicos del art. 102 de la ley 1437 de 2010: derecho a la igualdad y efectividad de derechos de las personas en sede administrativa.* Las autoridades administrativas tienden a rehuir la aplicación de la jurisprudencia cuando en sede administrativa enfrentan casos iguales, alegando el carácter de inter partes de las sentencias. Generan con ello situaciones de desigualdad, y obligan a las personas a acudir ante los jueces para reclamar aquellos derechos que deberían ser reconocidos directamente por la administración. Surge entonces la necesidad de vincular a la administración en la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales y reglamentarias a casos iguales, con base en la interpretación favorable que de esas normas ha realizado la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

3.1.5. *Razones por las cuales el artículo 102 no viola los artículos 4 y 241-9 de la Constitución. Inexistencia de omisión legislativa por no hacer alusión expresa a la jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional.* No se vulneran los mencionados preceptos constitucionales por cuanto: (i) la jurisprudencia específica sobre derechos fundamentales que produce la Corte Constitucional y las demás autoridades como garantes de la Constitución, no requieren consagración legal para su aplicación; (ii) la jurisprudencia constitucional y la contenciosa administrativa no son excluyentes, sino complementarias, porque incrementan y refuerzan la posición jurídica del ciudadano frente a las autoridades; (iii) si el objeto de la ley es regular los procedimientos administrativos y el control contencioso de la administración, lo lógico es que ella se refiera específicamente a la jurisprudencia que se genera a partir de dicho control. Además, debe analizarse el art. 102 de la mencionada ley con los artículos 10 y 269 de la misma: en tal contexto, era innecesario e improcedente referirse a la aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues es esa Corporación la que fija los efectos y alcance de sus fallos y los medios posteriores de verificación de la actuación administrativa cuando ello se requiera. Lo que sí podría resultar inconstitucional es que por una alusión a la jurisprudencia de la Corte Constitucional -en el art. 102 de la ley 1435 de 2011-, el Consejo de Estado terminara asumiendo competencias de revisión de esas decisiones en aplicación del art. 269 de la misma ley.

3.1.6. *Constitucionalidad del Art. 102 frente al Art. 230 de la Constitución.* De acuerdo con la ley, en la medida que las autoridades pueden apartarse de la sentencia de unificación, es claro que ésta no se ha convertido en norma jurídica ni en fuente formal del derecho. La ley anotada refiere a que las autoridades administrativas, en relación con la jurisprudencia del Consejo de Estado, “[la]deberán tener en cuenta” -art. 10 ley 1437 de 2011-, matizando el alcance de la jurisprudencia de unificación en las actuaciones administrativas, sin modificar el sistema de fuentes del art. 230 constitucional. Así las cosas, aunque la jurisprudencia de unificación no es una norma jurídica si tienen fuerza vinculante. Finalmente, el art. 102 cuestionado está dirigido a las autoridades administrativas, de manera que no se aplica a los jueces y tribunales

administrativos como lo insinúa el actor en su demanda. Por las razones expuestas se solicita declarar exequible la norma demandada.

3.2. Ministerio del Interior y de Justicia.

3.2.1. *No vulneración del artículo 230 superior.* La vulneración alegada del art. 230 constitucional no se presenta: la norma demandada no altera el criterio auxiliar de la jurisprudencia dentro del sistema de fuentes del derecho. Por ende, por “imperio de la ley” debe entenderse no solo la ley en sentido formal, sino también la interpretación que en últimas determina el contenido y el alcance de los preceptos legales. Se agrega que la norma encuentra justificación constitucional en la medida en que su finalidad se dirige a 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 en la providencia recurrida. Las disposiciones contenidas en la Constitución, en las leyes, en los actos administrativos y en los contratos pierden valor sin la interpretación. Y los precedentes son la interpretación de esas disposiciones, luego existe una unidad entre la disposición y su interpretación, es decir aquello que está contenido en el precedente.

3.2.2. *No vulneración del artículo 241-9 superior.* No implica el desconocimiento de la doctrina constitucional vinculante de la Corte Constitucional sobre derechos fundamentales. Ningún operador discute que el ordenamiento jurídico atribuye a la Corte Constitucional la facultad de unificar la jurisprudencia constitucional; de igual forma, tampoco se discute que al Consejo de Estado y a la Corte Suprema de Justicia tienen facultad de unificar la jurisprudencia contenciosa administrativa y ordinaria. Con base en los fundamentos anteriores se solicita la exequibilidad de la norma acusada.

3.3. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

3.3.1. *Solicitud de Inhibición.* La norma acusada aún no está vigente, lo que hace inviable la acción, por cuanto el control de constitucionalidad debe ejercerse respecto de normas que se encuentran vigentes. Habría una carencia de objeto de la decisión de control.

3.3.2. La demanda plantea una inconstitucionalidad por omisión, en cuanto la ley no incluye como jurisprudencia obligatoria para las autoridades, las decisiones de la Corte Constitucional. Dicha omisión no se presenta por cuanto (i) la ley 1437 de 2011 contiene el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, (ii) la jurisprudencia del Consejo de Estado se debe aplicar a situaciones iguales, con idénticos fundamentos fácticos y jurídicos, y cuando dichas decisiones hubieren reconocido un derecho, (iii) las competencias de la Corte Constitucional y la obligatoriedad de sus sentencias están reguladas en la Constitución, (iv) no hay omisión por cuanto se trata de una ley que regula una materia diferente. Así las cosas, la demanda es inepta al plantear una inconstitucionalidad por omisión.

3.3.3. *Supuesta violación del art. 4° constitucional.* No se desconoce la supremacía de la Constitución por cuanto la obligatoriedad de las sentencias de constitucionalidad surge de la misma Constitución.

3.3.4. *Supuesta violación del art. 230 constitucional.* El hecho de que no se incluyan las providencias de la Corte Constitucional, no implica la inconstitucionalidad de la previsión en ella contenida en relación con las providencias del Consejo de Estado, ni indica que se desconozca el valor que en materia constitucional, le reconoce la ley a las providencias de la Corte Constitucional. La obligatoriedad de las decisiones del Consejo de Estado surge en razón de su calidad de tribunal supremo de lo contencioso administrativo que le da la misma Constitución en su art. 238 numeral 1.

3.3.5. *Supuesta violación del art. 241 de la Constitución.* El que la norma no mencione las providencias de la Corte Constitucional, no implica el desconocimiento de las competencias que la Constitución le ha atribuido y la jurisprudencia le ha reconocido, precisando su alcance y obligatoriedad.

3.4. Universidad Externado de Colombia.

3.4.1. El instrumento creado por el art. 102 de la ley cuestionada, es un mecanismo administrativo alternativo, más no judicial, de resolución de conflictos, más que una alteración al sistema de fuentes por vía de reconocimiento de un rango superior a la jurisprudencia del Consejo de Estado.

3.4.2. El procedimiento administrativo de extensión de la jurisprudencia es un cabal desarrollo de lo previsto por el artículo 89 CP, en relación con los procedimientos y las acciones como mecanismos de garantía de los derechos de la persona.

3.4.3. *La necesaria restricción de la jurisprudencia invocable en sede de procedimiento administrativo de extensión de jurisprudencia y la no alteración del esquema de fuentes del art. 230 C.P.* Este procedimiento busca desarrollar una mayor garantía de los derechos de las personas mediante la definición de una vía optativa para resolver reclamaciones y precaver litigios ante la jurisdicción administrativa. Sólo si se tiene en cuenta esta realidad se comprende plenamente el sentido de la restricción establecida por el legislador en punto a la jurisprudencia invocable por esta senda procesal: únicamente resultan aplicables los precedentes establecidos por el Consejo de Estado en sentencias de unificación de jurisprudencia.

3.4.4. Solamente una sentencia de unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado permite hacer uso del mecanismo del art. 102, el cual es especial para resolución de conflictos. De ahí que más que alterar el sistema de fuentes establecido en el art. 230 constitucional, la referida restricción únicamente persigue brindar claridad y certeza sobre cuál es la postura de la máxima instancia de lo contencioso administrativo en relación con los diferentes asuntos de su conocimiento que pueden ser llevados ante la propia administración.

Cuando el art. 102 excluye la invocación de precedentes de otra clase de providencias judiciales -distintas a las sentencias de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado-, no significa, como equivocadamente concluye el demandante, que el legislador haya estatuido un ámbito procesal refractario a la jurisprudencia de corporaciones como la Corte Constitucional.

3.4.5. La reserva legal imperante en materia de definición y configuración de los procedimientos administrativos, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y las acciones judiciales. El art. 89 de la C.P. y la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, en materia de definición y estructuración de vías procesales, permite afirmar que el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación para determinar el diseño, las características y la dinámica de los mecanismos de acceso a la administración de justicia o que operan en general para hacer posible que las personas obtengan un pronunciamiento de las autoridades que resuelvan sus conflictos y controversias. Por lo anterior, se solicita declarar exequible la norma acusada.

3.5. Intervención ciudadana.

El señor Martín Bermúdez Muñoz solicita que la Corte se inhiba para emitir un pronunciamiento de fondo. De no optar por ello, solicita la inconstitucionalidad de la norma demandada. Así las cosas, se afirma, que el estudio de la norma no puede hacerse de manera aislada sin tener en cuenta el texto completo y sin considerar que ella forma parte de una unidad normativa con el art. 269 del mismo código; los arts. 102 y 269 plantean un problema distinto al valor de la jurisprudencia al que se refiere el demandante. Una cosa es disponer que la jurisprudencia del Consejo de Estado sea obligatoria para los jueces y autoridades administrativas y otra es disponer que los efectos de una sentencia de unificación pueden extenderse a casos similares, por el mecanismo previsto en los artículos 102 y 269 de la ley 1437 de 2011.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación².

4.1. En los conceptos 5084 y 5143, rendidos en el trámite de los expedientes D-8351 y D-8413, al estudiar las demandas contra el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 y contra una expresión del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, respectivamente, el Ministerio Público se ocupó del sistema de fuentes, en especial del precedente como fuente de derecho, y de la existencia de un omisión legislativa relativa, a partir de la trayectoria jurisprudencial que sobre la materia ha seguido la Corte. Al respecto existen varias sentencias de la Corte Constitucional sobre el precedente judicial (C-113 de 1993, C-131 de 1993, C-083 de 1995, C-037 de 1996, C-037 de 2000, C-836 de 2001, C-335 de 2008). Con base en ellas las autoridades deben respetar el precedente constitucional, y por lo tanto el legislador no brinda una justificación razonable para omitir su deber, lo que propicia un trato diferente y por ende una omisión legislativa relativa.

² Concepto No 5164 recibido en la Corte Constitucional el 1 de junio de 2011.

4.2. En esta oportunidad, es menester reiterar lo dicho en las oportunidades anteriores, pues se trata de problemas jurídicos semejantes, estudiados a la luz de unos parámetros de juzgamiento comunes y no se observa ninguna circunstancia nueva o sobreviniente que amerite modificar la conclusión a la que se llegó en los casos precedentes, ni la *ratio* en la cual ésta se funda. Así las cosas, se solicita declarar exequible la expresión “*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*”, contenida en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, bajo el entendido de que en ella se incluye, con prelación a los demás precedentes, los precedentes reconocidos por la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad, tanto en abstracto como en concreto.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir la constitucionalidad de las disposiciones demandadas contenidas en la Ley 1437/11 (CP, art. 241.4).

2. Cuestiones previas: inhibición, admisibilidad e integración normativa.

2.1. Solicitudes de inhibición.

2.1.1. Se ha solicitado la inhibición de la Corte frente a la demanda, en primer término, por haber considerado aisladamente la norma acusada y no en relación con el artículo 269 de la misma ley 1437 de 2011. Cabe decir que la disposición demandada del artículo 102 admite una interpretación separada del artículo 269 del Código, para efectos del control de constitucionalidad, al estructurar una proposición completa que, partiendo del supuesto normativo de la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial -dictada por el Consejo de Estado con el reconocimiento de un derecho-, precisa la consecuencia jurídica como un deber de extensión de dicha jurisprudencia a terceros solicitantes, por la autoridad administrativa. El que el presente fallo tenga incidencia en la eficacia o aplicación del artículo que fija otros aspectos procedimentales de la figura, no implica la necesaria integración normativa con éste ni la inhibición del juzgador.

2.1.2. También se plantea a la Corte su abstención para emitir un pronunciamiento de fondo, por falta de vigencia de la disposición jurídica acusada. No comparte la Corte Constitucional tal cuestionamiento. En los términos de la Carta Política (art. 241.4), la acción pública de inconstitucionalidad recae sobre demandas que presentan los ciudadanos “*contra las leyes*”, siendo tales las aprobadas por el Congreso de la República, sancionadas por el Presidente de la República y posteriormente promulgadas. La Ley 1437 de 2011, al cumplir los requisitos constitucionales para su existencia, entra a integrar plenamente el orden jurídico, independiente de la fecha prevista

para que comience a regir³. En ese momento, ya es procedente la realización de juicios constitucionales de validez formal y material de la misma, esto es, de su conformidad con las disposiciones rectoras de la competencia para expedirla, con los requisitos de trámite o procedimientos para su creación y con los contenidos materiales superiores. Al respecto ha dicho la Corte:

Al respecto, la Corte considera que, a diferencia de los casos en los cuales resulta ser discutible su competencia debido a que se trata de artículos transitorios o derogados tácita o expresamente, tales discrepancias no se presentan cuando se está ante una norma legal, válidamente expedida por el Congreso de la República pero cuya vigencia ha sido expresamente diferida en el tiempo, es decir, una disposición con vocación de producción de efectos jurídicos futuros. Así por ejemplo, la Ley 599 de 2000, promulgada el 24 de julio del mismo año, en cuyo último artículo dispuso que “este Código entrará a regir un (1) año después de su promulgación”, fue objeto de control de constitucionalidad mediante las sentencias C- 330 de 2001, C- 581 de 2001 y C- 675 de 2001, providencias todas ellas proferidas antes de la entrada en vigor del nuevo Código Penal. (Subraya fuera del original)

Así, la vigencia postergada de la norma ya promulgada no compromete su existencia, lo que posibilita la realización de juicios de constitucionalidad sobre ella, aun sin hallarse en vigor⁴.

2.2. Admisibilidad del cargo por vulneración del (i) artículo 230 y (ii) los artículos 4 y 241.9, de la Constitución Política.

2.2.1. Para el demandante, la norma impugnada, al ordenar a las autoridades la aplicación extensiva de las sentencias de unificación del Consejo de Estado que reconocen un derecho a quienes se hallen en la misma situación fáctica y jurídica resuelta en ella, estaría alterando el sistema de fuentes señalado por la Constitución y el valor como criterio auxiliar que posee la jurisprudencia del supremo tribunal de lo contencioso administrativo, otorgándole un rango que no le fue dado por el artículo 230 superior.

La Corte considera que el cargo suscita dudas razonables sobre la constitucionalidad de la norma impugnada desde la perspectiva del artículo 230 constitucional: no obstante hallarse dirigida a las autoridades que adelantan actuaciones administrativas, y no a los jueces, la orden de extensión del reconocimiento de los derechos judicialmente es una forma de imprimirle *fuerza vinculante* al precedente jurisprudencial, en conflicto probable con el carácter de *criterio auxiliar* que le es atribuido en el artículo 230 señalado, máxime cuando la propia Corte Constitucional ha proyectado la fuerza vinculante de la jurisprudencia al ámbito de las autoridades administrativas⁵. En resumen, la Corte se pronunciará sobre este cargo, precisando el tipo de “*autoridad*”

³ Art. 308. “El presente código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

⁴Sobre este punto, entre otras, las sentencias C- 306 de 1996, C-161 de 1999, C- 873 de 2003 y 932 de 2006).

⁵ C-539 de 2011.

destinataria del deber impuesto en la disposición demandada, así como del ámbito de aplicación de la fuerza vinculante y el carácter auxiliar de la jurisprudencia.

2.2.2. Parte el demandante del deber de toda autoridad administrativa o judicial de sujetarse a la Constitución y, con ello, de seguir los lineamientos doctrinales de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la Carta Fundamental y de los derechos constitucionales. Dado lo anterior, entiende el actor que la orden a las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado sin considerar los fallos de la Corte Constitucional, propicia el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional y su preeminencia sobre la jurisprudencia administrativa cuando recae sobre la materia de derechos fundamentales, con vulneración de los principios esenciales de supremacía de la Constitución (CP, art. 4) y de su interpretación autorizada por el tribunal constitucional (CP, art. 241.9). A su juicio, se configura una típica omisión legislativa relativa en la norma acusada, en virtud de la orden la aplicación extensiva de las sentencias de unificación del Consejo de Estado sin el reconocimiento del carácter prevalente de la jurisprudencia primaria de la Corte Constitucional, respecto de los derechos fundamentales discutidos en procesos administrativos. De ahí que, como pretensión subsidiaria de la inconstitucionalidad, el demandante haya propuesto el condicionamiento de la disposición para resolver la omisión señalada.

Al respecto, la Corte Constitucional recuerda que en sentencia C 634/11, al decidir una demanda contra el artículo 10 de esta misma ley por una razón parecida y basada en la violación de las mismas disposiciones constitucionales, ya realizó un juicio de admisión del mismo cargo. De este modo, será reiterada su procedencia en esta ocasión.

2.3. Integración normativa -texto integrado-.

2.3.1. El control de constitucional de las leyes es una función jurisdiccional que se activa a ruego del ciudadano, a través de la demanda de inconstitucionalidad en ejercicio de acción pública, no obstante en ocasiones proceda por ministerio de la Constitución y sin mediación de accionante, de modo automático -proyectos de ley estatutaria y leyes aprobatorias de tratados públicos-. Por su carácter predominantemente rogado y no oficioso, la disposición demandada es el ámbito normativo del control del tribunal constitucional, no pudiendo extenderse discrecionalmente a otros enunciados no atacados por el accionante. Sin embargo, excepcionalmente puede la Corte Constitucional disponer la ampliación del control a otros preceptos no demandados expresamente, esto es, realizar una *integración normativa*: (i) ya para completar el sentido de la disposición demandada con otros enunciados inescindiblemente relacionados con ella y poder confrontarla con la Constitución; (ii) ya para extender el efecto de la decisión a otras disposiciones de igual contenido normativo o evitar que una decisión de inconstitucionalidad prive de sentido o finalidad al texto supérstite. La primera modalidad de integración normativa conduce a la *proposición jurídica completa*;

la segunda, a la *unidad normativa*. Para conformar la unidad normativa⁶, la Corte Constitucional ha afirmado que debe existir una relación “*íntima e inescindible*” entre la disposición acusada y aquella respecto de la cual se integra, de manera tal que resulte indispensable extender el examen de constitucionalidad a esta última⁷.

2.3.2. Así, la Corte hará integración normativa de otro enunciado del artículo 102 de la Ley 1437/11 con el inciso demandado del propio artículo 102, por la relación directa y necesaria entre ambas proposiciones, dado que la omisión legislativa que el demandante predica de la disposición impugnada también procedería respecto del enunciado que se integra: en efecto, el cargo formulado consiste en que las autoridades, al extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, pueden desconocer líneas jurisprudenciales dictadas por el Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales -art. 102, inciso 1-; y al ordenarse a dicha autoridad decidir sobre la extensión del mismo fallo del Consejo de Estado “*teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada*”, cabe la alegación de la misma omisión legislativa advertida en el inciso demandado.

2.3.3. Por lo anterior, al lado del inciso demandado, será también objeto de control constitucional en esta sentencia el siguiente inciso integrado -con subrayas-:

LEY 1437 DE 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

TÍTULO V.

EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

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.

(...)

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.

(...)

⁶ Sentencia C-349 de 2004.

⁷ Ver las sentencias C-538 y C-925 de 2005.

3. Problema Jurídico-constitucional.

Examinados formalmente los cargos e integrada la unidad normativa, corresponde a la Corte Constitucional decidir:

3.1. Si la disposición acusada, al ordenar a las autoridades competentes de actuaciones administrativas, la extensión de los efectos de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se haya reconocido un derecho, a terceros que lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, vulnera disposiciones de la Constitución que (i) sitúan a *la ley en el lugar preeminente del sistema de fuentes del derecho*, con desconocimiento del carácter de *criterio auxiliar* de interpretación que tiene la jurisprudencia (CP 230), y (ii) consagran el *principio de legalidad* que somete a la administración -y al Estado en general- al imperio de la Constitución y ley (CP 121 y 123).

3.2. Si el mismo inciso demandado y el enunciado integrado, que ordenan a la autoridad administrativa decidir cada caso con fundamento en la Constitución, las leyes y los reglamentos aplicables, y *“teniendo en cuenta la interpretación que de ellas [“las disposiciones constitucionales”] se hizo en la sentencia de unificación [del Consejo de Estado] invocada”*, vulneran por omisión legislativa relativa el principio de supremacía de la Constitución (CP, art 4) y las competencias de la Corte Constitucional (CP, art 241), al desconocer la condición prevalente de la norma y la jurisprudencia constitucionales.

4. Normatividad demandada y contexto normativo.

4.1. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: Ley 1437 de 2011.

4.1.1. El Congreso de la República expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, derogando expresamente el Decreto 01 de 1984 y otras leyes y decretos con fuerza de ley, así como restantes disposiciones que le resulten contrarias.

4.1.2. El Legislador dispuso que el nuevo Código aplica a procedimientos y actuaciones administrativas, demandas y procesos instaurados tras la fecha de entrada en vigencia, esto es, el 2 de julio de 2012. Las cuestiones previas, dispuso, se tramitarán y culminarán con arreglo a las normas del *“régimen jurídico anterior”* (art. 308).

4.1.3. El Código se estructura fundamentalmente en dos partes: la inicial, hace referencia al *“Procedimiento Administrativo”*; la siguiente, alude a la *“Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*. La Parte Primera regula entre otras materias: (i) las disposiciones generales del mismo, (ii) el derecho de petición, (iii) el procedimiento administrativo general, (iv) el procedimiento administrativo de cobro coactivo y (v) la extensión de la

jurisprudencia del Consejo de Estado. El artículo del nuevo Código acusado parcialmente -art. 102-, agota el contenido del Título V de esta Primera Parte.

4.2. El artículo 102 de la Ley 1437/11: disposición demandada -inciso 1º- y el inciso integrado.

4.2.1. La disposición acusada del artículo 102 de la Ley 1437/11 consagra, esencialmente, un deber para las autoridades encargadas de adelantar actuaciones administrativas: de extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado favorable -que haya reconocido un derecho-, a quienes se encuentren en la misma situación fáctica y jurídica resuelta en ella.

4.2.2. En incisos siguientes se regulan aspectos del procedimiento previsto para que terceros interesados obtengan el reconocimiento administrativo del derecho judicialmente declarado como, entre otros aspectos:

(i) La petición del interesado, dirigido a la autoridad competente, dentro del término de caducidad de la pretensión judicial respectiva, acompañada de: (i) copia o referencia de la sentencia de unificación invocada; (ii) justificación de la identidad de situación jurídica -supuestos de hecho y de derecho- entre su caso y el del demandante al quien se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación; razones fácticas y jurídicas; (iii) las pruebas aducibles.

(ii) El término de decisión -por las autoridades- de (30) treinta días, siguientes a la recepción de la solicitud.

4.2.3. El Legislador regla la actuación administrativa de la autoridad competente ordenándole decidir la petición de extensión jurisprudencial, con fundamento en las normas constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al caso y *“teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada”* por el Consejo de Estado (art. 102, numeral 3, inciso 3 de la Ley 1437/11). Esta previsión normativa de *“interpretación”* de normas constitucionales y legales, se ha integrado con la disposición demandada, como se dejó expresado (supra II, 2.3).

4.2.4. La norma prevé la posibilidad de que la autoridad se oponga a la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado. Los fundamentos de la negación de la petición por las autoridades, pueden consistir en lo siguiente: (i) disimilitud entre la situación jurídica del peticionario y la resuelta en la sentencia de unificación; (ii) necesidad de período probatorio para adoptar un decisión; (iii) discrepancia con la interpretación de las normas aplicables hecha por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación.

4.2.5. Si la negación de la extensión jurisprudencial, por la autoridad administrativa, se apoya en su desacuerdo interpretativo de las normas relevantes al caso que hiciere el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, el peticionario puede provocar el pronunciamiento de este Tribunal, en los términos del artículo 262 de la misma Ley.

4.3. Principios normativos relacionados: artículos 3 y 10 de la Ley 1437/11.

Otras normas de la Ley 1437/11 desarrollan principios de actuación que guardan relación estrecha con la disposición demandada, a saber:

4.3.1. El artículo 3 de la misma Ley, relativa a los “*principios*” que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos, destaca dos de ellos relacionados con el presente caso: (i) el principio de igualdad -numeral 2-, de raíz constitucional, referido al deber de “*mismo trato y protección*” de las autoridades a quienes intervengan en actuaciones bajo su conocimiento; (ii) y el “*principio de coordinación*” -numeral 10-, según el cual las autoridades “*concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales*” en el “*reconocimiento de sus derechos a los particulares*”. De lo anterior, la norma demandada y las acabadas de citar son desarrollo directo.

4.3.2. El artículo 10, referido a (i) la obligación -para las autoridades- de aplicación “*uniforme*” de normas constitucionales, legales y reglamentarias a situaciones definidas con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y (ii) al deber de “*tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*”. Como se aprecia de su lectura, el deber de aplicación *uniforme* de las normas jurídicas prefigura el deber de extensión jurisprudencial a cargo de tales autoridades administrativas, establecido en la norma demandada. Esta disposición -art 10-, como se verá adelante, ya fue objeto de examen de constitucionalidad.⁸

4.4. Definiciones de ‘autoridad’ y ‘sentencia de unificación’.

El propio nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) define los conceptos de “*autoridad*” y de “*sentencia de unificación*” presentes en el artículo 102 demandado.

4.4.1. El concepto de “*autoridad*” tiene diverso alcance en la Constitución Política. Tradicionalmente se asocia a quien se encuentra legalmente investido de poder coactivo, jurisdicción o mando. Cuando se alude a las “*autoridades de la República*”, como instituidas para proteger los derechos de los habitantes de Colombia (CP, art. 2) o se expresa que ninguna “*autoridad del Estado*” podrá ejercer funciones no atribuidas por el orden jurídico (CP, art. 121); o cuando se determina la procedencia de la acción de tutela en relación con la conducta lesiva los derechos fundamentales a cargo de “*cualquier autoridad pública*” (CP, art 86), la norma superior utiliza tal concepto en su sentido lato.

La disposición demandada, y en general el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo hace en un sentido estricto: las “*autoridades*” a que se refiere la disposición acusada son los organismos y entidades encargadas del adelantamiento de actuaciones

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011.

administrativas, cualquiera sea la rama del poder, el órgano autónomo o el nivel territorial al que pertenezcan, incluidos los particulares habilitados para tales cometidos. Al respecto, dice al artículo 2 de la Ley 1437/11 (CPACA):

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (Subraya fuera del original)

En suma, se trata de la noción de autoridad administrativa en sentido funcional: todo titular de función administrativa, independiente de su ubicación orgánica, del nivel territorial de actuación o de su condición de particular.

4.4.2. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo utiliza la expresión *sentencia de unificación jurisprudencial* en una acepción precisa y taxativa, definida en su artículo 270:

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

Así, en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son sentencias de unificación, las proferidas por el Consejo de Estado como “*tribunal supremo de lo contencioso administrativo*” -CP, art 237- con arreglo a alguno de los siguientes criterios: (i) finalístico o de unificación y definición jurisprudencial; (ii) material o de importancia jurídica o trascendencia pública del asunto; (iii) funcional o de decisión de recursos extraordinarios o de revisión.

5. Cargo 1º: vulneración del principio de preeminencia de la ley como fuente del derecho y del carácter auxiliar de la jurisprudencia (CP 230, 121, 123) por el inciso 1 del artículo 102 de la Ley 1437/11.

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

Al cuestionar la disposición legal que ordena a las autoridades administrativas la extensión de sentencias de unificación del Consejo de Estado a situaciones fáctica y jurídicamente iguales, la demanda se centra en la vulneración de la regla constitucional relativa a la preeminencia de la Ley como fuente del derecho. A juicio del demandante, las autoridades no pueden ser sujetos del deber legal de extensión de la jurisprudencia, sin desconocer el carácter de la Ley como primera fuente formal del Derecho, y de la *jurisprudencia como criterio*

auxiliar de interpretación (CP, 230.2). Además, en cuanto al ejercicio de la función administrativa, tal orden de extensión jurisprudencial compromete el *principio de legalidad*, en virtud del cual autoridades y servidores públicos en general están sometidos a la Constitución, la ley y los reglamentos en la determinación de sus funciones y en el ejercicio de ellas, como fuente directa del derecho (CP 121 y 123), y no a los precedentes jurisprudenciales.

5.2. Las fuentes del derecho en la Constitución: la Legislación como fuente primaria y el principio de legalidad.

5.2.1. Por oposición a las fuentes materiales, que determinan el contenido de los preceptos legales, históricamente la doctrina ha entendido las fuentes formales del derecho objetivo como los procesos de creación de normas jurídicas cuyos elementos condicionan la validez de las reglas resultantes, trátase de la legislación, la jurisprudencia o la costumbre. La sujeción del ciudadano y del poder al orden jurídico es condición esencial de existencia del Estado de Derecho. El derecho legislado, con la Constitución Política como norma de normas en la cúspide del orden jurídico interno, constituye la fuente formal primaria de nuestro sistema de derecho. En tal sentido, la Constitución -art 4, inc 2- dispone: “*Es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes (...)*”. Y todas las personas -particulares y servidores públicos- son responsables de su infracción (CP 6, 95).

5.2.2. La primacía de la Legislación como fuente del ordenamiento jurídico, es regla de los estados democráticos y constitucionales que dan prevalencia a las reglas de conducta dictadas por los representantes del Pueblo o el propio Pueblo soberano para regular el poder y la libertad, a través de los procesos legislativos ordinarios o constituyentes, esto es, de la Legislación como principal fuente formal del Derecho.

5.2.3. El poder vinculante de la Legislación, como fuente primaria del derecho, es indiscutible. De este modo, la actuación de las autoridades -para el caso administrativas y judiciales-, se ha de regir por lo dispuesto en las reglas constitucionales, legales o reglamentarias que conforman el sistema jurídico (CP 121 y 123), a cuya cabeza la Constitución ostenta supremacía normativa, goza de eficacia directa y es principio de interpretación de todo el ordenamiento. La Constitución dispone que “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley*” (CP, 121).

5.2.4. Específicamente, las autoridades administrativas -como todo servidor público- toman posesión del cargo jurando “*cumplir y defender la Constitución*” y ejercen sus funciones “*en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento*” (CP 122 y 123.2). Así, la idea del Estado de Derecho se concreta para la administración en el *principio de legalidad*, según el cual la actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes. La efectividad de tal principio, como deber ser, busca asegurarse a través del *control de legalidad*, en

prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa.

5.2.5. Respecto del poder judicial, la Constitución ha dispuesto el funcionamiento “*autónomo*” de la administración de justicia y ha instruido a los servidores judiciales que “*sus actuaciones son independientes*” (CP, art 228). En cuanto a los jueces, la Carta Política repite el mandato superior de subordinación al orden jurídico, disponiendo para ellos que en sus providencias “*sólo están sometidos al imperio de la ley*” (CP 230). Tal aserto lo reitera el inciso segundo de la misma norma superior, referido a la “*jurisprudencia*” -junto con la doctrina, la equidad y los principios generales del derecho- como “*criterios auxiliares*” del ejercicio de la función judicial. Así, la disposición constitucional expresa que la jurisprudencia tiene para los mismos jueces que la producen un valor de fuente auxiliar de su labor de interpretación del derecho, no estando la autoridad jurisdiccional sujeta en principio a las reglas de decisión con base en las cuales otros jueces hayan fallado casos anteriores. En principio, las disposiciones del artículo 230 de la Constitución Política tienen como destinatarios a las autoridades del Poder Judicial, pero son reiteración de enunciados genéricos que sientan el principio de supremacía de la Constitución sobre la ley y cualquiera otra norma (CP, art 4), la obligación para toda persona de cumplimiento de la Constitución y la ley (CP, art 95, inc 3) o la sujeción de todo servidor público a la Constitución, la ley o el reglamento en el ejercicio de sus funciones (CP, art 123, inc 2).

5.2.6. En suma, la Constitución Política está disponiendo que, en el orden jurídico, la *Ley* ocupa el lugar preeminente del sistema de fuentes del derecho en todos los ámbitos de su aplicación, entendida en su acepción genérica y más comprensiva de derecho legislado y escrito, a cuya cabeza se halla la propia Constitución como Ley Superior.

5.2.7. Con fundamento en lo anterior, el demandante insiste en que el deber constitucional de las autoridades administrativas de ejercer sus funciones con arreglo a lo previsto “*en la Constitución, la ley o el reglamento*” (CP 123.2), se opone a la posibilidad de reconocerle obligatoriedad a la jurisprudencia. En otras palabras, que sus actuaciones relativas al reconocimiento de derechos a los administrados no han de estar regidas por decisiones judiciales precedentes -criterio auxiliar-, así lo haya ordenado por el Legislador en los términos del artículo 102 de la Ley 1427/11 demandado, en virtud de la primacía de la Ley como fuente del derecho.

Con todo, existen otros principios relevantes para ser considerados en el presente juicio de constitucionalidad, y entre ellos, la igualdad.

5.3. La igualdad como principio constitucional del ejercicio de la función pública.

5.3.1. Si las autoridades deben sometimiento a la Constitución y la ley en el ejercicio de sus funciones, deben también sujeción al principio de igualdad que la

propia Ley Superior prescribe: implícito en la obligación para las autoridades de sometimiento a la Constitución y la Ley, se encuentra el deber de igualdad en el ejercicio de la función pública como mandato fundamental. En otras palabras, el deber de las autoridades de trato igualitario a las personas emana de la obligación general de acatamiento de la Constitución y la ley, inscrito en la noción de Estado de Derecho. De este modo, desde el momento en que las autoridades administrativas juran el cumplimiento de la Constitución y de la ley -actos de legislación-, se encuentran obligados a la garantía de la igualdad legal de todos los ciudadanos, tanto en el ámbito de la administración pública como en la esfera de los procesos judiciales.

5.3.2. Del principio de igualdad de todos ante la ley, se deriva el derecho ciudadano de recibir *“la misma protección y trato de las autoridades”* (CP, art 13). Su garantía y realización efectiva obliga a todos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo mismo autoridades administrativas que jueces, también como expresión del sometimiento del poder al derecho y la proscripción de la discriminación, la arbitrariedad y la inseguridad. Así mismo, de esta obligación constitucional de igualdad de *“protección y trato”* de las personas, se desprende: (i) el deber a cargo de la administración y la judicatura de adjudicación igualitaria del derecho; (ii) y el derecho de las personas a exigir de sus servidores que, en el ejercicio de sus funciones administrativas o judiciales, reconozcan los mismos derechos a quienes se hallen en una misma situación de hecho prevista en la ley.

5.3.3. En suma, el deber de igualdad en la aplicación de las normas jurídicas, al ser un principio constitucional, es a su vez expresión del otro principio constitucional mencionado, el de legalidad. El ejercicio de las funciones administrativa y judicial transcurre en el marco del estado constitucional de derecho y entraña la concreción del principio de igualdad de trato y protección debidos a los ciudadanos, en cumplimiento del fin estatal esencial de garantizar la efectividad de los derechos, y en consideración a la seguridad jurídica de los asociados, la buena fe y la coherencia del orden jurídico. Lo que conduce al deber de reconocimiento y adjudicación igualitaria de los derechos, a sujetos iguales, como regla general de las actuaciones judiciales y administrativas.

5.3.4. Precisamente, tanto (i) la *extensión administrativa de las sentencias de unificación* -ordenada en la norma legal demandada- como (ii) la *fuerza de los precedentes judiciales*, son mecanismos puestos a disposición de los jueces y la administración, para concretar la igualdad de trato que unos y otros deben a las personas. Una mirada a ellos resulta ilustrativa para el examen de la tensión que puede darse entre el deber de adjudicación igualitaria de los derechos mediante la extensión de la jurisprudencia o la aplicación del precedente judicial, y a través del carácter auxiliar de tal jurisprudencia.

5.4. El precedente judicial: obligatoriedad de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional y su límite.

5.4.1. El precedente y su tensión con la autonomía judicial.

5.4.1.1. Para reforzar la aplicación práctica del deber de igualdad en la adjudicación y reconocimiento por las autoridades de los derechos a las personas, la función jurisdiccional da cuenta de un instrumento: el valor vinculante de ciertas decisiones judiciales para la solución de nuevos casos. Significa que la regla de decisión de algunas sentencias debe ser aplicada por los jueces y tribunales competentes a los casos posteriores que se apoyen en los mismos supuestos fácticos y jurídicos. En tal sentido, el precedente jurisprudencial aparece como un mecanismo realizador de la igualdad jurídica, pues los ciudadanos pueden contar con que el derecho ya reconocido a una persona habrá de serle concedido a otra u otras que se hallaren en la misma situación fáctica y jurídica inicialmente decidida.

5.4.1.2. Con todo, en los regímenes jurídicos legatarios de la tradición continental europea como el nuestro, se controvierte el sistema de precedentes en el mismo sentido de la argumentación del demandante: oponiendo a la obligatoriedad de la jurisprudencia, el carácter auxiliar de la misma. En otras palabras, a la obligación judicial de aplicación del precedente jurisprudencial -en desarrollo del deber constitucional de adjudicación igualitaria del derecho-, se le enfrenta el principio también constitucional de la autonomía judicial frente a las decisiones precedentes, con base en el carácter auxiliar de la jurisprudencia y en el sólo sometimiento a la ley en el ejercicio de la función judicial prescrito en la Constitución.

5.4.2. Fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las jurisdicciones -jurisprudencia constitucional-.

5.4.2.1. La jurisprudencia constitucional ha considerado el valor de las resoluciones judiciales de los órganos judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones frente a decisiones posteriores que deban adoptar los jueces y tribunales, es decir, su condición de '*precedente*'. Este asunto plantea la antigua discusión sobre la fuerza obligatoria de las sentencias, más allá de las causas para cuya resolución fueron dictadas. En otras palabras, si determinadas fallos judiciales han de erigirse en una especie de regla general para la posterior solución de casos semejantes.

5.4.2.2. En la sentencia C-836 de 2001⁹, la Corte abordó, entre otros, el problema jurídico que el caso presente plantea: si los jueces en una jurisdicción deben regirse por los precedentes reconocidos por el órgano de cierre de la misma. Con base en el deber constitucional de igualdad de trato, la Corte asumió que:

(...) en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y aplicación de la ley"; por ello, "cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos

⁹ En ella la Corte estudia la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 69 de 1896, que precisa la noción de "doctrina probable", su alcance y aplicación.

los casos en que el principio o regla jurisprudencial sigan teniendo aplicación”. (Subraya fuera del original)

Luego la Corte Constitucional, en la sentencia C-335 de 2008, refiriéndose en general a las decisiones de todos los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, reitera el carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre y, al respecto, afirma:

Reconocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, redunda en una mayor coherencia del sistema jurídico colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad de los precedentes garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares. (subrayas fuera del original)

5.4.2.3. Según este Tribunal Constitucional, la fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura -sala disciplinaria- y a Corte Constitucional, como órganos de cierre de sus jurisdicciones, proviene fundamentalmente: (i) de la obligación de los jueces de aplicar la igualdad frente a la ley y de brindar igualdad de trato en cuanto autoridades que son; (ii) de la potestad otorgada constitucionalmente a las altas corporaciones, como órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y el cometido de unificación jurisprudencial en el ámbito correspondiente de actuación; (iii) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (iv) de la necesidad de seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos, derivada del principio de igualdad ante la ley como de la confianza legítima en la autoridad judicial.

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

5.4.2.5. Así, de la condición de “*máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria*”, de “*tribunal supremo de lo contencioso administrativo*”, de “*guarda de la*

integridad y supremacía de la Constitución”¹⁰ que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional. Y de tal deber de unificación jurisprudencial emerge la prerrogativa de conferirle a su jurisprudencia un carácter vinculante. En otras palabras, *el valor o fuerza vinculante*, es atributo de la jurisprudencia de los órganos de cierre, quienes tienen el mandato constitucional de unificación jurisprudencial en su jurisdicción.

5.4.2.6. En síntesis, la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, en cuanto autoridades constitucionales de unificación jurisprudencial, vincula a los tribunales y jueces -y a sí mismas-, con base en los fundamentos constitucionales invocados de igualdad, buena fe, seguridad jurídica, a partir de una interpretación sistemática de principios y preceptos constitucionales (C-335 de 2008). Las decisiones de otros órganos y autoridades judiciales, expresión viva de la jurisprudencia, son criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con el artículo 230.2 de la Constitución.

5.4.3. Límite de la fuerza del precedente: *apartamiento judicial*.

5.4.3.1. Como ya se ha expresado, en la base del problema jurídico a resolver en esta sentencia está planteada la tensión entre la fuerza vinculante de determinadas decisiones judiciales y la autonomía e independencia judicial o administrativa frente a determinadas decisiones judiciales relativas a casos ya fallados: la jurisprudencia como precedente y la jurisprudencia como fuente auxiliar. Y si bien la obligatoriedad de la jurisprudencia es instrumento de realización de la igualdad, el sistema jurídico que nos rige -asentado en la primacía de la Legislación como fuente de derecho- no permite que la fuerza vinculante de las sentencias de los órganos de cierre pueda vaciar de contenido o anular completamente el principio de la autonomía de la administración de justicia e independencia de los jueces en la interpretación y aplicación de la Constitución y la Ley, incluso frente a decisiones de los órganos judiciales de cierre; máxime teniendo en cuenta la definición expresa que realiza la Constitución de la jurisprudencia (CP, 230.2), como criterio auxiliar de la actividad judicial. Así, es también imperioso reconocer el margen de los jueces en la apreciación, interpretación y adjudicación de los hechos, las leyes y el derecho. Para ello, la Constitución rodeó de garantías de autonomía orgánica a la Rama Judicial e independencia funcional a los jueces (CP, 228 y 230), concibiéndolos como funcionarios ajenos a reglas de jerarquía en relación con los poderes ejecutivo y legislativo, y también respecto de sus superiores funcionales, a efectos de la adopción de decisiones y elaboración de providencias.

¹⁰ Constitución Política, arts 234 y 237.

5.4.3.2. En razón de la tensión aludida y con el fin de armonizar los principios constitucionales involucrados, la propia jurisprudencia constitucional que admitió el valor de precedente de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre, ha reconocido la posibilidad de que jueces y magistrados se aparten excepcionalmente de su aplicación forzosa, previo cumplimiento estricto de determinados requisitos, mediante el *apartamiento judicial*, como límite de la fuerza vinculante de los *precedentes judiciales*. Al respecto, en la sentencia C-634 de 2011, la Corte Constitucional manifestó: (...) *La obligatoriedad del precedente es, usualmente, una problemática estrictamente judicial, en razón a la garantía institucional de la autonomía (C.P. art. 228), lo que justifica que existan mecanismos para que el juez pueda apartarse, como se recordó en el fundamento jurídico 4, del precedente.*

5.4.3.3. Como se dejó expresado, 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. Pero 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. Por eso, como lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, 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 condiciones.

5.4.3.4. Así, el juez dispone de un margen de apreciación de los supuestos fácticos del caso concreto y de interpretación de las normas aplicables al mismo, que le permite apartarse del precedente judicial, es decir, optar por no aplicar la razón jurídica con base en la cual se resolvió el caso anterior. Sin embargo, el juez o tribunal no puede ignorar el precedente del órgano de cierre de su jurisdicción -la ordinaria, la contenciosa administrativa, la jurisdiccional disciplinaria, y en todo caso, la constitucional-: tienen frente a ella el deber de desarrollar una argumentación explícita justificativa de su inobservancia, es decir, satisfacer una carga dialogal con el precedente, como fundamento de la decisión discrepante. En tales casos, por la iniciativa razonada del juez, el precedente judicial puede no ser aplicado, siempre con referencia expresa al mismo y con justificación jurídica del *apartamiento*. En la citada sentencia C-634 de 2011, la Corte dijo:

15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de

escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del *stare decisis*.

Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante *prima facie* del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales.

5.4.3.5. El *apartamiento judicial* del precedente, en suma, es la potestad de los jueces de apartarse de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de cierre, como expresión de su autonomía judicial constitucional. Supone un previo cumplimiento del estricto deber de consideración del precedente en la decisión, ya que la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales de cierre no puede ser sencillamente ignorada frente a situaciones similares a las falladas en ella. Una vez identificada la jurisprudencia aplicable al caso, la autoridad judicial sólo puede apartarse de la misma mediante un proceso expreso de contra-argumentación que explique las razones del *apartamiento*, bien por: (i) ausencia de identidad fáctica, que impide aplicar el precedente al caso concreto; (ii) desacuerdo con las interpretaciones normativas realizadas en la decisión precedente; (iii) discrepancia con la regla de derecho que constituye la línea jurisprudencial. De este modo, la posibilidad de *apartamiento* del precedente emanado de las corporaciones judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones supone, en primer término, un deber de reconocimiento del mismo y, adicionalmente, de explicitación de las razones de su desconsideración en el caso que se juzga¹¹.

¹¹ Respecto del desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, en circunstancias de manifiesta arbitrariedad y dolo, ésta Corporación ha señalado que : “...en algunos casos su desconocimiento puede comprometer la responsabilidad penal de los servidores públicos, no sólo de los jueces sino también de quienes sirven a la administración y de aquellos particulares que de forma transitoria o permanente ejercen funciones públicas. De igual manera, cabe señalar que la Corte ha considerado, de manera constante, que la acción de tutela procede cuando los jueces en sus providencias se

5.4.3.6. En la base del *apartamiento jurisprudencial* está la idea de preservar la autonomía judicial en la tarea de adjudicación del derecho en un caso concreto, aun frente a decisiones judiciales ya adoptadas por las instancias superiores de la organización judicial. Dicha autonomía judicial se despliega con mayor vigor cuando la autoridad judicial se encuentra ante pronunciamientos jurisprudenciales de juzgados y tribunales, y se restringe significativamente frente a la jurisprudencia de las altas corporaciones judiciales de cierre, en virtud de la fuerza vinculante de éstas, dado su mandato de unificación jurisprudencial. Pero ni aun en este caso, hay un vaciamiento total de la facultad decisoria del juez que anule el núcleo esencial del derecho de autonomía judicial frente a la jurisprudencia, merced a la posibilidad de apartarse de ella.

5.4.3.7. En suma, en virtud del *apartamiento* del precedente judicial, se armonizan el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley y el mandato de unificación jurisprudencial, con el principio, también constitucional, de autonomía judicial y del carácter auxiliar de la jurisprudencia. Así como en nombre del derecho de igualdad no puede anularse la autonomía del juez, tampoco, en virtud de la unificación jurisprudencial, puede negarse la regla constitucional que inscribe la jurisprudencia entre los “*criterios auxiliares de la actividad judicial*”.

Finalmente, cabe insistir en que la fuerza vinculante del *precedente* hace relación al vínculo que tiene el juez con las reglas o *ratio decidendi* de las decisiones de las corporaciones judiciales de cierre, para la solución de nuevos casos. Diferente de los fallos contenidos en la *parte resolutive* de las providencias que adoptan todos los jueces, cuyos mandatos son, de suyo, de forzoso cumplimiento.

5.4.4. Conclusiones el *precedente judicial* y el *apartamiento jurisprudencial*.

En síntesis: (i) la jurisprudencia, por definición constitucional, es “*criterio auxiliar*” de interpretación de la actividad judicial -CP, artículo 230.2-, y de este modo los jueces en sus providencias “*sólo están sometidos al imperio de la ley*” -CP, artículo 230.1-; (ii) sin embargo, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional -en todos los casos, como guardián de la Constitución-, tienen *valor vinculante* por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica -CP, artículos 13 y 83-; (iii) excepcionalmente, el juez puede apartarse del *precedente judicial* vinculante de los órganos jurisdiccionales de cierre, mediante una argumentación explícita y razonada de su *apartamiento*, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -CP, artículo 228-.

apartan arbitrariamente de los precedentes sentados por las Altas Cortes (precedente vertical) o sus propias decisiones (precedente horizontal)”. Sentencia C- 335 de 2008.

5.5. La extensión administrativa de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado (caso concreto).

5.5.1. Alcance de la extensión de los efectos de sentencias de unificación.

5.5.1.1. La disposición acusada trueca en imperativo legal lo que ha sido una potestad constitucional de la administración. Y al ordenar a las autoridades competentes de actuaciones administrativas la extensión de los efectos de sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, en las que se haya reconocido un derecho a terceros que lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, consagra un mecanismo de aplicación de la jurisprudencia. El deber allí consagrado entraña un límite a la discrecionalidad en el ejercicio de la función administrativa por la autoridad ejecutiva, respecto de la apreciación fáctica y jurídica de los asuntos objeto de decisión, pues ciñe la aplicación de la ley a la interpretación realizada por el Consejo de Estado en su función de unificación jurisprudencial. Se trata de un mecanismo parecido al previsto en el ámbito judicial, mas con notables diferencias.

5.5.1.2. En efecto, tanto la *extensión administrativa* de sentencias del Consejo de Estado -por mandato legal- como la aplicación preferente de la jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia -por el valor vinculante de las mismas-, responden al propósito de dispensación uniforme del derecho en desarrollo de la igualdad constitucional de trato debido por las autoridades a las personas. Pero los destinatarios de las reglas de unificación jurídica son en el primer caso servidores de la administración, no los propios jueces, lo que mueve al Legislador a impartir la orden legal para que autoridades de otra rama del poder público, la ejecutiva, se consideren vinculados con los efectos de sentencias judiciales de unificación. Además, y es otra diferencia, el mandato de extensión jurisprudencial previsto en el artículo 142 de la Ley 1437 de 2011 se aplica con criterio de favorabilidad, por cuanto solo cabe de sentencias que hayan reconocido un derecho, el que otra persona, en igualdad de condiciones sustanciales, reclamará para sí.

5.5.1.3. Lo que la demanda plantea es si el mecanismo legal de extensión jurisprudencial por vía administrativa, desconoce el *principio de legalidad* y con ello el deber de ejercer sus funciones “*en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento*”. En suma, si vulnera disposiciones de la Constitución que (i) consagran el *principio de legalidad* que somete a la administración al imperio del orden jurídico y sitúan a la ley en el lugar preeminente del sistema de fuentes del derecho -CP, arts 121 y 123-, y (ii) definen el carácter de *criterio auxiliar* de interpretación que tiene la jurisprudencia, tanto para los jueces -CP 230.2- como para la administración, que en la lógica del demandante, no puede ser desconocida por el Legislador a través de un mandato de extensión jurisprudencial por vía administrativa (CP 230).

5.5.2. Los deberes de la administración frente a la función jurisdiccional: principio de legalidad y deber de igualdad de trato legal.

5.5.2.1. En relación con la Rama Judicial, la Constitución impone al gobierno -cabeza de la administración- el deber de prestar a los funcionarios judiciales “*los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias*” (CP, art 201.1). En efecto, un estado de derecho se edifica sobre la obligatoriedad de las decisiones de los jueces, quedando los restantes servidores de otras ramas del poder atados a sus providencias y, aún más, compelidos a realizar su cumplimiento. De este modo, los autos y sentencias judiciales en firme que deciden un caso concreto, son indiscutibles para la administración. No así necesariamente, frente a otras causas distintas de las examinadas en cada providencia, pues por regla general, sus efectos se contraen al ámbito de lo juzgado y vinculan solo a las partes que concurrieron al respectivo proceso -excepción hecha, por ejemplo, de sentencias *erga omnes* y con efectos *inter comunis*-. De ahí que para ordenar a las autoridades administrativas la extensión de sentencias judiciales de unificación del Consejo de Estado a otros casos diferentes a los fallados en ellas, haya intervenido el Legislador a través de una orden legal expresa.

5.5.2.2. Como ya se advirtió (supra 5.2, ‘Considerandos’), el poder vinculante de la Legislación, como fuente primaria del derecho, es indiscutible: la actuación de las autoridades -para el caso administrativas y judiciales-, se ha de regir por lo dispuesto en las reglas constitucionales, legales o reglamentarias que conforman el sistema jurídico (CP 121 y 123), a cuya cabeza la Constitución ostenta supremacía normativa, goza de eficacia directa y es principio de interpretación de todo el ordenamiento. En tal sentido, el Constituyente de 1991 dispuso que “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley*” (CP, 121). Específicamente, todo servidor público toma posesión de su cargo jurando “*cumplir y defender la Constitución*” y ejercen sus funciones “*en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento*” (CP 122 y 123.2). De este modo, la actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes, principio cuya efectividad se asegura mediante el *control de legalidad*, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la función administrativa.

5.5.2.3. Además, como también se expresó atrás (supra 5.3, ‘Considerandos’), la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley como fuente de derecho (CP, arts 121 y 123.2), implica para éstos que el ejercicio de sus atribuciones se encuentra sometido al principio constitucional general de igualdad (CP, art 13), y específicamente, sujeto en la realización de la función administrativa al deber específico de obrar con arreglo a “*los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...*” (CP, art 209).

5.5.2.4. De este modo, la orden legal de aplicación de mecanismos de adjudicación igualitaria del derecho, como la extensión de los efectos de sentencias de unificación, encuentra un primer sustento constitucional en el deber administrativo de asegurar igualdad de las personas ante la ley.

5.5.3. La fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre jurisdiccional, para las autoridades administrativas.

5.5.3.1. Aparte de que la Constitución la que impone a la administración el deber de igualdad de trato legal al ejercicio de la función administrativa, son también las autoridades administrativas destinatarias del carácter vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre responsables de su unificación.

5.5.3.2. Como se vio atrás, siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales cuando se provienen de los órganos de cierre en las diferentes jurisdicciones, sin perjuicio de la posibilidad de apartamiento que tiene los jueces y magistrados. Tal fuerza vinculante deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, el derecho de igualdad ante la ley, el debido proceso, el principio de legalidad y la buena fe a la que deben ceñirse las actuaciones de las autoridades públicas.

5.5.3.3. También las autoridades administrativas son sujetos de estos mandatos superiores y, en consecuencia, puede el Legislador extender a sus actuaciones el valor vinculante de la jurisprudencia emanada de las altas cortes jurisdiccionales, tal como lo ha reiterado la Corte Constitucional. La sentencia C-539 de 2011¹² hizo un recuento de las reglas jurisprudenciales relacionadas específicamente con la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia dictada por las Altas Cortes; allí se reafirmó el sometimiento de toda autoridad pública al imperio de la Constitución y la ley -CP, 230- y, también el deber de respeto por el precedente judicial emanado de los órganos judiciales de cierre de las respectivas jurisdicciones, basado en la prevalencia de la Constitución, como norma de normas, y en la igualdad de todos ante la ley como parámetro de actuación de las autoridades, el debido proceso y el principio de legalidad. Dice así el aparte referido de la sentencia:

“La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa -art. 29, 121 y 122 Superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del

¹² Sesión de la Corte Constitucional, de 6 de julio de 2011. En ella se examinó la Ley 1395/11, artículo 14, en el marco de una legislación de descongestión judicial, dispuso que las autoridades *“tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”*. Los temas de aplicación de tal regla son determinados asuntos laborales, de responsabilidad extracontractual de la administración o tributarios y aduaneros.

principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P.”. (Subraya fuera del original)

5.5.3.4. Adicionalmente, frente a las autoridades de la administración, dispone el Legislador de libertad de configuración para establecer parámetros de naturaleza judicial a la actuación administrativa, incorporando a la ley vigente referentes jurisprudenciales vinculantes. Siendo así, la orden del Legislador dada a la autoridad administrativa -en el inciso 1 del artículo 102 demandado- de extender los efectos de las sentencias de unificación del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo -el Consejo de Estado- a casos basados en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, es desarrollo de propósitos constitucionales como la igualdad, la buena fe y el debido proceso.

5.5.4. Posibilidad de “*apartamiento administrativo*”.

5.5.4.1. No obstante el efecto vinculante de la jurisprudencia de los órganos de cierre jurisdiccional -en desarrollo del principio de igualdad- y la orden legal de extensión administrativa de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado -en aplicación del principio de legalidad-, los funcionarios de la administración disponen, como las autoridades judiciales, de un mecanismo que les permite discutir las sentencias de unificación del Consejo de Estado cuya extensión impone la norma legal demandada. El mismo artículo 102 de la Ley 1427 de 2011, en su inciso 4º dice:

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.

(...)

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

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

(subrayas fuera de texto)

La posibilidad del *apartamiento administrativo* en el marco de este procedimiento administrativo especial, se concreta en el texto legal que señala: “*las autoridades podrán negar la petición*”. Significa que el valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, ordenado por el Legislador, no es absoluto; como tampoco lo es la fuerza vinculante de las mismas, proferidas por los órganos jurisdiccionales de cierre, que finalmente admiten el apartamiento de ellas por los jueces.

5.5.4.2. Al igual que en el ámbito de judicial, el *apartamiento administrativo* de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado. El artículo 102 citado, prescribe los fundamentos admisibles de una decisión negativa a la solicitud de extensión jurisprudencial: (i) necesidad de un período probatorio para refutar la pretensión del demandante; (ii) falta de identidad entre la situación jurídica del solicitante y la resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia interpretativa con el Consejo de Estado respecto de las normas aplicables -quien podrá decidirla, con “*los mismos efectos del fallo aplicado*” (Art 269, Ley 1427/11)-. En todo caso, la negación de la solicitud de extensión jurisprudencial debe ser suficientemente motivada por la autoridad administrativa competente, al igual que ocurre cuando un juez se aparta de la jurisprudencia vinculante.

5.5.4.3. En suma, la autonomía de las autoridades de la Administración respecto del precedente judicial, basada en la separación de los poderes y el principio de legalidad, halla reconocimiento en esta posibilidad de *apartamiento administrativo*, removiendo así la objeción constitucional planteada.

5.6. Conclusión.

La Corte declarará 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:

5.6.1. 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.

5.6.2. 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.

5.6.3. 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.

6. Cargo 2º: omisión legislativa al ordenar la extensión administrativa de sentencias de unificación del Consejo de Estado, prescindiendo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la Constitución (violación de los artículos 4 y 241 de la Constitución Política por los incisos 1 y 7 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011).

6.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda.

6.1.1. El segundo cargo esencialmente consiste en la existencia de una omisión del Legislador, al ordenar en las actuaciones administrativas la extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado a casos similares, sin hacer lo propio con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de interpretación de la Constitución y de protección de los derechos constitucionales en los procedimientos administrativos. Es un cargo que recae sobre el inciso inicial del artículo 102, integrado con el inciso del mismo artículo integrado en esta providencia, que ordena a dichas autoridades administrativas adoptar sus decisiones “*teniendo en cuenta la interpretación que de ellas [“las disposiciones constitucionales”] se hizo en la sentencia de unificación [del Consejo de Estado] invocada*”.

6.1.2. Ya en el punto anterior (supra 5.6, ‘Considerandos’) se concluyó sobre la constitucionalidad de la extensión administrativa de la jurisprudencia, en los términos referidos. Sobre esta base se examinará si en dicha orden legal de extender las sentencias de unificación del Consejo de Estado, se omitió el deber de consideración preferente del precedente dictado por la Corte Constitucional en relación con la interpretación de los derechos fundamentales y la Constitución.

6.2. La prevalencia de la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

6.2.1. Siendo la jurisprudencia, en principio, criterio auxiliar de interpretación, tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales al tratarse del precedente

judicial de los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones constitucionalmente previstas, como ya se advirtió (supra 5.5.4, de ‘Considerandos’). Tal fuerza vinculante deriva de mandatos constitucionales que consagran la supremacía normativa de la Constitución, el deber de sujeción de todas las autoridades públicas a la Ley Superior, 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.

6.2.2. Tratándose del tribunal constitucional, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene una doble fundamentación, en razón del órgano que la profiere: (i) de un lado, se trata del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; (ii) de otro lado, es el guardián de la “*supremacía e integridad*” de la Carta Fundamental.

6.2.2.1. En cuanto órgano de cierre, el Tribunal Constitucional participa del mandato de unificación de la jurisprudencia en su jurisdicción -la constitucional-, de modo similar a lo reglado para la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, en las jurisdicciones ordinaria, contenciosa administrativa y jurisdiccional disciplinaria, respectivamente. Tal unificación se realiza: (i) a través de la revisión de las decisiones judiciales que resuelven procesos surtidos en ejercicio de la acción de tutela interpuestas contra actuaciones administrativas y decisiones judiciales (CP, art 241.9), en desarrollo del control de constitucionalidad concreto; y (ii) mediante la competencia exclusiva de control constitucional abstracto de normas constitucionales y legales -en sentido material y formal-.

6.2.2.2. En cuanto guardián de la Constitución, sus interpretaciones autorizadas de las disposiciones que la integran condicionan la actividad legislativa, administrativa y judicial. En sentencia T-292 de 2006 la Corte afirma que el respeto al principio de la seguridad jurídica implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas. La Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2006, expresó: “*Al ser [la Corte] la responsable de mantener la integridad y supremacía de la norma superior, sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta*”.

6.2.3. Así, el sometimiento a la Constitución por todos los poderes públicos y los particulares, implica la sujeción a la interpretación autorizada que de ella realiza el Tribunal Constitucional, a través de sus sentencias de exequibilidad e inexequibilidad de las normas constitucionales y con fuerza de ley, y de las sentencias de revisión de tutela para la unificación del alcance de los derechos fundamentales en el ámbito de todas las jurisdicciones. Mientras la decisión de la Corte Constitucional -parte resolutoria de las providencias- goza de valor de cosa juzgada para el caso *sub judice*, la *ratio decidendi* -parte considerativa de las providencias que establece la regla jurídica de la decisión- tiene fuerza de

precedente para otros casos y vincula a las mismas autoridades y personas sometidas a la Constitución.

6.2.4. En la sentencia C- 539 de 2011¹³, esta Corporación analizó el artículo 114 de la ley 1395 de 2010 que adopta medidas en materia de descongestión judicial. La disposición acusada determinaba que las “*Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos*”¹⁴. Uno de los cargos formulados consistía en que la norma acusada permitía a las entidades estatales desatender los precedentes constitucionales que fijan el alcance de los derechos fundamentales, siendo constitucionalmente imperiosa su aplicación. La Corte realizó un recuento de las reglas jurisprudenciales existentes en relación con la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución, a la ley y a los precedentes judiciales dictados por las Altas Cortes y, específicamente, por la Corte Constitucional.

6.2.4.1. En la misma sentencia C-539/11, la Corte aclaró el entendimiento del concepto de *imperio de la ley* al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, como referido 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. Agregó que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive -*erga omnes* en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e *inter partes* para los fallos de tutela, por regla general- y, en ambos casos, las consideraciones de la *ratio decidendi* tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Y precisó que el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.

6.2.4.2. En relación con la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*”, contenida en la norma acusada, la Corte encontró que se

¹³ Sesión de Sala Plena de 6 de julio de 2011.

¹⁴ Específicamente las expresiones demandadas eran: “...encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos o en conflictos tributarios o aduaneros...” Y “...que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”

configuraba una omisión legislativa relativa por las siguientes razones¹⁵: (i) se configura la *existencia una norma respecto de la cual procede predicar la omisión*, en este caso la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*”, en razón a que el Legislador dejó de incluir como precedente judicial a ser tenido en cuenta por las entidades públicas, el que en materia constitucional dicta la Corte Constitucional, tanto en control abstracto como en control concreto; (ii) se configura una *exclusión de las consecuencias jurídicas que prevé la norma*, ya que se prescinde del acatamiento del precedente judicial por parte de las entidades públicas o autoridades administrativas, al caso análogo del precedente constitucional; (iii) se cumple con la *inexistencia de un principio de razón suficiente* que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión, esto es, del precedente constitucional; (iv) la norma genera una *desigualdad negativa* para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, en cuanto se exonera a las entidades públicas o autoridades administrativas de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial constitucional en sus decisiones, y en consecuencia, de produce la *vulneración del principio de igualdad*, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; (v) se constata el incumplimiento de un *deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador*, en cuanto los artículos 241 y 243 superiores determinan que a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional, efecto que no solo incluye la obligatoriedad frente a todas las autoridades públicas de la parte resolutive de las

¹⁵La Sentencia C- 539 de 2011, en relación con la omisión legislativa señaló: “(i) La jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, precisando que deben cumplirse con cinco exigencias a saber: (a) la *existencia de una norma* respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la *exclusión* de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos *casos o situaciones análogas* a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la *omisión* en el precepto demandado de un *ingrediente o condición* que, de acuerdo con la Constitución, *resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta*; (c) la *inexistencia de un principio de razón suficiente* que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una *desigualdad negativa* para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la *vulneración del principio de igualdad*, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un *deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador* para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

De otra parte, ha indicado esta Corporación que la omisión legislativa reviste dos modalidades: omisión legislativa absoluta, caso en el cual no procede el análisis constitucional por inexistencia de disposición legal y la omisión legislativa relativa, caso en el cual sí procede el estudio constitucional por cuanto se trata de una disposición legal incompleta que vulnera ciertas garantías constitucionales.

Preponderantemente, la configuración de omisión legislativa relativa se ha referido a la vulneración del principio de igualdad y al debido proceso, pero esta Corte ha establecido también que ello no siempre es así y que este tipo de incumplimiento del legislador en su deber de legislar puede estar referido a la vulneración de otras garantías constitucionales.

Ha establecido igualmente esta Corporación que en los casos en que se configure una omisión legislativa relativa, la Corte debe proceder a dictar o bien una sentencia de inexecutable simple en aras de restablecer la igualdad, como cuando se suprime del ordenamiento jurídico una regulación contentiva de un trato discriminatorio; como también una *sentencia aditiva*, en virtud de la cual se completa o perfecciona la regulación examinada, se restablece la voluntad del constituyente, que no acató el legislador, y se elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función propia de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución consagrada en el Art. 241 de la misma. Así también, cuando se configura la omisión legislativa por vulneración del principio de igualdad, esta Corte ha establecido que la solución puede encontrarse en una *sentencia de exequibilidad condicionada* que permita extender la cobertura de aquellos contenidos normativos de los que se predica la omisión, a los sujetos excluidos.

decisiones adoptadas, sino también la fuerza vinculante de las consideraciones *ratio decidendi* que sirven de fundamento directo del fallo.

6.2.4.3. Se concluyó en dicha sentencia que el Legislador incurrió en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos *erga omnes* de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre. Con base en lo mencionado, la Corte decidió declarar exequible la expresión “*que en materia ordinaria o contenciosa administrativa*” contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado -y el Consejo Superior de la Judicatura, sala disciplinaria- a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional, la cual es prevalente en materia de interpretación de los derechos fundamentales y de la Constitución en general.

6.2.5. En providencia posterior, sentencia C- 634 de 2011, esta Corporación analizó el artículo 10° de la ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo*”, el cual determina que al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que exhiban los mismos supuestos fácticos y jurídicos, debiendo tenerse en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Los cargos elevados por el demandante hacían referencia a la vulneración de los artículos 4, 230 y 241 de la Constitución, indicándose en ellos: (i) que la norma acusada dejaría sin efecto las interpretaciones que hace la Corte Constitucional de normas legales cuya determinada comprensión se opone al orden constitucional; (ii) que la norma en mención tornaría optativa la aplicación de la jurisprudencia constitucional y por ende se alteraría el sistema de fuentes.

6.2.5.1. En dicha ocasión la Corte, reiterando las reglas establecidas en la Sentencia C- 539 de 2011, señaló en la sentencia C-634/11 que en el caso bajo estudio, se estaba en presencia de una omisión legislativa relativa, al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias de unificación que adopte el Consejo de Estado, lo cual resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced a la vigencia del principio de supremacía constitucional (art. 4° C.P.) y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 de la Carta Política. Por tal razón no se advirtió una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado y se encontró que se estaba frente a una distinción injustificada, la cual se fundó en el desconocimiento del papel que cumple dicha

jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta. Se señaló igualmente que:

“El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).”

19.6. En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces.

19.7. Inclusive en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes;

19.8. Ante la falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia. Del mismo modo, si se está ante la presencia de diversos criterios jurisprudenciales existentes sobre una misma materia, las autoridades públicas administrativas están llamadas a evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso en concreto.

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de

fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

19.10. El desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas; y (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.

6.2.5.2. Así las cosas, y con base en los anteriores presupuestos, la Corte declaró exequible el artículo 10 de la ley 1437 de 2011 en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

6.3. La omisión legislativa en los incisos examinados del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 (Caso Concreto).

6.3.1. La primera parte de la ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- hace referencia al *Procedimiento Administrativo*, el cual regula entre otras *la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado*. La disposición acusada -único artículo del título- establece la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades. En ella se señala: (i) que las autoridades deben 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; adicionalmente, (ii) el enunciado normativo integrado que dispone que la autoridad, al fundamentar en disposiciones constitucionales su decisión, deberá tener en cuenta “*la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada*”.

6.3.2. La misma disposición, en otros apartes, desarrolla el procedimiento previsto para hacer efectiva tal prescripción. El interesado debe presentar una petición ante la autoridad competente para reconocer el derecho. Dicha solicitud debe contener unos requisitos generales como: (i) la justificación razonada que constata que el solicitante está 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, (ii) las pruebas que pretenda hacer valer, y

(iii) copia o referencia de la sentencia de unificación que se invoca a su favor. Dado lo anterior, la autoridad decidirá con fundamento en las (i) disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y (ii) teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada -del Consejo de Estado-, (iii) 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.

6.3.3. De los acápites mencionados hace parte el inciso del artículo 102 acusado, referido a que *“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”*. Del contexto se evidencia, como se explicó atrás, la necesidad de que este hiciera parte del texto integrado de control constitucional.

6.3.4. En el presente caso, respecto de los incisos examinados del artículo 102 de la ley 1437 de 2010, se configura una omisión legislativa relativa por los siguientes motivos: (i) las disposiciones objeto de control constitucional son normas de las que puede predicarse la omisión, ya que ésta deviene de su contenido normativo *“Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado...”*, por cuanto el Congreso de la República no incluyó el deber de las autoridades de extender los efectos de los precedentes que en materia constitucional sea dictado por la Corte Constitucional, tanto en control abstracto como en control concreto; (ii) la consecuencia jurídica que propone la norma, esto es, el deber de extensión de los efectos de la jurisprudencia constitucional, quedó excluido de las disposiciones jurídicas examinadas, contrariando el precedente constitucional; (iii) no halla este Tribunal razón suficiente alguna que justifique la exclusión del precedente constitucional; (iv) se constata una desigualdad negativa relacionada con el precedente constitucional, pues al relevarse a las autoridades del deber de extender los efectos del precedente judicial constitucional, se propicia *“la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual”*¹⁶.

6.3.5. Con base en los parámetros expuestos en esta providencia, es claro que existe un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al Legislador, por cuanto señala la Constitución que a la Corte *“se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional”*¹⁷, lo que apareja no solo la obligatoriedad de la parte resolutive de las decisiones para las autoridades administrativas sino, igualmente, la condición vinculante de las razones que fundamentaron el fallo -ratio decidendi-, sin perjuicio, en este caso, de la posibilidad exigente y excepcional de *apartamiento* que la Constitución reconoce

¹⁶ Sentencia C- 539 de 2011.

¹⁷ Ibídem.

al juez en nombre de la autonomía judicial y las propias disposiciones del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 a la autoridad administrativa.

6.3.6. Siendo plenamente ajustado a la Constitución que la norma bajo estudio establezca el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado con base en unos presupuestos determinados, no resulta ajustado a la Carta excluir el deber de extender los efectos del precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional -tanto en control abstracto como concreto-, por ser violatorio de las competencias fijadas en los artículos 241 y 243 constitucionales. Por idéntica razón, se configura la misma omisión en el inciso del artículo 102 de la Ley 1437/11 integrado a la disposición demandada.

6.3.7. Por lo anterior, esta Corporación declarará exequibles las disposiciones del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado -inciso 1 del artículo demandado- e interpretar las disposiciones constitucionales en que deba basar su fallo -inciso 7 integrado del mismo artículo-, deben incorporar en sus fallos 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.

6.4. Conclusión.

6.4.1. Mientras la jurisprudencia de juzgados y tribunales es criterio auxiliar de interpretación en el ejercicio de la función judicial, 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 *apartamiento* e inaplicación del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto. Y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador. Por ello, es exequible el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

6.4.2. Adicionalmente, 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.

7. Fundamento de la decisión.

7.1. La Corte declarará la exequibilidad del inciso 1º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, que dice: “*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*”. Lo anterior, por cuanto si bien 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), la función administrativa se adelanta con fundamento en el principio de igualdad (CP 13, 209), 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 *apartamiento* del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto; y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador, quien cuenta con la posibilidad legal de *apartamiento administrativo*.

7.2. 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.

7.3. 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 *apartamiento* e inaplicación del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto. Y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador. 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.

III. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el inciso primero y el inciso séptimo del artículo 102 de la ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General