

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia excepcional de la acción de tutela cuando la providencia judicial vulnera derechos fundamentales / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Requisitos de procedencia sustantiva y adjetiva

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación... La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-. En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez y ii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará improcedente el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto. Por el contrario, cumplidos esos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una tercera instancia que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

NOTA DE RELATORIA: En lo atinente a la sentencia de Sala Plena de esta Corporación que modificó el criterio jurisprudencial en el sentido de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial cuando aquella viole derechos fundamentales, consultar: sentencia del 31 de julio de 2012, exp. 11001-03-15-000-2009-01328-01(AC), MP. María Elizabeth García González.

EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DE UNIFICACION - Noción

La extensión de la jurisprudencia de unificación es una figura novedosa que incorpora el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– a nuestro ordenamiento jurídico, presentada por el legislador como parte del grupo de medidas adoptadas en pro de la descongestión que demanda el aparato jurisdiccional colombiano, la cual reviste unas características particulares... El artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la igualdad como máxima orientadora del Estado social de derecho. Esta garantía de orden superior comporta varias facetas; una de ellas, la seguridad de que todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades... Por tal motivo, en el artículo 10 del vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador contempló, como faro iluminador de las autoridades que se rigen por dicha preceptiva, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, según el cual, al resolver los asuntos de su competencia, (...) aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera

uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 10 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269

**EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DE UNIFICACION - Alcance.
Componentes: normativo y jurisprudencial / EXTENSION DE LA
JURISPRUDENCIA DE UNIFICACION - Aplicación**

Se advierten dos componentes a tener en cuenta por las correspondientes autoridades, uno normativo y otro jurisprudencial. Este último, según se lee de los estrictos y precisos términos de tal artículo, circunscrito a los pronunciamientos del Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Luego, en esa especialidad, pareciera que las directrices estuvieran dadas, exclusivamente, por las sentencias de unificación dictadas por dicha corporación. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), condicionó la exequibilidad del referido artículo 10, bajo 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. Esto significa que el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia de unificación por parte de las autoridades, bien sean judiciales o de otra naturaleza, no solo se limita a las sentencias del Consejo de Estado que ostenten esa característica, sino también a las distintas providencias proferidas por la Corte Constitucional pertinentes para el asunto en particular, las cuales, cómo lo indicó tal autoridad judicial, se considerarán de forma preferente, es decir, desplazando en orden de aplicación, inclusive, el criterio del órgano contencioso administrativo como pauta hermenéutica.

**EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DE UNIFICACION - Finalidad /
EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DE UNIFICACION - Procedimiento:
trámite ante la autoridad pública y ante el Consejo de Estado**

La extensión de la jurisprudencia de unificación es un mecanismo ideado con el fin de descongestionar los despachos judiciales, con un procedimiento ágil que permita que las discusiones en torno a derechos particulares puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el degaste de la administración de justicia en torno a temas que fueron abordados en usos de criterios unificados por los órganos de cierre, en este caso, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según corresponda. Grosso modo, para el trámite, fueron ideados dos escenarios, uno administrativo, en el que interviene el peticionario y la autoridad de quien se pretende el reconocimiento de un derecho, junto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando a ello haya lugar; y otro, que se surte entre las mismas partes, pero ante el Consejo de Estado, cuando el primero de tales eventos resultare fallido, y siempre que el mismo peticionario solicite su celebración, a efectos de que sea esa autoridad judicial quien determine la aplicabilidad de la figura en cuestión, para el caso concreto. El procedimiento especial inicia con el trámite administrativo y este, a su vez, con una petición en la

que se reclama a una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso. Continúa con la solicitud que la entidad envía a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que rinda su eventual concepto previo sobre el asunto. Y finaliza con el pronunciamiento de la autoridad peticionada sobre el reclamo formulado, o con la falta de este al vencimiento del término conferido para ello. Inicialmente, como se dijo, el mecanismo opera en sede administrativa, en los términos establecidos en el artículo 102 del CPACA... se corrobora que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia de unificación, de que trata la norma en cita, tiene génesis en la solicitud que, para tal efecto, se eleva ante una autoridad pública. En tal sentido, se advierte que no se trata de una facultad oficiosa, dado que es el interés de la parte a quien presuntamente asiste un derecho reconocido a otro en una sentencia de unificación, lo que motiva la activación del mecanismo especial. Así mismo, se aprecia que la correspondiente petición debe aparejar el cumplimiento de determinados presupuestos o requisitos que, de reunirse, obligan a la entidad peticionada a obrar de conformidad con el precedente que para el caso se invoque, se trata de un deber y una obligación que se erige en torno a ellas, y no una facultad potestativa que puedan ejercer a su arbitrio.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Presupuestos o requisitos de la solicitud

Para que la solicitud pueda cumplir su cometido, es indispensable que para su presentación se verifiquen determinados requisitos, los cuales condicionan la viabilidad de su ejercicio, pues se extraen del contenido específico de la misma, al ser atributos de la figura y no del caso que involucre: (i) Que la sentencia cuya extensión se pretende sea de unificación jurisprudencial emanada del Consejo de Estado, sin perjuicio de que la Corte Constitucional también haya tratado el mismo tema... (ii) Que en ella se haya reconocido un derecho. Luego, no cualquier sentencia de unificación habilita el uso del referido mecanismo, pues, se requiere, además, que en ella converja el reconocimiento de un derecho subjetivo... (iii) Que quien la invoque acredite que existe identidad de supuestos fácticos y jurídicos. Esto significa que quien pretenda acudir ante una autoridad pública reclamando la condición de eventual beneficiario de una de las sentencias de unificación de jurisprudencia aludidas, debe acreditar que los fundamentos de hecho y de derecho que sirven de sustento a su reclamo se acompasen, en proporción de igualdad, con los consignados en la providencia a extender... (iv) Que la pretensión judicial no haya caducado. Lo cual es apenas lógico, teniendo en cuenta que el mecanismo aludido tiene como finalidad sustituir, en la medida de lo posible, el eventual proceso contencioso administrativo que se deba adelantar para el reconocimiento de un derecho subjetivo. Luego, si no hay medio de control habilitado para el correspondiente reclamo, tampoco habría lugar a proponer la vía supletiva. No puede perderse de vista que su uso es facultativo y depende de la existencia de un proceso jurisdiccional que se quiera evitar. No en vano el citado artículo 102 consagra que 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. (v) Por último, pero no con menor grado de importancia, se requiere que la petición sea dirigida a la autoridad que tenga competencia para resolver de fondo el asunto, habida cuenta que, acorde con el principio de legalidad, es ella quien tiene la legitimación para comprometer la voluntad del Estado, en la esfera de acción que le corresponda.

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Contenido de la petición

La petición debe contener determinados elementos individualizadores, propios del caso que convoca su ejercicio. En ese orden, haciendo un símil con la teoría de la tutela contra providencia judicial, podría decirse que los presupuestos de la petición de extensión de la jurisprudencia son a causales genéricas, lo que contenido de la petición de extensión de la jurisprudencia es a causales específicas. Bajo ese entendido, puede concluirse que mientras las primeras determinan la configuración efectiva de una solicitud de extensión de la jurisprudencia; las segundas demarcan la vocación de prosperidad que pueda tener. Tales variables las enumera de forma clara y precisa el propio artículo 102 del CPACA y se resumen en: (i) la justificación razonada de la petición, (ii) las pruebas que la fundamentan y (iii) la sentencia invocada con fines de extensión. Sin embargo, al tratarse de una petición, tales elementos deben ser comprendidos en armonía con los que señala el artículo 16 de la norma ibídem –o las que al respecto tengan vigencia–: (iv) designación de la autoridad competente a la que se dirige, (v) datos de identificación del peticionario, y su representante legal y/o apoderado, según el caso, como nombres, número de documento de identidad, número de tarjeta profesional –para los abogados–, dirección de notificaciones y datos de contacto; (vi) el objeto claro de la petición; (vii) la indicación de las peticiones presentadas con el mismo fin, sin que se haya invocado la extensión de la jurisprudencia; y (viii) la firma del peticionario.

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Las entidades públicas deberán solicitar concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado previo a resolver sobre la petición / CONCEPTO PREVIO DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO - Términos. Alcance. Contenido del concepto

Con la expedición de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se introdujo una adición al trámite de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia. En tal sentido, en su artículo 614, se estableció la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado... la intervención de dicha entidad en el trámite que se surte ante la autoridad pública a quien se reclama el derecho es facultativa, es decir, la Agencia tiene la potestad de decidir si rinde concepto o no en el asunto sometido a su consideración, lo cual, en manera alguna releva a la autoridad peticionada de la obligación de pedirle a la Agencia, en todos los casos en los que esta no se haya pronunciado, que rinda concepto previo, sin que ello obste para que, en lo sucesivo, pueda pedirse uno nuevo sobre el mismo asunto, según se expondrá más adelante. Como se vio, la Agencia cuenta con 10 días para decidir si conceptúa o no y, de cualquier manera, un término de 20 días para hacerlo, en caso de que así lo decida. A este punto, resulta oportuno aclarar que esta actuación suspende el términos de 30 días con que cuenta la respectiva autoridad peticionada para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, de conformidad con tres hipótesis: la primera, que la Agencia decida no conceptuar y así lo manifieste dentro de los 10 días concedidos para tal efecto, caso en el cual los mencionados 30 días se contarán a partir del día siguiente al recibo del oficio en que la Agencia le comunique su voluntad en tal sentido. La segunda, que recibida la solicitud de concepto por esta última, pasados los 10 días de que trata la norma, guarde silencio, entonces los términos correrán para la autoridad pública a partir del día siguiente. Y tercera, que manifieste oportunamente a la entidad peticionada su voluntad de rendir concepto, evento en el que los términos se reanudarán para esta al día siguiente del recibo del mismo o, en todo caso, transcurridos 20 días sin que ello ocurra. Luego, se torna palmario

el hecho de que el trámite surtido ante la autoridad pública pueda superar los 30 días inicialmente dispuestos por el inciso cuarto del artículo 102 del CPACA, atendiendo a la forma en la que intervenga la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, pues, la adición introducida por el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) permite que este se extienda por un período de hasta 50 días, al que, además, debe sumarse el del respectivo cruce de comunicaciones. Por otro lado, resulta imperioso resaltar que, según lo dispone el artículo 5 del Decreto 1365 de 2013, por el cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, dichos conceptos sobre extensión de la jurisprudencia deben contener, como mínimo: 1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada. 2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si ésta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá. 3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo es aplicable y las consecuencias jurídicas aplicables de acuerdo con la sentencia. Ello, sin que le sea dable cuestionar los elementos de convicción aducidos o allegados por el peticionario... en aquellos casos en los que medie concepto de la Agencia en cuestión, no hace falta que la petición se tramite por la senda procedimental establecida en el artículo 102 del CPACA, es decir, por la de la solicitud especial de extensión de la jurisprudencia, pues, inclusive, aun tratándose de la petición convencional, regulada en los artículos 13 y siguientes del CPACA —o las normas que lo sustituyan—, es deber de la autoridad pública peticionada resolverlas en concordancia con el concepto que sobre un caso análogo hayan recibido, siempre que este haya sido acogido por ella, habida cuenta que, como lo indica la norma en cita, tales instrumentos carecen de fuerza vinculante, en los términos del artículo 28 del CPACA. Tal consideración es apenas otra de las formas en las que se puede garantizar el derecho a la igualdad y, de contera, a la resolución uniforme de las controversias jurídicas planteadas aun en sede administrativa.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 - ARTICULO 614 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 / DECRETO 1365 DE 2013 - ARTICULO 5

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Decisión de la autoridad pública peticionada

Recibida la solicitud de extensión de la jurisprudencia, la autoridad peticionada cuenta con 30 días para resolverla de fondo. Para ello, dice el artículo 102 del CPACA, decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al asunto sometido a su consideración 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. Lo anterior parece no ofrecer espacio para dubitación alguna. Sin embargo, de ahí emergen algunas precisiones que la Sala estima prudente acotar. La primera, cuando en el inciso cuarto del artículo 102 del CPACA se emplea la conjugación verbal decidirá, debe entenderse que se trata de un imperativo aplicable para las primeras categorías normativas reseñadas, es decir, las constitucionales, las legales y las reglamentarias, de las cuales solo las dos últimas resultan eludibles, en circunstancias excepcionales, cuando entran en contradicción con la primera... el hecho de que exista para las autoridades un deber de aplicación uniforme de las normas y el precedente no implica, per se, que todas las peticiones de extensión de la jurisprudencia deban ser resueltas de forma favorable al peticionario, como quiera que, por razones taxativas y debidamente fundadas, el legislador previó los eventos en los que tal decisión

puede ser despachada negativamente, esto es: cuando la entidad requiera recaudar pruebas determinadas, indispensables, sustentadas y publicitadas en debida forma, para acreditar que al peticionario no le asiste el derecho pretendido; cuando los fundamentos facticos aducidos no encuadren en los de la sentencia invocada; y cuando considere que la interpretación normativa contenida en la respectiva sentencia de unificación adolece de un yerro que desdibuja los alcances reales del precepto o los preceptos que la fundamentaron.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Contra la decisión de la autoridad administrativa que resuelve la solicitud no procede ningún recurso

Cualquiera que sea el sentido de la decisión administrativa que resuelva la solicitud especial de extensión de la jurisprudencia, contra ella no procede ningún tipo de recurso, tal como lo dispone el inciso 6 del artículo 102 del CPACA.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102 INCISO 6

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Trámite ante el Consejo de Estado

Luego de que la petición de extensión de la jurisprudencia haya surtido su trámite ante la autoridad pública de quien se pretende el reconocimiento de un derecho, y esta se haya decidido total o parcialmente en forma negativa, bien sea por pronunciamiento expreso o ante el silencio luego de transcurrido el término legal para que el mismo –pronunciamiento– se produzca, es potestativo del peticionario acudir ante el Consejo de Estado, en los términos del artículo 269 del CPACA para que decida si procede o no la extensión jurisprudencial... la intervención del Consejo de Estado en el trámite en cuestión no es una facultad oficiosa de la Corporación, sino un deber funcional que se activa en respuesta a la solicitud oportunamente elevada por el interesado –por lo general, quien reclama el reconocimiento de un derecho a través de la extensión jurisprudencial– con ese propósito. Solicitud que, por demás, debe ser puesta en conocimiento de la autoridad pública inmersa en el asunto y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; a lo que sigue una única audiencia de alegatos y decisión, sucedida únicamente por los trámites de ejecución y perfeccionamiento de los actos que deriven de la orden impartida –como la liquidación de las sumas a que haya lugar, o la respuesta a la petición de conformidad con el trámite ordinario, o la reanudación del término para presentar la correspondiente demanda contenciosa–.

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Presupuestos de la petición presentada ante el Consejo de Estado

La solicitud que se incoa ante el Consejo de Estado para lograr la extensión de la jurisprudencia requiere la concurrencia de ciertos elementos a saber: (i) su presentación oportuna fundada en criterios razonados, (ii) la acreditación del agotamiento previo del trámite previsto en el artículo 102 del CPACA, (iii) la legitimación en la causa de las partes, y (iv) la no caducidad de la pretensión judicial.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 102

SOLICITUD DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Contra la decisión del Consejo de Estado que resuelve la solicitud no procede ningún recurso

Una vez surtido el trámite de que trata el artículo 269 del CPACA, en audiencia, se profiere decisión que resuelve la solicitud de extensión de la jurisprudencia. Contra esa decisión, no existe prescripción específica que habilite la procedencia de recursos.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 269

SENTENCIA - Noción. Concepto. Definición

Una sentencia es un pronunciamiento a través del cual una autoridad jurisdiccional dirime una controversia, aplicando el derecho a un caso concreto. La Corte Constitucional ha señalado que esta se compone de tres elementos: el *decisum* (decisión), la *ratio decidendi* (razón de la decisión) y los *obiter dicta* (dichos al pasar).

NOTA DE RELATORIA: Sobre los elementos que componen la sentencia, ver: sentencia SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - Modalidades

Es menester precisar que las funciones de la Corte, como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, suponen en su ejercicio jurisdiccional un control que abarca diferentes niveles: (i) uno abstracto, que recae sobre normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados, según lo preceptuado por los numerales 1, 4, 5, 7, 8 y 10 del artículo 241 superior; (ii) por vía de revisión, a través del estudio selectivo de acciones de tutela, proferidas por los jueces constitucionales de instancia, que pueden abarcar la comprensión de asuntos derivados del comportamiento de autoridades públicas –incluyendo las diferentes formas de manifestaciones del poder que las reviste: actos administrativos, sentencias, etcétera– y de particulares; (iii) por vía excepcional, al descender las normas de la Constitución a un caso concreto, dándoles preferencia frente a otras disposiciones jurídicas, lo cual encuentra asidero en el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo cuarto de la Carta; y finalmente (iv) un control a los mecanismos de participación ciudadana, especialmente lo relacionado con los numerales 2 y 3 del artículo 241 de la norma *ibídem*.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 241

DECISUM - Concepto. Definición / DECISUM DE LAS SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD - Fuerza vinculante / DECISUM DE LA SENTENCIA QUE DECIDE LA ACCION DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD - Fuerza vinculante / DECISUM DE LA TUTELA - Por regla general tiene efectos inter partes / MODULACION DE LA DECISION QUE RESUELVE LA ACCION DE TUTELA - Efectos inter pares e inter comunis

El *decisum* es la instrucción contenida en la parte resolutive del fallo, que contiene la respuesta directa del operador jurídico al clamor depositado en el instrumento que dio lugar a la apertura del proceso en el que se profirió, que por regla general es la demanda o su equivalente, aunque en otros casos puede no tener origen en la acción, sino en situaciones extraordinarias, como ocurre con los

pronunciamientos derivados del control previo de constitucionalidad que realiza la Corte sobre las leyes estatutarias... las sentencias de constitucionalidad dictadas por la Corte obedecen a ese primer y cuarto nivel de control y, según se dijo, su parte resolutive contiene un mandato imperativo que, por sus características, conlleva un deber generalizado de acatamiento, sin importar quienes hayan intervenido en el proceso que dio lugar a la correspondiente sentencia, pues la Corte Constitucional, en lo que hace [referencia] a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional, su exequibilidad o inexecuibilidad, total o parcial, con efectos erga omnes y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna. De ahí que el decisorio de las sentencias de constitucionalidad dictadas por la Corte tengan el carácter de premisas ineludibles y, al mismo tiempo, denoten irrefutables efectos vinculantes, que se integran a la lectura de un precepto legal o constitucional. Lógicamente, que este efecto no solo es predicable de los fallos de dicha Corporación, habida cuenta que el Consejo de Estado, también con carácter general, ante el ejercicio de acciones de nulidad por inconstitucionalidad, decide si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico. Ahora, cosa distinta es que los alcances del decisorio se extiendan a momentos anteriores o posteriores al mismo, pues, la Corte tiene la facultad de modular los efectos de sus sentencias de constitucionalidad en el tiempo, permitiendo la posibilidad de que, independientemente de su carácter erga omnes, la aplicación del fallo cubra situaciones anteriores, inmediatas o posteriores al mismo... las sentencias de constitucionalidad de la Corte, y particularmente el mandato contenido en su decisorio, tienen efectos ex nunc, es decir, a futuro. No obstante, cabe la posibilidad de que, excepcionalmente, recaigan sobre situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad al respectivo fallo, esto es, ex tunc, tal y como ocurrió en las sentencias C-149 de 1993 (José Gregorio Hernández Galindo), C-187 de 1997 (Eduardo Cifuentes Muñoz) y la C-702 de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz), entre otras. Aunque también puede ocurrir que se dicten sentencias de inconstitucionalidad diferida o, lo que es lo mismo, de constitucionalidad temporal, las cuales producen efectos a futuro, pero no inmediatos, como lo hizo la Corte con la sentencia C-818 de 2011 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), cuando declaró inexecuibles los artículos del CPACA relacionados con el derecho de petición, conservando su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014. Bajo ese contexto, cuando se examina la constitucionalidad de una norma a través del control abstracto que realiza la Corte –y eventualmente el Consejo de Estado–, el asunto se advierte sencillo: el decisorio tiene fuerza vinculante para todas las personas y autoridades, judiciales y no judiciales. No obstante, cuando se trata de pronunciamientos emanados del control por vía de revisión y excepción de inconstitucionalidad, es decir, el que nace de la acción de tutela, bien sea que sea que se hayan proferido por las Salas de Revisión de la Corte (sentencias T) o por su Sala Plena (sentencias SU), es necesario atender a las particularidades de cada caso... Lo anterior quiere decir que en materia de tutela, el decisorio incide exclusivamente en los sujetos que hacen parte del proceso, lo que implica, lógicamente que, en principio, quien no integró la litis que dio lugar a un fallo de tutela, no podrá beneficiarse del mismo. Sin embargo, se trata de una regla general de la que el alto Tribunal puede apartarse, excepcionalmente, cuando requiera darle carácter extensivo a estas providencias, y siempre que así se especifique en ellas. En tales casos, el decisorio puede ser objeto de modulación respecto de sus destinatarios, con el propósito de que personas ajenas al trámite de la tutela sean cobijadas por las medidas que en la respectiva decisión se adopten. Dicha condición extensiva es posible a través de los efectos inter pares e inter comunis.

NOTA DE RELATORIA: En cuanto al tema que se viene comentando, consultar: sentencia SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

EFFECTOS INTER COMUNIS - Concepto

Debe decirse que los efectos inter comunis de una sentencia de tutela son aquellos mediante los cuales la decisión contenida en ella se hace extensiva a todas las personas que, sin haber sido accionantes en el trámite de la correspondiente tutela, comparten los mismos presupuestos fácticos –en condiciones de modo, tiempo y lugar– y jurídicos que aquellos que sí lo fueron.

NOTA DE RELATORIA: Al respecto, consultar sentencia SU-1023 de 2001 de la Corte Constitucional, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

EFFECTOS INTER PARES - Definición

Los efectos inter pares de una sentencia de tutela son los que se extienden a cualquier otra situación jurídica análoga a la del asunto en el que se resolvió aplicar tal efecto. Dicho de otra forma, se trata de condición modulativa que tiene incidencia en todos los asuntos semejantes que se lleguen a suscitar. Uno de los casos que mejor lo ilustra es el del Auto 071 de 2001 de la Corte (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en el que dicha Corporación resolvió inaplicar el artículo 1 del Decreto 1382 de 2000, por hallarlo contrario a la Constitución, otorgando, además, efectos inter pares a esa decisión.

DECISUM - Concepto. Efectos. Vinculatoriedad

El decisum es el elemento de la sentencia que contiene la solución concreta del caso puesto a consideración del operador jurídico. Tratándose de las que profiere la Corte Constitucional, sus efectos y vinculatoriedad dependerán del tipo de providencia y del asunto en particular. Así, a las de constitucionalidad subyacen los efectos erga omnes y ex nunc y, excepcionalmente, ex tunc y de inconstitucionalidad diferida (también conocida como constitucionalidad temporal); entre tanto, a la de tutela, los efectos inter partes y, excepcionalmente, inter pares e inter comunis.

LA RATIO DEDICENDI - Noción

La ratio dedicendi es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive. Se trata de un elemento que constituye el factor determinante para dar respuesta al problema jurídico que entraña la sentencia... uno de los factores de mayor trascendencia de la ratio decidendi está en su fuerza vinculante, no solo en lo atinente a la providencia que los contiene, sino respecto de las que en lo sucesivo se profieran, por la misma o por otra autoridad judicial.

NOTA DE RELATORIA: En la sentencia SU-168 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional señaló que el desconocimiento de la ratio decidendi de los fallos de la Corte Constitucional constituye una violación de la cosa juzgada constitucional y de la misma Constitución.

OBITER DICTA - Concepto

Los obiter dicta, en ocasiones también llamados dictums, aunque llegan a constituir la parte más extensa de la sentencia, pertenecen a una categoría doctrinal de menor complejidad... se advierte que los dichos de paso depositados en una providencia contienen un carácter meramente ilustrativo y, si se quiere, pedagógico, habida cuenta que a través de ellos se dibuja el escenario en el que el juez resolverá el asunto, y se facilita el entendimiento y comprensión de las razones en las que se va a sustentar la decisión, sin que puedan llegar a convertirse en su fundamento.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el particular, ver sentencia SU-047 de 1999 de la Corte Constitucional.

PRECEDENTE - Definición y alcance / PRECEDENTE JUDICIAL - Requisitos para su aplicabilidad

El precedente es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la ratio decidendi constituye la regla jurisprudencial que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido... cuando se trata de validar la aplicabilidad de un precedente judicial a un asunto en particular, resulta necesario que el operador jurídico verifique que ... (i) En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente. (ii) La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante. (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente.

NOTA DE RELATORIA: Al respecto, analizar la sentencia T-292 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, de la Corte Constitucional. En sentido similar, ver auto del 9 de marzo de 2014, C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, exp. 11001-03-25-000-2013-01123-00, de la Sección Segunda de esta Corporación.

MECANISMO DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - No es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional / MECANISMO DE EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA - Es deber del peticionario señalar la sentencia de unificación del Consejo de Estado que solicita extender

¿Es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo descrito en esta providencia? Pues, atendiendo lo reseñado en este acápite y en los desarrollados previamente, la Sala anticipa que la respuesta a esta pregunta es negativa, como se pasa a explicar. Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la ratio decidendi de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia. El segundo

argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en estas se sustrae de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su acatamiento se entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización. El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que, según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos inter partes y solo ese Alto Tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente. Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte, en la que se reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico –como el que se estudia– para que la convalide. Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo T o SU) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, de alguna forma, estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual, por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado. En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para ese propósito... A través del mecanismo en cuestión no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza, a través de las distintas figuras modulativas del decisorio. Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado. Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela.

NOTA DE RELATORIA: El mecanismo de extensión de la jurisprudencia ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, al respecto, ver sentencias C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-816 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo y C-588 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo. En relación con la obligación de mencionar la sentencia de unificación del Consejo de Estado que se pretende extender, ver: auto del 15 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, exp. 11001-03-27-000-2013-00017-00.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01312-01(AC)

Actor: FIDEL DE JESUS LAVERDE Y OTRA

Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA, SUBSECCION B

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por la parte demandante contra el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela.

I. ANTECEDENTES

1.1. La tutela

El señor Fidel de Jesús Laverde y la señora María Dignora García, a través de apoderado judicial¹, promovieron acción de tutela² contra el Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección “B”, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por esa autoridad judicial al denegarles la extensión de jurisprudencia³ propuesta contra el *“Ministerio de Educación Nacional, Departamento del Guaviare y Acción Social”*, solicitándoles *“la indemnización integral por el desplazamiento forzado bajo la partida 201200059”*.

1.2. Hechos

Del relato efectuado por el apoderado judicial de los demandantes, la Sala extrae los siguientes hechos, que considera relevantes para esta sentencia:

1.2.1. Sus poderdantes solicitaron al Consejo de Estado la aplicación de la figura de *“extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros”*⁴, reclamando *“la indemnización integral por el desplazamiento forzado bajo partida 201200059”*, propuesta contra el *“Ministerio de Educación Nacional, Departamento del Guaviare y Acción Social”*.

¹ Debidamente facultado (fl. 1).

² Presentada el 26 de mayo de 2014.

³ No se especificó la sentencia cuya aplicación pretendía.

⁴ Art. 10, 102 Y 269 del CPACA.

1.2.2. La solicitud fue conocida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, que en audiencia del 23 de abril de 2014 negó el *petitum* al concluir que “no se invocaron sentencias [de] unificación del Consejo de Estado sobre el tema de desplazamiento forzado, y que no existía para el tema (...) sentencia de unificación [,] al igual que no existía certeza probatoria sobre el desplazamiento” (fl. 2).

1.2.3. En la diligencia, salvó voto el Consejero de Estado Danilo Rojas Betancourth, quien consideró que, en las sentencias C-634⁵ y C-816 de 2011⁶, la Corte Constitucional señaló que para la aplicación de la figura en cuestión también debía tenerse en cuenta, y con carácter preferente, su jurisprudencia de unificación. Por tal motivo, concluyó que lo pertinente en el caso examinado era que, en esos términos, la solicitud se decidiera de fondo, pues la Corte ha unificado su posición sobre el desplazamiento forzado en providencias como la T-025 de 1994⁷ y sus correspondientes autos.

1.3. Fundamentos de la solicitud

El apoderado judicial de los peticionarios calificó la decisión enjuiciada como una “*vía de hecho*”, por desconocimiento del precedente, sustentando su afirmación en las mismas razones que esgrimió el Consejero de Estado Danilo Rojas Betancourth en el referido salvamento de voto.

1.4. Pretensiones

En la demanda se pidió al juez de tutela la protección del derecho fundamental al debido proceso de los accionantes y que “*se apruebe el recurso de extensión de la jurisprudencia*” (fl. 5).

1.6. Trámite previo

La tutela se presentó el 26 de mayo de 2014 (fl. 14) e, inicialmente, fue inadmitida por el Consejero de Estado de la Sección Cuarta Hugo Fernando Bastidas

⁵ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶ M. P. Mauricio González Cuervo.

⁷ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Bárcenas, en auto del 28 de mayo de 2014 (fl. 16), quien ordenó al apoderado judicial de los demandantes subsanar la demanda⁸, so pena de rechazo.

Atendido tal requerimiento, el mencionado Consejero, por auto del 24 de junio de 2014 (fl. 21), admitió la tutela y dispuso poner esa decisión en conocimiento de los demandantes, de los “magistrados” del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, del Ministro de Educación Nacional y de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas; teniendo como pruebas los documentos aportados con la demanda.

1.5. La contestación

1.5.1. La Consejera de Estado Stella Conto Díaz del Castillo, ponente de la decisión enjuiciada, en escrito del 12 de agosto de 2014, hizo un recuento de los presupuestos fácticos –coincidente con el que expuso el apoderado judicial de los peticionarios–; así como de los fundamentos jurídicos de la figura de *“extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros”*⁹.

Explicó que, a través de ella, los actores pretendían ser reparados como víctimas de desplazamiento forzado, invocando las sentencias *“T-985 de 2003, T-085 de 2009, T-025 de 2004, T-1094 de 2004, T-086 de 2006 y T-356 de 2011”* (fl. 26). Sin embargo, llegado el día de la respectiva audiencia no comparecieron a ella.

Agregó que la decisión reprochada en esta sede se sustentó en que la mencionada extensión de jurisprudencia no es aplicable a sentencias de unificación que no sean proferidas por el Consejo de Estado, que los peticionarios no precisaron ninguna providencia con esas características, que la Corporación carece de una sentencia de unificación en torno al tema de desplazamiento forzado y que aquellos tampoco acreditaron los presupuestos fácticos que soportaban su reclamo (fl. 26).

1.5.2. Por su parte, a través de asesor de su Oficina Asesora Jurídica, el Ministerio de Educación Nacional, en escrito del 24 de julio de 2014, manifestó no ser *“... parte dentro de los hechos que el accionante relata, ni en las*

⁸ En el sentido de exponer *“de manera clara y concreta los hechos u omisiones que generan la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados”* y, así mismo, *“identificar y sustentar la causal específica para la prosperidad de la tutela contra providencias judiciales”*.

⁹ Art. 10, 102 y 269 del CPACA.

consecuencias que se puedan derivar de las decisiones judiciales que se tomen al respecto, teniendo en cuenta que (...) no representa al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ni a las Secretarías de Educación, ni a la Fiduprevisora...” (fl. 31).

Agregó que la decisión controvertida se ajustó a derecho, por lo que, haberse dictado en un sentido distinto sí hubiera configurado un desconocimiento de las reglas del debido proceso.

1.5.3. A su turno, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral de las víctimas, pese a ser requerida por el juez constitucional de instancia, guardó silencio.

1.7. Sentencia de primera instancia

El Consejo de Estado, Sección Cuarta, en fallo del 12 de agosto de 2014, denegó las pretensiones de la demanda de tutela. Para ello, adujo que *“... tanto en la solicitud de amparo, como en el memorial visible a folios 18 y 19, los actores se limitaron a decir que la autoridad judicial demandada incurrió en vía de hecho porque desconocieron [sic] el precedente de la Corte Constitucional”* (fl. 36). Lo mismo señaló con respecto de la vulneración del debido proceso alegada.

También, precisó que la denegatoria de la solicitud de extensión jurisprudencial pretendida fue razonable, pues, además de lo anterior, estos omitieron allegar, a ese trámite, *“... las pruebas que acreditaran su condición de desplazados...”* (fl. 36) y, especialmente, que en *“... en el año de 1989, habían sido desplazados de la vereda Los Alpes de la Comisaría Especial de Guaviare, producto de las amenazas de algunos miembros del séptimo frente de las FARC...”* (fl. 37).

1.8. Impugnación

El apoderado judicial del demandante, en escrito del 28 de agosto de 2014, manifestó su inconformidad con el fallo de primera instancia, denunciando que *“sigue pretermitiendo los precedentes constitucionales (...) y en particular el falle [sic] C- [sic] C-816 de 2011...”* (fl. 42), y el T-025 de 2004, dejando una “estela” de inseguridad jurídica, que trastoca, de manera sistemática, el principio de confianza legítima que orienta la conducta de las autoridades del Estado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación de la acción de tutela instaurada por el señor Fidel de Jesús Laverde y la señora María Dignora García, a través de apoderado judicial, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991, en el numeral 2º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000 y en el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si acertó el juez de primera instancia al denegar las pretensiones de la tutela, basándose en que la autoridad judicial accionada, con la decisión del 23 de abril de 2014¹⁰, no vulneró su derecho fundamental al debido proceso por desconocimiento del precedente.

En tal sentido, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; **(ii)** extensión de la jurisprudencia de unificación; **(iii)** estudio sobre los requisitos de procedibilidad; y finalmente, de encontrarse superados, se analizará el fondo del reclamo **(iv)**.

2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

En atención al precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012¹¹, mediante el cual **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹², conforme al cual:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de

¹⁰ Por la cual se negó la aplicación de la mencionada figura de “*extensión de la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado a terceros por parte de autoridades*” a los peticionarios.

¹¹ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹² El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**¹³ (Negrilla fuera de texto).

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia**, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “**...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...**”. En efecto:

Sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹⁴ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez y *ii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

¹³ Ídem.

¹⁴ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

Por el contrario, cumplidos esos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.4. Extensión de la jurisprudencia de unificación

La extensión de la jurisprudencia de unificación es una figura novedosa que incorpora el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– a nuestro ordenamiento jurídico, presentada por el legislador como parte del grupo de medidas adoptadas en pro de la descongestión que demanda el aparato jurisdiccional colombiano, la cual reviste unas características particulares, como se verá.

2.4.1. Fundamentos Constitucionales y legales

El artículo 13 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental a la igualdad como máxima orientadora del Estado social de derecho. Esta garantía de orden superior comporta varias facetas; una de ellas, la seguridad de que todas las personas “*recibirán la misma protección y trato de las autoridades*”.

Así mismo, el artículo 2º de la norma ibídem dispone como uno de los fines esenciales del Estado: “*garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución*”.

Así las cosas, de una lectura armónica de los preceptos en cita, es claro, entonces, que surge para el Estado el ineludible deber de asegurar que todos los miembros del conglomerado social reciban de parte suya protección y tratamiento en condiciones de igualdad.

Se trata de un mandato al que no escapa ninguna entidad pública, ni administrativa, judicial o de cualquier otra índole, pues el constituyente no estableció excepción alguna al respecto.

Por tal motivo, en el artículo 10º del vigente Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el legislador contempló, como faro iluminador de las autoridades que se rigen por dicha preceptiva, el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, según el cual, *“Al resolver los asuntos de su competencia, (...) aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”*.

Ello, con el propósito de promover el respeto por los principios de legalidad y de seguridad jurídica, que buscan evitar que casos iguales sean resueltos de forma distinta.

2.4.2. Alcance del mecanismo

De la disposición en cita se advierten dos componentes a tener en cuenta por las correspondientes autoridades, uno normativo y otro jurisprudencial. Este último, según se lee de los estrictos y precisos términos de tal artículo, circunscrito a los pronunciamientos del Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Luego, en esa especialidad, pareciera que las directrices estuvieran dadas, exclusivamente, por las sentencias de unificación dictadas por dicha corporación.

Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), condicionó la exequibilidad del referido artículo 10º, bajo 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”*.

Esto significa que el deber de aplicación uniforme de la jurisprudencia de unificación por parte de las autoridades, bien sean judiciales o de otra naturaleza, no solo se limita a las sentencias del Consejo de Estado que ostenten esa característica, sino también a las distintas providencias proferidas por la Corte Constitucional pertinentes para el asunto en particular, las cuales, cómo lo indicó tal autoridad judicial, se considerarán de forma preferente, es decir, desplazando en orden de aplicación, inclusive, el criterio del órgano contencioso administrativo como pauta hermenéutica.

Se trata de una tesis que se venía consolidando, vertiginosamente, en sentencias como la C-539 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). En aquella oportunidad, la Corte examinó la constitucionalidad de varias expresiones del artículo 114 de la ley 1395 de 2010, *“Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”*, particularmente, las relacionadas con la obligatoriedad del precedente en materia ordinaria y contenciosa administrativa en la solución de peticiones o expedición de actos administrativos por parte de entidades públicas. *In extenso*, señaló:

“La jurisprudencia constitucional ha precisado que, dado que todas las autoridades se encuentran sometidas al ‘imperio de la ley’ lo cual significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución. Esta obligación por parte de las autoridades administrativas de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por esta Corporación, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Sala, poniendo de relieve el deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de protegerlos y garantizarlos. En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido

que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces. A este respecto ha dicho la Corte: ‘La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces’. En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho”.

De ahí que dicha corporación haya consolidado una línea jurisprudencial en la que la premisa mayor es la imperatividad de sus sentencias de unificación jurisprudencial y de constitucionalidad.

2.4.3. Aproximación al trámite

Entrando en materia, es menester reiterar que la extensión de la jurisprudencia de unificación es un mecanismo ideado con el fin de descongestionar los despachos judiciales, con un procedimiento ágil que permita que las discusiones en torno a derechos particulares puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el desgaste de la administración de justicia en torno a temas que fueron abordados en usos de criterios unificados por los órganos de cierre, en este caso, la jurisdicción constitucional y la jurisdicción de lo contencioso administrativo, según corresponda.

Grosso modo, para el trámite, fueron ideados dos escenarios, uno administrativo, en el que interviene el peticionario y la autoridad de quien se pretende el reconocimiento de un derecho, junto con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando a ello haya lugar; y otro, que se surte entre las mismas partes, pero ante el Consejo de Estado, cuando el primero de tales eventos resultare

fallido, y siempre que el mismo peticionario solicite su celebración, a efectos de que sea esa autoridad judicial quien determine la aplicabilidad de la figura en cuestión, para el caso concreto.

2.4.4. Trámite ante la autoridad pública

El procedimiento especial inicia con el trámite administrativo y este, a su vez, con una petición en la que se reclama a una autoridad pública la extensión de la jurisprudencia a un determinado caso. Continúa con la solicitud que la entidad envía a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que rinda su eventual concepto previo sobre el asunto. Y finaliza con el pronunciamiento de la autoridad peticionada sobre el reclamo formulado, o con la falta de este al vencimiento del término conferido para ello.

Inicialmente, como se dijo, el mecanismo opera en sede administrativa, en los términos establecidos en el artículo 102 del CPACA:

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

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

- 1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.*
- 2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.*
- 3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.*

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”.

Con lo anterior, se corrobora que el mecanismo de extensión de la jurisprudencia de unificación, de que trata la norma en cita, tiene génesis en la solicitud que, para tal efecto, se eleva ante una autoridad pública. En tal sentido, se advierte que no se trata de una facultad oficiosa, dado que es el interés de la parte a quien presuntamente asiste un derecho reconocido a otro en una sentencia de unificación, lo que motiva la activación del mecanismo especial.

Así mismo, se aprecia que la correspondiente petición debe aparejar el cumplimiento de determinados presupuestos o requisitos que, de reunirse, obligan a la entidad peticionada a obrar de conformidad con el precedente que para el caso se invoque, se trata de un deber y una obligación que se erige en torno a ellas, y no una facultad potestativa que puedan ejercer a su arbitrio.

2.4.4.1. Presupuestos de la solicitud de extensión de la jurisprudencia

Para que la solicitud pueda cumplir su cometido, es indispensable que para su presentación se verifiquen determinados requisitos, los cuales condicionan la viabilidad de su ejercicio, pues se extraen del contenido específico de la misma, al ser atributos de la figura y no del caso que involucre:

(i) Que la sentencia cuya extensión se pretende sea de unificación jurisprudencial emanada del Consejo de Estado, sin perjuicio de que la Corte Constitucional también haya tratado el mismo tema.

Sobre este criterio, la Corte se pronunció en la sentencia C-588 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo), señalando que

“La decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermeneútico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente”.

Entonces, en dicha providencia, tal corporación avaló que la aplicación del mecanismo de que trata el artículo 102 del CPACA tuviera lugar solo frente a sentencias de unificación, en la forma prevista en la sentencia C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Lo anterior, a fin de extraerle el máximo beneficio, sin dejar de lado el respeto por la seguridad jurídica como criterio imperativo de la administración de justicia.

(ii) Que en ella se haya reconocido un derecho. Luego, no cualquier sentencia de unificación habilita el uso del referido mecanismo, pues, se requiere, además, que en ella converja el reconocimiento de un derecho subjetivo.

De la primera entrega del texto *“Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia”*¹⁵, elaborado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se advierte que de un estudio en el que se identificaron 650 sentencias de unificación, tan solo 97 de ellas podían ser utilizadas con fines de extensión, *“pues cumplen los criterios establecidos en el artículo 102 del CPACA, esto es, sentencias en las que se haya reconocido un derecho”*¹⁶.

Así las cosas, es claro que, aunque toda sentencia extendida a través del procedimiento especial que se describe en este acápite debe ser de unificación, no toda sentencia de unificación tiene vocación para ser extendida a través de él, por las razones explicadas, y el antedicho estudio de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Corporación es una muestra evidente de tal argumento.

(iii) Que quien la invoque acredite que existe identidad de supuestos fácticos y jurídicos. Esto significa que quien pretenda acudir ante una autoridad pública reclamando la condición de eventual beneficiario de una de las sentencias de unificación de jurisprudencia aludidas, debe acreditar que los fundamentos de hecho y de derecho que sirven de sustento a su reclamo se acompañen, en proporción de igualdad, con los consignados en la providencia a extender.

Luego, no es suficiente que exista una similitud entre ambas situaciones, habida cuenta que la extensión de la jurisprudencia demanda que exista una comunidad entre el destinatario primigenio de la misma, y quien, por fuera de esa Litis, pretende obtener un provecho de ella. Dicho de otro modo, su ejercicio requiere, más que la equiparación de dos asuntos por analogía, la verificación, casi que absoluta, de que los elementos de uno y otro caso sean exactamente los mismos; de tal suerte que si, en un ejercicio hipotético, se cambiara el sujeto activo de la providencia unificada con el que elevó la petición de la extensión de la

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho. *Las Sentencias de Unificación y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*. Primera Edición. Imprenta Nacional, Bogotá, 2014.

¹⁶ *Ibidem*. Pág. 69.

jurisprudencia, la sentencia en cuestión no variaría un ápice en lo sustancial, salvo en la identificación personal de uno y otro individuo.

Así, por ejemplo, el docente que aspira obtener un incremento salarial no puede, para ello, valerse de la extensión de jurisprudencia, invocando una sentencia de unificación que concedió tal beneficio a un miembro de la Fuerza Pública, bajo un marco normativo dispuesto exclusivamente para quienes pertenecen a este último grupo.

(iv) Que la pretensión judicial no haya caducado. Lo cual es apenas lógico, teniendo en cuenta que el mecanismo aludido tiene como finalidad sustituir, en la medida de lo posible, el eventual proceso contencioso administrativo que se deba adelantar para el reconocimiento de un derecho subjetivo. Luego, si no hay medio de control habilitado para el correspondiente reclamo, tampoco habría lugar a proponer la vía supletiva. No puede perderse de vista que su uso es facultativo y depende de la existencia de un proceso jurisdiccional que se quiera evitar. No en vano el citado artículo 102 consagra que *“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”*.

(v) Por último, pero no con menor grado de importancia, se requiere que la petición sea dirigida a la autoridad que tenga competencia para resolver de fondo el asunto, habida cuenta que, acorde con el principio de legalidad, es ella quien tiene la legitimación para comprometer la voluntad del Estado, en la esfera de acción que le corresponda.

2.4.4.2. Contenido de la petición

Además de los requisitos antedichos que, como se indicó, guardan relación con la figura especial en sí misma, la petición debe contener determinados elementos individualizadores, propios del caso que convoca su ejercicio.

En ese orden, haciendo un símil con la teoría de la tutela contra providencia judicial, podría decirse que los presupuestos de la petición de extensión de la jurisprudencia son a causales genéricas, lo que contenido de la petición de extensión de la jurisprudencia es a causales específicas.

Bajo ese entendido, puede concluirse que mientras las primeras determinan la configuración efectiva de una solicitud de extensión de la jurisprudencia; las segundas demarcan la vocación de prosperidad que pueda tener.

Tales variables las enumera de forma clara y precisa el propio artículo 102 del CPACA y se resumen en: (i) la justificación razonada de la petición, (ii) las pruebas que la fundamentan y (iii) la sentencia invocada con fines de extensión. Sin embargo, al tratarse de una petición, tales elementos deben ser comprendidos en armonía con los que señala el artículo 16 de la norma ibídem –o las que al respecto tengan vigencia–: (iv) designación de la autoridad competente a la que se dirige, (v) datos de identificación del peticionario, y su representante legal y/o apoderado, según el caso, como nombres, número de documento de identidad, número de tarjeta profesional –para los abogados–, dirección de notificaciones y datos de contacto; (vi) el objeto claro de la petición; (vii) la indicación de las peticiones presentadas con el mismo fin, sin que se haya invocado la extensión de la jurisprudencia; y (viii) la firma del peticionario.

(i) Sobre el primero de ellos, Danilo Rojas Betancourth, Consejero de la Sección Tercera, expreso que se trata de *“una justificación razonada que no es otra que la solicitud del reconocimiento de un derecho a partir de la existencia de un fallo unificado del Consejo de Estado (...) que igualmente reconoce un derecho, caso que el peticionario considera igual al suyo y por lo mismo susceptible de ser extendido en su favor”*¹⁷.

Este elemento es el que puede conducir a la autoridad pública a equiparar las circunstancias expuestas por el peticionario con las del beneficiario directo de la providencia aducida. En términos del Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, *“la analogía fáctica y jurídica entre el supuesto contenido en la sentencia de cuyos efectos se solicita la extensión y el nuevo caso puesto a consideración del Consejo de Estado [o la autoridad pública, según corresponda], es lo que permite la aplicación de la subregla jurisprudencial contenida en la providencia antecedente. Si dicha analogía no existe, la extensión de la jurisprudencia no puede operar”*¹⁸.

¹⁷ Betancourth Rojas, Danilo. Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código, Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. Bogotá, 2012. Pág. 95.

¹⁸ Consejo de Estado. Providencia de 11 de diciembre de 2013. C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Expediente 11001-03-25-000-2013-00645-00 (demandante: Natividad Armenia Olaya González).

Se trata, entonces, de la extracción de los presupuestos del caso concreto, que superan la órbita de la subjetividad, para constituirse en criterios objetivos, de cara a los requisitos que, intrínsecamente, subyacen al pronunciamiento unificado del órgano jurisdiccional de cierre.

(ii) Lógicamente, en relación con las pruebas, sobra decir que de ellas depende, en buena medida, el éxito de la pretensión, pues estas respaldan los presupuestos fácticos que se reseñen en la petición.

Empero, la importancia de lo normado en torno a este aspecto radica en el enfoque dinámico que se atribuyó a ese factor, habida cuenta que, para los fines descritos, se permite al peticionario que integre el haber probatorio con los elementos que estén a su disposición, pero, además, los que custodie la autoridad peticionada e, inclusive, los que pudieran allegarse a un eventual proceso.

No cabe duda que existe un impacto de corte persuasivo en la solicitud que se presenta en esos términos, dada la sensación de certeza que producen los hechos y derechos debidamente acreditados o, en su defecto, acreditables, lo cual previene el ejercicio innecesario de la acción contenciosa bajo la égida de un fallo unificado del Consejo de Estado armonizado con los pronunciamientos de la Corte. Lo contrario puede predicarse respecto de la petición especial que carece de respaldo probatorio.

(iii) Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor. Con la forma en la que el legislador planteó tal exigencia, dejó entrever el doble propósito que la imbuye: por un lado, tornar identificable el marco jurisprudencial que orienta la resolución de la petición presentada; y por el otro, la necesidad de asegurar la existencia del precedente unificado que se invoca, a efectos de que pueda ser compulsado y analizado por la autoridad que deba aplicarlo.

(iv) El artículo 16 del CPACA establecía que toda petición debe contener la designación de la autoridad a la que se dirige, pero teniendo en cuenta el carácter especial de la extensión de jurisprudencia, en el artículo 102 se señala que la petición será dirigida a la autoridad legalmente competente.

Ello se explica porque en la misma norma se establece que *“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”*.

Sería imposible que se produjera ese efecto si la petición es dirigida a una entidad que, *prima facie*, se encontrara excluida de la controversia que, por el mismo asunto, pudiera suscitarse en sede jurisdiccional, pues, lo contrario, operaría en detrimento de la potencial demandada, en la medida en que, sin ser de su conocimiento, vería afectado el parámetro de caducidad estimado, factor que resulta determinante al momento de elaborar la estrategia de defensa, lo cual, de contera, produciría, en pro del peticionario, un aprovechamiento y una flexibilización inapropiada de los términos oportunos para accionar.

Para esa hipótesis, fuerza considerar que el artículo 21 del CPACA establecía el trámite debido a las peticiones presentadas ante funcionario sin competencia para resolverlas. En tal evento, señala la norma, este deberá remitirla al que sea competente, para lo cual dispondrá de diez (10) días, contados a partir de la recepción del escrito.

Una vez que el competente reciba la petición de extensión de la jurisprudencia, se entenderá que inicia la suspensión de los términos para la presentación oportuna de la demanda contenciosa, pues ese fenómeno, acorde con lo indicado, se predica de la relación procedimental entablada con dicho funcionario, y no con el que remitió en obediencia de lo dispuesto por el artículo 21 del CPACA.

(v) En el numeral 2º del artículo 16 se fijaron como elementos propios del contenido de una petición: *“Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica”*.

Lo anterior, de momento, no demanda mayor explicación, salvo la somera indicación del principio de publicidad, como componente del debido proceso, inmerso en la necesidad de que los sucesivos pronunciamientos se pongan en conocimiento del interesado, o su representante legal o judicial, cuando sea del

caso, para lo cual resulta indispensable que la autoridad pueda determinar a quién se hará partícipe de la misma y en dónde. Nótese que para el caso de las notificaciones es facultativo del peticionario el uso de las tecnologías.

(vi) La petición debe contener un objeto claramente señalado, que, para el caso de la figura que se estudia, no puede ser otro distinto a la extensión de los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, respetando la interpretación constitucional, en la que se haya reconocido un derecho.

(vii) Así mismo, la petición debe contener una relación de solicitudes, si las hubiere, presentadas con el mismo propósito, pero por fuera del margen que abarca la extensión de la jurisprudencia, dicho de otro modo, peticiones en los términos del artículo 13 y siguientes del CPACA –o las que los sustituyan–. Ello, con el fin de que la decisión adoptada respecto del *petitum* de extensión jurisprudencial surta efectos respecto de estas también.

(viii) Y finalmente, debe contener la firma del peticionario, cuando fuere el caso, pues, la misma norma señala que la petición podrá ser presentada por conducto de apoderado judicial, caso en el cual se requerirá su firma y la prueba de la calidad con la que actúa.

Lo anterior no significa que en el trámite que se surte ante la autoridad pública, sea obligatorio concurrir a través de abogado, pues, acorde con la regla general que establece el artículo 5º del CAPCA, “[e]n sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: || 1. Presentar peticiones (...) y sin necesidad de apoderado...”; máxima que no encuentra contradicción en ninguna de las disposiciones específicas que regulan la solicitud de extensión de la jurisprudencia.

2.4.4.3. Concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Con la expedición de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), se introdujo una adición al trámite de las solicitudes de extensión de la jurisprudencia. En tal sentido, en su artículo 614, se estableció la participación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los siguientes términos:

“Con el objeto de resolver las peticiones de extensión de la jurisprudencia a que se refieren los artículos [10](#) y [102](#) de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán solicitar concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el término de diez (10) días, la Agencia informará a la entidad pública respectiva, su intención de rendir concepto. La emisión del concepto por parte de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se deberá producir en un término máximo de veinte (20) días.

El término a que se refiere el inciso 4o del numeral 3 del artículo [102](#) de la Ley 1437 de 2011, empezará a correr al día siguiente de recibido el concepto de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del vencimiento del término a que se refiere el inciso anterior, lo que ocurra primero”.

De allí se desprende que, la intervención de dicha entidad en el trámite que se surte ante la autoridad pública a quien se reclama el derecho es facultativa, es decir, la Agencia tiene la potestad de decidir si rinde concepto o no en el asunto sometido a su consideración, lo cual, en manera alguna releva a la autoridad peticionada de la obligación de pedirle a la Agencia, en todos los casos en los que esta no se haya pronunciado, que rinda concepto previo, sin que ello obste para que, en lo sucesivo, pueda pedirse uno nuevo sobre el mismo asunto, según se expondrá más adelante.

Como se vio, la Agencia cuenta con 10 días para decidir si conceptúa o no y, de cualquier manera, un término de 20 días para hacerlo, en caso de que así lo decida. A este punto, resulta oportuno aclarar que esta actuación suspende el términos de 30 días con que cuenta la respectiva autoridad peticionada para resolver la solicitud de extensión de la jurisprudencia, de conformidad con tres hipótesis: la **primera**, que la Agencia decida no conceptuar y así lo manifieste dentro de los 10 días concedidos para tal efecto, caso en el cual los mencionados 30 días se contarán a partir del día siguiente al recibo del oficio en que la Agencia le comunique su voluntad en tal sentido. La **segunda**, que recibida la solicitud de concepto por esta última, pasados los 10 días de que trata la norma, guarde silencio, entonces los términos correrán para la autoridad pública a partir del día siguiente. Y **tercera**, que manifieste oportunamente a la entidad peticionada su voluntad de rendir concepto, evento en el que los términos se reanudarán para esta al día siguiente del recibo del mismo o, en todo caso, transcurridos 20 días sin que ello ocurra.

Luego, se torna palmario el hecho de que el trámite surtido ante la autoridad pública pueda superar los 30 días inicialmente dispuestos por el inciso cuarto del

artículo 102 del CPACA, atendiendo a la forma en la que intervenga la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, pues, la adición introducida por el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) permite que este se extienda por un período de hasta 50 días, al que, además, debe sumarse el del respectivo cruce de comunicaciones.

Por otro lado, resulta imperioso resaltar que, según lo dispone el artículo 5º del Decreto 1365 de 2013, *"Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley 1564 de 2012, relativas a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado"*, dichos conceptos sobre extensión de la jurisprudencia deben contener, como mínimo:

"1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada.

2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si ésta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá.

3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo es aplicable y las consecuencias jurídicas aplicables de acuerdo con la sentencia".

Ello, sin que le sea dable cuestionar los elementos de convicción aducidos o allegados por el petitionario, pues, según el parágrafo de la norma en cita, *"la valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, esto es, a la entidad pública peticionada.

Con relación a su alcance, el artículo 6º de la norma ibídem consagra:

"Los conceptos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado rinda a una entidad pública serán aplicables a todas las demás peticiones de extensión de jurisprudencia que se presenten ante ella con base en la misma sentencia o en otra que reitere su contenido.

Si la entidad pública solicita un nuevo concepto sobre el mismo fallo, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá remitirse a los conceptos anteriores, en virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Ello se explica por el enfoque de aplicación uniforme de las normas, de celeridad y de descongestión por el que propende el CPACA, al cual tampoco escapa la referida Agencia.

Y finalmente, pero no con menos importancia, el aludido precepto reglamentario se refirió a la aplicación de la decisión que resuelva favorablemente una solicitud de extensión de la jurisprudencia, cuando haya mediado concepto previo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así:

“Las entidades públicas a las que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado haya rendido conceptos sobre extensión de la jurisprudencia velarán porque se aplique lo dispuesto en las providencias extendidas en todos los casos similares que lleguen a su conocimiento, así el interesado no haya presentado la solicitud de que trata el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo.

La existencia de un concepto de la Agencia favorable a la extensión de los efectos de una sentencia será elemento de juicio en las decisiones de los comités de conciliación de las entidades públicas, en aquellos eventos en los que un caso similar se someta a su consideración.

Parágrafo. En todo caso, los conceptos que rinda la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, según lo dispuesto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Nótese como en aquellos casos en los que medie concepto de la Agencia en cuestión, no hace falta que la petición se tramite por la senda procedimental establecida en el artículo 102 del CPACA, es decir, por la de la solicitud especial de extensión de la jurisprudencia, pues, inclusive, aun tratándose de la petición convencional, regulada en los artículos 13 y siguientes del CPACA –o las normas que lo sustituyan–, es deber de la autoridad pública petitionada resolverlas en concordancia con el concepto que sobre un caso análogo hayan recibido, siempre que este haya sido acogido por ella, habida cuenta que, como lo indica la norma en cita, tales instrumentos carecen de fuerza vinculante, en los términos del artículo 28 del CPACA. Tal consideración es apenas otra de las formas en las que se puede garantizar el derecho a la igualdad y, de contera, a la resolución uniforme de las controversias jurídicas planteadas aun en sede administrativa.

2.4.4.4. Decisión de la autoridad pública petitionada

Tal y como se anticipó, recibida la solicitud de extensión de la jurisprudencia, la autoridad peticionada cuenta con 30 días para resolverla de fondo.

Para ello, dice el artículo 102 del CPACA, **decidirá** con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables al asunto sometido a su consideración 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**.

Lo anterior parece no ofrecer espacio para dubitación alguna. Sin embargo, de ahí emergen algunas precisiones que la Sala estima prudente acotar. La primera, cuando en el inciso cuarto del artículo 102 del CPACA se emplea la conjugación verbal “*decidirá*”, debe entenderse que se trata de un imperativo aplicable para las primeras categorías normativas reseñadas, es decir, las constitucionales, las legales y las reglamentarias, de las cuales solo las dos últimas resultan eludibles, en circunstancias excepcionales, cuando entran en contradicción con la primera.

No obstante, en lo que respecta a los demás fundamentos jurídicos enunciados, como la interpretación contenida en la sentencia de unificación invocada, no ocurre lo mismo, habida cuenta que el propio legislador facultó, a través del precepto en cita, a la autoridad pública peticionada para cuestionar los argumentos que soportan la decisión judicial unificada, aunque no con efectos definitivos, como se verá más adelante. Se trata de una potestad similar a la conferida a los jueces de la república frente a la obligatoriedad del precedente, conforme a la cual, si bien deben acatarlo cuando denota fuerza vinculante, también es posible que se aparten del mismo siempre que medien razones suficientemente motivadas, tal y como lo expuso la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001 (M. P. Rodrigo Escobar Gil) refiriéndose a las autoridades judiciales.

Bajo el mismo hilo argumental, es propio afirmar que la verificación de los presupuestos de procedencia de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, aunque no se trate de un elemento que permita estructurar la decisión que la resuelva, es un aspecto que debe ser tenido en cuenta por la autoridad pública peticionada.

Ahora, el hecho de que exista para las autoridades un deber de aplicación uniforme de las normas y el precedente no implica, *per se*, que todas las peticiones de extensión de la jurisprudencia deban ser resueltas de forma favorable al peticionario, como quiera que, por razones taxativas y debidamente fundadas, el legislador previó los eventos en los que tal decisión puede ser despachada negativamente, esto es: cuando la entidad requiera recaudar pruebas determinadas, indispensables, sustentadas y publicitadas en debida forma, para acreditar que al peticionario no le asiste el derecho pretendido; cuando los fundamentos facticos aducidos no encuadren en los de la sentencia invocada; y cuando considere que la interpretación normativa contenida en la respectiva sentencia de unificación adolece de un yerro que desdibuja los alcances reales del precepto o los preceptos que la fundamentaron.

Con respecto a este último argumento, como se reseñó en precedencia, se trata de una de disensión que dimana de una suerte de defecto sustantivo en dicho fallo, advertido por la autoridad pública en sede administrativa.

No está de más decir que tal disposición fue objeto del control de constitucionalidad abstracto que realizó la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo). En tal proveído, dicha corporación encontró que la referida oposición para la que se facultó a la administración se halla ajustada a la norma superior, teniendo en cuenta lo siguiente:

“... sobre la atribución conferida a la administración en el mismo artículo 102 de la Ley 1437, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial, la Corte considera que esa atribución de la administración no desconocía las normas invocadas de la Carta. Dentro de la libertad de configuración que se le reconoce al Legislador, es admisible que la administración pueda controvertir los fundamentos de la jurisprudencia cuya extensión se invoca. Además, tal posibilidad tiene carácter excepcional y restringido, pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta se debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente el apartamiento administrativo. Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito y célere que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y, si es el caso, ratificar la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella.

6.4.2. Analizada la figura de la extensión jurisprudencial en su contexto y no de manera parcial como lo enfoca el demandante, esto es como un trámite que tiene una estructura y un procedimiento que no se agota con la simple decisión de la administración de no acoger la jurisprudencia, sino con la intervención del órgano de cierre respectivo, la Corte encontró que la norma acusada se ajustaba a la Carta”.

Con todo, de lo dispuesto en la Ley y el precedente en cita, dimana que la última palabra la tendría, en tal evento, el Consejo de Estado, a través del trámite previsto por el artículo 269 del CPACA, en el que, de cara al cuestionamiento proveniente de la autoridad pública, respecto de la sentencia de unificación que le fuere invocada en la petición de extensión de la jurisprudencia, tal corporación tiene la posibilidad de *“mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él”*. Sin embargo, ello trae consigo una nueva controversia, atendiendo al condicionamiento efectuado por la Corte en las sentencias C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-816 de 2011 (M. P. Mauricio González Cuervo), de conformidad con las cuales las autoridades deben observar de formar preferente determinados pronunciamientos de la Corte Constitucional, lo cual será analizado en otro acápite de este proveído.

2.4.4.5. Recursos contra la decisión de la autoridad pública

Finalmente, resulta imperioso destacar que, cualquiera que sea el sentido de la decisión administrativa que resuelva la solicitud especial de extensión de la jurisprudencia, contra ella no procede ningún tipo de recurso, tal como lo dispone el inciso 6º del artículo 102 del CPACA.

Al respecto, hay que tener en cuenta que lo preceptuado por el inciso segundo de la misma norma supone la posibilidad de que, antes de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, se hayan podido presentar otra clase de peticiones en búsqueda del reconocimiento del mismo derecho, caso en el que con la respuesta producida en virtud de la extensión jurisprudencial se entenderán absueltas las demás peticiones.

Ello denota que las solicitudes que no se tramitaron bajo la égida del procedimiento especial en comento no den lugar a la interposición de recursos, pues, al entenderse resueltas con la de extensión de jurisprudencia, en todo caso, sería esta decisión la que, en caso de inconformidad, debería ser controvertida a

través de los medios de impugnación a que haya lugar, los cuales, como se dijo no tienen cabida ante ese tipo de pronunciamientos.

De entrada, ello permitiría advertir una dificultad con respecto al cumplimiento del presupuesto procesal de la acción contencioso administrativa, relacionado con el agotamiento de la actuación administrativa frente a recursos –lo que otrora se denominaba vía gubernativa–, en los casos en los que se requiera –como ocurre con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho–.

La respuesta a tal desavenencia parece ofrecerla el inciso 6º del artículo 269 del CPACA, que regula lo atinente al trámite de la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado. Según tal preceptiva, en caso de que dicha autoridad judicial no acceda a la pretensión de extensión jurisprudencial, no siendo el asunto pasible de control a través del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, o si siéndolo ya hubiere decisión administrativa de fondo, entonces “... *con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda*”. En caso contrario, es decir, tratándose de aquellos que deben ventilarse en nulidad y restablecimiento del derecho, que carezcan de un pronunciamiento de fondo previo, “... *se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, **según las reglas generales**, si no lo hubiere decidido con anterioridad...*” (Negrillas propias).

No obstante, de la lectura armónica de los dos artículos reseñados, esto es, el 102 y el 269 del CPACA, se desprende la aparente necesidad de acudir ante el Consejo de Estado para que la controversia suscitada del derecho pretendido pueda desatarse según las **reglas generales** –artículo 13 y siguientes del CPACA–, que contemplan la forma y los medios de impugnación que definen el agotamiento de la actuación administrativa frente a los recursos.

Así las cosas, queda por poner de manifiesto un vacío normativo que debe ser llenado de conformidad con las distintas figuras que para el efecto consagra el ordenamiento jurídico y que conduce al siguiente interrogante: ¿qué sucede con las peticiones elevadas bajo una figura distinta a la del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, que se entienden resueltas con la decisión que se produzca en razón de esta última, en las que se reclama el mismo derecho, que exigen el presupuesto de agotamiento de actuación administrativa frente a recursos para el

control por vía jurisdiccional, cuando no se acude al trámite del artículo 269 del CPACA?

No se puede perder de vista que el trámite surtido ante el Consejo de Estado es potestativo para el peticionario. Luego, no está obligado a solicitar la intervención de dicha autoridad judicial un su reclamo. Así las cosas, de no acudir a él, se vería compelido a afrontar una dificultad procesal que hasta ahora no ha sido prevista.

2.4.5. Trámite ante el Consejo de Estado

Como se puede advertir de los argumentos expuestos en precedencia, luego de que la petición de extensión de la jurisprudencia haya surtido su trámite ante la autoridad pública de quien se pretende el reconocimiento de un derecho, y esta se haya decidido total o parcialmente en forma negativa, bien sea por pronunciamiento expreso o ante el silencio luego de transcurrido el término legal para que el mismo –pronunciamiento– se produzca, es potestativo del peticionario acudir ante el Consejo de Estado, en los términos del artículo 269 del CPACA para que decida si procede o no la extensión jurisprudencial reclamada, así:

“ARTÍCULO 269. PROCEDIMIENTO PARA LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo [102](#) de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

<Inciso modificado por del artículo [616](#) de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Del escrito se dará traslado a la administración demandada y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por el término común de treinta (30) días para que aporten las pruebas que consideren. La administración y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrán oponerse por las mismas razones a las que se refiere el artículo [102](#) de este código.

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

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

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda”.

Como pudo verse, la intervención del Consejo de Estado en el trámite en cuestión no es una facultad oficiosa de la Corporación, sino un deber funcional que se activa en respuesta a la solicitud oportunamente elevada por el interesado –por lo general, quien reclama el reconocimiento de un derecho a través de la extensión jurisprudencial– con ese propósito. Solicitud que, por demás, debe ser puesta en conocimiento de la autoridad pública inmersa en el asunto y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; a lo que sigue una única audiencia de alegatos y decisión, sucedida únicamente por los trámites de ejecución y perfeccionamiento de los actos que deriven de la orden impartida –como la liquidación de las sumas a que haya lugar, o la respuesta a la petición de conformidad con el trámite ordinario, o la reanudación del término para presentar la correspondiente demanda contenciosa–.

2.4.5.1. Presupuestos de la petición de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado

Al igual que la solicitud que se dirige ante la autoridad pública, y por razones similares a las expuestas en el acápite que desarrolló ese aspecto, la que se incoa ante el Consejo de Estado para lograr la extensión de la jurisprudencia requiere la concurrencia de ciertos elementos a saber: (i) su presentación oportuna fundada en criterios razonados, (ii) la acreditación del agotamiento previo del trámite previsto en el artículo 102 del CPACA, (iii) la legitimación en la causa de las partes, y (iv) la no caducidad de la pretensión judicial.

(i) La solicitud de extensión de la jurisprudencia debe formularse dentro de los 30 días siguientes a la culminación del procedimiento que surte ante la autoridad pública. Entendiéndose por culminación, la que sobreviene con la decisión que resuelve la solicitud elevada en tal sentido, o con el silencio por parte de la respectiva entidad, una vez vencido el plazo legal para emitir la antedicha respuesta.

Sobre el particular, se pronunció la Sección Segunda de la Corporación¹⁹, que refirió:

*“... que el legislador propuso en la solicitud de extensión de la jurisprudencia un término específico que consta de 30 días para aguardar la respuesta de la administración so pena de considerar que se ha producido un silencio respecto de esa solicitud, y desde este punto el solicitante cuenta con 30 días adicionales a partir del vencimiento del término anterior para acudir ante el juez, transcurriendo ese segundo termino de manera preclusiva y pedir se le extienda la jurisprudencia del Consejo de Estado, teniendo como base la negativa o el silencio de la administración. (...) Cabe recordar que este Despacho ha dicho que el objeto de la extensión de la jurisprudencia es precaver un futuro litigio, por lo que **los términos previstos para el efecto son perentorios y preclusivos**, entre otras razones, por cuanto la solicitud que con tal propósito se formule suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo dispone el penúltimo inciso del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011”.*

Entonces, no se trata de un plazo flexible dispuesto con fines indicativos, sino de una condición que limita el ejercicio de la petición de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado, en el que, además, al peticionario le compete justificar las razones por las que considera que su solicitud es viable, de cara al marco normativo que rige la figura en cuestión.

(ii) Para que el Consejo de Estado pueda examinar la viabilidad de la solicitud de extensión de la jurisprudencia, es necesario que el peticionario acredite haber realizado previamente el trámite de que trata el artículo 102 del CPACA. En este orden de ideas, el cumplimiento de los requisitos propios de tal procedimiento se convierte en elemento consustancial de la solicitud que se eleva ante esta Corporación; y es esa la razón que lo obliga a aportar copia de toda la actuación surtida en sede administrativa.

¹⁹ En auto de 29 de enero de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

De ahí que se reclame cierta congruencia entre el procedimiento administrativo y el judicial que eventualmente se sigue para lograr la extensión de la jurisprudencia. Así, por ejemplo, aunque no se trate de una exigencia contemplada expresamente en el artículo 269, es lógico que también el Consejo de Estado verifique que la sentencia cuya extensión se pretende sea de unificación²⁰.

(iii) La legitimación en la causa de las partes constituye un factor que debe asimilarse tanto para la parte activa como para la pasiva. En primer lugar, las partes en el trámite deben ser las mismas que concurrieron al procedimiento del artículo 102 del CPACA.

Adicionalmente, se requiere tener en cuenta lo relacionado con el derecho de postulación, así:

“En las primeras solicitudes de extensión que se repartieron a la Sección Primera y a la Sección Tercera no se exigió que el solicitante estuviese representado por apoderado judicial, pues asumieron que el mecanismo no era un proceso judicial propiamente dicho, sino que, como su nombre lo indica, era un simple mecanismo ágil y expedito, mediante el que los ciudadanos podían solicitar los efectos de la extensión de los efectos de una jurisprudencia con idénticos supuestos fácticos y jurídicos.

Distinto ha ocurrido en la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que se ha exigido en todo momento que el solicitante esté representado por un abogado, por dos razones: 1) en la audiencia, tanto el solicitante como la entidad, discuten un asunto respecto del que se requiere una defensa técnica (expresión del derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la C.P.) por las consecuencias jurídicas y económicas que se puedan derivar y 2) porque como no existe ley que permita que la solicitud mediante la que se solicita la extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado se haga en nombre propio, se aplica la regla general contendida en el artículo 160 del CPACA, que indica que quienes acuden a proceso alguno ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deberán hacerlo por conducto de abogado”²¹.

(iv) La no caducidad de la acción es un requisito apenas obvio para quien pretende, a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, evitar el desgaste de un trámite ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

²⁰ Como lo hizo la Sección Segunda de la Corporación cuando se pronunció, en auto de 31 de marzo de 2014, sobre la solicitud de extensión de la jurisprudencia en el proceso No. 11001-03-25-000-2013-01065-00.

²¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las Sentencias de Unificación y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. Primera Edición. Imprenta Nacional, Bogotá, 2014. Pág. 473-474.

2.4.5.2. Recursos procedentes contra la decisión que resuelve la solicitud de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado

Una vez surtido el trámite de que trata el artículo 269 del CPACA, en audiencia, se profiere decisión que resuelve la solicitud de extensión de la jurisprudencia. Contra esa decisión, no existe prescripción específica que habilite la procedencia de recursos. Luego, ante ese vacío normativo, existe una duda que demanda una interpretación sistemática del CPACA, la cual deja como únicas alternativas el de reposición y el de súplica

Sin embargo, el primero debe descartarse de plano porque este no procede contra las decisiones que ponen fin al proceso, como en este caso. Y el segundo, *“... procede contras los autos que por su naturaleza sean apelables y, según el artículo 243 del CPACA, uno de ellos es el que pone fin al proceso. Empero no debe olvidarse que la situación definitiva del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, como ya lo han establecido las Secciones del Consejo de Estado, es una decisión colegiada que, por su naturaleza no admite la posibilidad de ser atacada mediante este recurso”*²².

2.4.6. De los condicionamientos de la Corte Constitucional

Para delimitar el alcance de los condicionamientos que la Corte Constitucional ha efectuado al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, es necesario realizar algunas precisiones sobre los aspectos conceptuales que componen la definición de sentencia, precedente, jurisprudencia y doctrina constitucional, de acuerdo con el enfoque dado por esa corporación, por ser el que se aviene a los fines de la presente providencia, lo cual se torna imperioso para comprender los alcances de los condicionamientos que ese alto tribunal imprimió al mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

2.4.6.1. Sentencias

Conforme con las reglas de la experiencia, una sentencia es un pronunciamiento a través del cual una autoridad jurisdiccional dirime una controversia, aplicando el

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en asocio con el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las Sentencias de Unificación y el Mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia. Primera Edición. Imprenta Nacional, Bogotá, 2014. Pág. 478.

derecho a un caso concreto. La Corte Constitucional ha señalado que esta se compone de tres elementos²³: *el decisum* (decisión), *la ratio decidendi* (razón de la decisión) y *los obiter dicta* (dichos al pasar).

Antes de entrar en mayores consideraciones sobre el tema, es menester precisar que las funciones de la Corte, como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución, suponen en su ejercicio jurisdiccional un control que abarca diferentes niveles: (i) uno **abstracto**, que recae sobre normas contenidas en actos legislativos, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos legislativos, proyectos de ley o tratados, según lo preceptuado por los numerales 1, 4, 5, 7, 8 y 10 del artículo 241 superior; (ii) por vía de **revisión**, a través del estudio selectivo de acciones de tutela, proferidas por los jueces constitucionales de instancia, que pueden abarcar la comprensión de asuntos derivados del comportamiento de autoridades públicas –incluyendo las diferentes formas de manifestaciones del poder que las reviste: actos administrativos, sentencias, etcétera– y de particulares; (iii) por vía **excepcional**, al descender las normas de la Constitución a un caso concreto, dándoles preferencia frente a otras disposiciones jurídicas, lo cual encuentra asidero en el principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo cuarto de la Carta; y finalmente (iv) un control a los **mecanismos de participación** ciudadana, especialmente lo relacionado con los numerales 2 y 3 del artículo 241 de la norma ibídem.

2.4.6.1.1. El decisum

Para ese alto tribunal, “*el **decisum** es la resolución concreta del caso, esto es, la determinación específica de si el acusado es o no culpable en materia penal, si el demandado debe o no responder en materia civil, si al peticionario el juez le tutela o no su derecho, si la disposición acusada es o no retirada del ordenamiento, etc.*”²⁴ (negritas propias). Dicho de otro modo, es la instrucción contenida en la parte resolutive del fallo, que contiene la respuesta directa del operador jurídico al clamor depositado en el instrumento que dio lugar a la apertura del proceso en el que se profirió, que por regla general es la demanda o su equivalente, aunque en otros casos puede no tener origen en la acción, sino en situaciones extraordinarias, como ocurre con los pronunciamientos derivados del control previo de constitucionalidad que realiza la Corte sobre las leyes estatutarias.

²³ Cfr. entre otras: SU-047 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

²⁴ Ibídem.

Con respecto a este elemento –*decisum*–, en la Sentencia SU-047 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero), la Corte afirmó que *“es natural que el decisum obligue a las partes en el litigio, con fuerza de cosa juzgada, pues de no ser así, el derecho no cumpliría su función básica de pacificación social. Sin embargo, por obvias razones de debido proceso, en principio, esa decisión sólo vincula a quienes participaron en la controversia judicial, salvo algunas excepciones, como los casos de acciones colectivas o cuando el ordenamiento confiere efectos erga omnes a determinadas sentencias, tal y como sucede con los procesos de control constitucional en nuestro país”*.

Dicho esto, debe afirmarse entonces que las sentencias de constitucionalidad²⁵ dictadas por la Corte obedecen a ese primer y cuarto nivel de control²⁶ y, según se dijo, su parte resolutive contiene un mandato imperativo que, por sus características, conlleva un deber generalizado de acatamiento, sin importar quienes hayan intervenido²⁷ en el proceso que dio lugar a la correspondiente sentencia, pues *“La Corte Constitucional, en lo que hace [referencia] a las normas sometidas a su examen, define, con la fuerza de la cosa juzgada constitucional, su exequibilidad o inexequibilidad, total o parcial, con efectos **erga omnes** y con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna”*²⁸ (negritas propias). De ahí que el *decisum* de las sentencias de constitucionalidad dictadas por la Corte tengan el carácter de premisas ineludibles y, al mismo tiempo, denoten irrefutables efectos vinculantes, que se integran a la lectura de un precepto legal o constitucional.

Lógicamente, que este efecto no solo es predicable de los fallos de dicha Corporación, habida cuenta que *“El Consejo de Estado, también con carácter general, ante el ejercicio de acciones de nulidad por inconstitucionalidad, decide si están llamadas a prosperar las pretensiones de los accionantes, y en caso*

²⁵ Cuya referencia viene precedida por la letra “C”.

²⁶ Abstracto y de mecanismos de participación ciudadana, respectivamente.

²⁷ La Corte en la sentencia C-461 de 2013 señaló: *“Es importante acotar que en los dos casos antes mencionado [control de constitucionalidad ante la Corte y control de constitucionalidad o legalidad ante el Consejo de Estado], usualmente se considera incluso que en rigor no existen partes en esos procesos. Ello por cuanto, se entiende que el actor no persigue a través de ellos un interés particular, sino que se mueve en beneficio de toda la comunidad en aras de proteger el orden jurídico, presuntamente afectado por la expedición de un acto inconstitucional o ilegal, según el caso. De allí que la decisión, cualquiera que sea, tenga efectos frente a todas las personas, quienes además pueden, si así lo desean, expresar su opinión durante esos trámites. Tampoco existe en realidad una parte demandada, aunque en algunos casos se le atribuye este carácter a la autoridad que hubiere expedido el acto acusado”*.

²⁸ C-600 de 1998, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

*afirmativo anula el acto administrativo correspondiente, retirándolo del ordenamiento jurídico*²⁹.

Ahora, cosa distinta es que los alcances del *decisum* se extiendan a momentos anteriores o posteriores al mismo, pues, la Corte tiene la facultad de modular los efectos de sus sentencias de constitucionalidad en el tiempo, permitiendo la posibilidad de que, independientemente de su carácter *erga omnes*, la aplicación del fallo cubija situaciones anteriores, inmediatas o posteriores al mismo.

Al respecto, resulta oportuno traer a colación que el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 –Estatutaria de la Administración de Justicia–, dispone que “[l]as sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, lo cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 1996 (M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Lo anterior significa que las sentencias de constitucionalidad de la Corte, y particularmente el mandato contenido en su *decisum*, tienen efectos *ex nunc*, es decir, a futuro. No obstante, cabe la posibilidad de que, excepcionalmente, recaigan sobre situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad al respectivo fallo, esto es, *ex tunc*, tal y como ocurrió en las sentencias C-149 de 1993 (José Gregorio Hernández Galindo), C-187 de 1997 (Eduardo Cifuentes Muñoz) y la C-702 de 1999 (M. P. Fabio Morón Díaz), entre otras. Aunque también puede ocurrir que se dicten sentencias de inconstitucionalidad diferida o, lo que es lo mismo, de constitucionalidad temporal, las cuales producen efectos a futuro, pero no inmediatos, como lo hizo la Corte con la sentencia C-818 de 2011 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), cuando declaró inexecutable los artículos del CPACA relacionados con el derecho de petición, conservando su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

Bajo ese contexto, cuando se examina la constitucionalidad de una norma a través del control abstracto que realiza la Corte –y eventualmente el Consejo de Estado–, el asunto se advierte sencillo: el *decisum* tiene fuerza vinculante para todas las personas y autoridades, judiciales y no judiciales. No obstante, cuando se trata de pronunciamientos emanados del control por vía de revisión y excepción de

²⁹ *Ibidem*.

inconstitucionalidad, es decir, el que nace de la acción de tutela, bien sea que sea que se hayan proferido por las Salas de Revisión de la Corte (sentencias “T”) o por su Sala Plena (sentencias “SU”), es necesario atender a las particularidades de cada caso.

En tal sentido refirió ese alto Tribunal que “... *en tutela, el decisum tiene los efectos que se determine en la parte resolutive de la sentencias...*”³⁰. Concretamente, en la sentencia T-203 de 2012 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), señaló que “*los efectos de las providencias de la Corte Constitucional son diversos en cada tipo de control constitucional (...); son **inter partes** cuando decide sobre una tutela; son **inter partes** cuando aplica de manera preferente la Constitución en el curso de un proceso concreto*” (negrillas propias).

Lo anterior quiere decir que en materia de tutela, el *decisum* incide exclusivamente en los sujetos que hacen parte del proceso, lo que implica, lógicamente que, en principio, quien no integró la *litis* que dio lugar a un fallo de tutela, no podrá beneficiarse del mismo.

Sin embargo, se trata de una regla general de la que el alto Tribunal puede apartarse, excepcionalmente, cuando requiera darle carácter extensivo a estas providencias, y siempre que así se especifique en ellas.

En tales casos, el *decisum* puede ser objeto de modulación respecto de sus destinatarios, con el propósito de que personas ajenas al trámite de la tutela sean cobijadas por las medidas que en la respectiva decisión se adopten. Dicha condición extensiva es posible a través de los efectos **inter pares** e **inter comunis**.

Al respecto, es menester acotar que “*La Corte Constitucional no ha definido de manera específica estos dos conceptos. Sin embargo, se ha entendido que la diferencia entre ellos residiría en el hecho de que en los efectos **inter pares** existen en el caso concreto elementos suficientes para establecer con claridad qué personas quedarían cobijadas por el efecto de la sentencia, mientras que cuando los efectos son **inter comunis** el número y nombre de los beneficiarios sería en cierta forma indeterminado, pues alcanza a abarcar a todas las personas que estén en posibilidad de demostrar que su situación fáctica*

³⁰ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*coincide con aquella analizada en la sentencia que expresamente prevé estos efectos*³¹ (negritas propias).

Con todo, a este punto, conviene recalcar que, “... sólo la Corte Constitucional puede otorgar efectos *‘inter pares’* o *‘inter comunes’* a los fallos de tutelas”³² (negritas propias).

Ahora bien, entrando en materia, para mayor claridad, debe decirse que los efectos **inter comunis** de una sentencia de tutela son aquellos mediante los cuales la decisión contenida en ella se hace extensiva a todas las personas que, sin haber sido accionantes en el trámite de la correspondiente tutela, comparten los mismos presupuestos fácticos –en condiciones de modo, tiempo y lugar– y jurídicos que aquellos que sí lo fueron.

A manera de ejemplo, se recuerda lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia SU-1023 de 2001 (M. P. Jaime Córdoba Triviño). En aquella oportunidad, “la Corte decidió que sus órdenes debían tener efectos *‘inter comunes’*, con el fin de proteger los derechos de todos los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., hubieran o no presentado acción de tutela, por considerar que al conceder el amparo exclusivamente en beneficio de los tutelantes, sin considerar los efectos que tal decisión tendría frente a quienes no habían interpuesto la acción de tutela, podría implicar la vulneración de otros derechos fundamentales”³³.

En similar sentido, hay que decir que los efectos **inter pares** de una sentencia de tutela son los que se extienden a cualquier otra situación jurídica análoga a la del asunto en el que se resolvió aplicar tal efecto. Dicho de otra forma, se trata de condición modulativa que tiene incidencia en todos los asuntos semejantes que se lleguen a suscitar.

Uno de los casos que mejor lo ilustra es el del Auto 071 de 2001 de la Corte (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), en el que dicha Corporación resolvió inaplicar el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000³⁴, por hallarlo contrario a la Constitución, otorgando, además, efectos *inter pares* a esa decisión.

³¹ Sentencia C-461 de 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

³² Corte Constitucional, sentencia SU-783 de 2003, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Al respecto, consultar también la sentencia T-843 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³³ Sentencia T-843 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

³⁴ Por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela.

En fin, recapitulando, el *decisum* es el elemento de la sentencia que contiene la solución concreta del caso puesto a consideración del operador jurídico. Tratándose de las que profiere la Corte Constitucional, sus efectos y vinculatoriedad dependerán del tipo de providencia y del asunto en particular. Así, a las de constitucionalidad subyacen los efectos *erga omnes* y *ex nunc* y, excepcionalmente, *ex tunc* y de inconstitucionalidad diferida (también conocida como constitucionalidad temporal); entre tanto, a la de tutela, los efectos *inter partes* y, excepcionalmente, *inter pares* e *inter comunis*.

2.4.6.1.2. La *ratio decidendi*

Por otro lado, “la ***ratio decidendi*** es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive”³⁵ (negrillas propias). Se trata de un elemento que constituye el factor determinante para dar respuesta al problema jurídico que entraña la sentencia.

En términos del profesor Manuel Fernando Quinche, la *ratio decidendi* “es un enunciado concreto, contenido en la sentencia, que define el caso o el pleito, mediante la formulación de una regla, cuya aplicación genera la decisión o el resuelve del caso concreto”³⁶.

Este elemento resulta de crucial importancia para el ejercicio de la actividad jurisdiccional, principalmente el de las altas cortes, en la medida en que de él derivan los presupuestos que deberán tener en cuenta los jueces y magistrados en los subsiguientes fallos.

Al igual que lo referido frente al *decisum*, uno de los factores de mayor trascendencia de la *ratio decidendi* está en su fuerza vinculante, no solo en lo atinente a la providencia que los contiene, sino respecto de las que en lo sucesivo se profieran, por la misma o por otra autoridad judicial.

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ QUINCHE, Manuel. El Precedente Judicial y Sus Reglas. Colección Precedentes Jurisprudenciales. Legis, Bogotá D. C., 2014. Pág. 19.

En la sentencia SU-168 de 1999 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la el Tribunal Constitucional señaló que el “...desconocimiento de la *ratio decidendi* de los fallos de la Corte Constitucional constituye una violación de la cosa juzgada constitucional y de la misma Constitución...”.

En esos términos, resulta simple la comprensión del concepto de *ratio decidendi*. Sin embargo, la forma en la que esta vincula a los operadores jurídicos denota una mayor complejidad y guarda una estrecha relación con la noción de “*precedente*”, que será analizada en acápites posteriores de esta providencia.

Ahora, no ocurre lo mismo con la extracción de este elemento en asuntos puntuales. La propia Corte ha reconocido que “La *ratio decidendi* de un caso, por supuesto, no siempre es fácil de extraer de la parte motiva de una sentencia judicial como tal, y por lo tanto, su obligatoriedad no implica la vinculación formal del juez a determinado fragmento de la sentencia descontextualizado de los hechos y de la decisión, aun cuando resulta conveniente que las altas Cortes planteen dichos principios de la manera más adecuada y explícita en el texto de la providencia, sin extender ni limitar su aplicabilidad, desconociendo o sobrevalorando la relevancia material de aquellos aspectos fácticos y jurídicos necesarios para su formulación en cada caso concreto”³⁷.

Para lograr la identificación de este factor de tanta relevancia en la providencia, se deben atender las pautas señaladas por la Corte Constitucional en la sentencia T-292 de 2006 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), así:

*“Puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la ratio de una **sentencia de constitucionalidad**, cuando: i) La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo; ii) la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Esta Corporación ha indicado que la ratio decidendi sobre un tema jurídico puede consolidarse ‘en una oportunidad posterior’, esto es, cuando de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos. En ese sentido, si bien la ratio de una sentencia surge de la sentencia misma, los fallos posteriores de la*

³⁷ Sentencia C-836 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte ofrecen los criterios autorizados para identificar adecuadamente dicha ratio; de manera tal que le permiten al juez o quien habrá de aplicar una sentencia, ser fiel a una interpretación constitucional determinada” (negritas propias).

De manera análoga se extrae la *ratio decidendi* de las sentencias de tutelas. La diferencia estriba en que en este último escenario la Carta Política no se confronta necesariamente con una norma que la contraría, sino también con la situación fáctica y jurídica de la que derive la vulneración de los derechos fundamentales de una o más personas. Así, de tal examen, efectuado a la luz de la Norma de Normas, se desprenderá una premisa que integre un silogismo jurídico conformado por un presupuesto fáctico que pueda plantearse de forma genérica, una consecuencia jurídica asociada al mismo, y la aplicación al caso concreto. Esa conjugación entre el presupuesto fáctico genérico y su consecuencia conforman la *ratio decidendi*, esto es, el porqué de la decisión.

Cuando se dice que las razones de la decisión puedan plantearse de forma genérica, lo que ello significa es la extracción de una regla jurisprudencial que pueda ser comprendida, aun sin las especificidades del caso concreto. En términos del profesor Quinche, se trata de un “*enunciado normativo particular establecido por una interpretación que se dispone en el texto de una sentencia proferida por un órgano de cierre jurisdiccional, que manda, permite o prohíbe algo. También se le llama ‘subregla’*”³⁸.

2.4.6.1.3. Los *obiter dicta*

Los *obiter dicta*, en ocasiones también llamados *dictums*, aunque llegan a constituir la parte más extensa de la sentencia, pertenecen a una categoría doctrinal de menor complejidad. En la sentencia SU-047 de 1999³⁹, la Corte Constitucional se refirió a ellos como “...*toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario*”.

También se dijo que “...*los obiter dicta tienen una fuerza persuasiva, que puede ser mayor o menor según el prestigio y jerarquía del tribunal, pero no son vinculantes; un dictum constituye entonces, en principio, un criterio auxiliar pero no obligatorio para los otros jueces*”

³⁸ QUINCHE, Manuel. Ob cit. Pág 19.

³⁹ M. P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

De ese contexto, se advierte que los dichos de paso depositados en una providencia contienen un carácter meramente ilustrativo y, si se quiere, pedagógico, habida cuenta que a través de ellos se dibuja el escenario en el que el juez resolverá el asunto, y se facilita el entendimiento y comprensión de las razones en las que se va a sustentar la decisión, sin que puedan llegar a convertirse en su fundamento.

Ahora, como quiera que lo anterior ha sido objeto de pacífica y reiterada jurisprudencia⁴⁰, no hace falta ahondar en sus detalles, por carecer de efectos prácticos para la tesis que se construye en razón de la presente solicitud de amparo.

2.4.6.2. Precedente

La noción de precedente entraña toda una serie de elementos y figuras que conllevan una gran complejidad en torno a ella, pues, acorde con nuestro sistema de fuentes de derecho, este ocupa una escaño muy importante, en la medida en que su construcción demarca la ruta que, en principio, debiera seguir la actividad jurisdiccional, pero al mismo tiempo, son huella indeleble del camino recorrido por ella.

En su acepción más simple, la Corte ha definido el precedente como *“aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”*⁴¹.

De lo anterior se desprende que la idea de precedente, así planteada, apareja un carácter vinculante para los operadores jurídicos, lo que quiere decir que las sentencias que anteceden la resolución de un caso particular constituyen fuente de derecho.

⁴⁰ Cfr., entre otras, las sentencias SU-1300 de 2001, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-292 de 2006, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-489 de 2013, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴¹ Cfr. sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-762 de 2011, M. P. María Victoria Calle Correa.

Luego, en ese marco, cobra total importancia la discriminación que en acápites precedentes se efectuó respecto de los elementos que integran la sentencia: el *decisum*, la *ratio decidendi* y los *obiter dicta*. De ellos, se dijo que sólo los dos primeros tienen fuerza vinculante para los operadores jurídicos, en las condiciones propias del tipo de providencia de que se trate (que para el Caso de la Corte Constitucional son de constitucionalidad y tutela)

La relevancia de tales elementos la explica, en buena forma, el referido Tribunal Constitucional en el Auto 071 de 2001 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), así:

“Esta decisión es un desarrollo de la competencia radicada en esta Corporación para determinar los efectos de sus providencias. Sobre este asunto crucial de la guarda de la integridad de la Constitución existe amplia jurisprudencia. Una primera línea se refiere a los efectos de la parte resolutive de las providencias.⁴² En este punto la Corte ha sido enfática y consistente en sostener que sólo ella puede determinar tales efectos, los cuales pueden variar en atención a diferentes criterios para asegurar la defensa efectiva de la Constitución en el contexto de cada caso, lo cual explica el desarrollo de la técnica de las sentencias modulativas. Una segunda línea se refiere a la fuerza vinculante de la doctrina constitucional contenida en la parte motiva de las providencias, no en su parte resolutive. En esta materia la Corte ha ido construyendo gradualmente un conjunto de criterios para conciliar la importancia de seguir los precedentes y el respeto a la independencia de los jueces”.

Lo anterior significa que el carácter vinculante de las sentencias que profiera la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con el *decisum*, se comprende desde la óptica de la modulación de sus efectos; al tanto que tal fuerza vinculante, en lo que atañe a la *ratio decidendi*, se cristaliza en la teoría de la obligatoriedad del precedente judicial.

Luego, el estudio contenido en este acápite se enfoca a esta segunda construcción doctrinal, según la cual existe una estrecha relación entre la noción de precedente y *ratio decidendi*.

Ello se explica en que, según el dicho de la Corte, ***“lo vinculante de un antecedente jurisprudencial es la ratio decidendi de esa sentencia previa, - o de varias si es del caso- , que resulta ser uno de los referentes fundamentales que debe considerar necesariamente un juez o autoridad determinada, como criterio de definición de la solución de un caso específico”***⁴² (negritas propias).

⁴² Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De tal argumento puede colegirse que, en esencia, el precedente es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirve(n) de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales la *ratio decidendi* constituye la regla jurisprudencial que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido.

Aunque este capítulo de la sentencia refiere a la interpretación de la Corte sobre esta noción de “precedente”, por ser la que interesa a la decisión para efectos de discernir los alcances de los distintos condicionamientos que ese Alto Tribunal ha imprimido al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, es válido, a modo de parangón, traer a colación que en el Consejo de Estado, igualmente, se ha pronunciado sobre este aspecto, *“Precisando también que ha de entenderse por precedente judicial vinculante únicamente la ratio decidendi de una sentencia en la cual el Consejo de Estado haya adoptado una postura interpretativa determinada frente a un punto de derecho, y que dicha ratio decidendi se define como el fundamento jurídico-normativo directo y razón suficiente de la decisión material adoptada en su parte resolutive, en términos específicos para los hechos del caso, esto es, como la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico”*⁴³.

Dando ese significado al precedente, el Consejo de Estado ha coincidido con la Corte Constitucional en que la importancia de ese mandato imperativo que deviene de la tesis, que al respecto se ha ido estructurando por vía de jurisprudencia, se explica en lo siguiente:

“1) El principio de igualdad, que es vinculante para todas las autoridades, e incluso, para algunos particulares que exige, que supuestos fácticos iguales se resuelvan de la misma manera y por consiguiente, con la misma consecuencia jurídica; 2) El principio de cosa juzgada, que otorga a los destinatarios de las decisiones jurídicas, seguridad jurídica y previsibilidad de la interpretación, pues si bien es cierto, el derecho no es una ciencia exacta, sí debe existir certeza razonable sobre la decisión; 3) La autonomía judicial, que no puede desconocer la naturaleza reglada de la decisión judicial, pues sólo la interpretación armónica de esos dos conceptos garantiza la eficacia del Estado de Derecho; 4) Los principios de buena fe y confianza legítima, que imponen a la Administración un grado de seguridad y consistencia en las decisiones, pues existen expectativas legítimas con protección

⁴³ Consejo de Estado, auto de 9 de marzo de 2014, C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente No. 11001-03-25-000-2013-01123-00.

jurídica; 5) Por razones de racionalidad del sistema jurídico, porque es necesario un mínimo de coherencia a su interior”⁴⁴.

Precisadas algunas de las razones que determinan la obligatoriedad del precedente judicial, se torna imperioso afirmar que este deber de acatamiento configura una regla general que, si bien no puede ser inobservada por los diferentes operadores jurídicos, no es menos cierto que, igualmente, en virtud de los principios de autonomía e independencia judicial, estos pueden distanciarse de las razones de una decisión emanada proferida por la Corte, *“pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”⁴⁵.*

Ahora bien, tratándose del precedente constitucional, el carácter vinculante adquiere una mayor connotación, acorde con el valor que nuestro ordenamiento normativo atribuye a la interpretación del máximo órgano de esa jurisdicción, así:

“Si en el sistema de fuentes las sentencias de la Corte Constitucional - por ser manifestaciones autorizadas y necesarias de la voluntad inequívoca de la Constitución -, prevalecen sobre las leyes, ellas igualmente resultan vinculantes para las distintas autoridades judiciales, que no pueden a su arbitrio sustraerse a la fuerza normativa de la Constitución, la cual se impone y decanta justamente en virtud de la actividad interpretativa de su guardián, tal y como se refleja en sus fallos. La supremacía y la integridad de la Constitución son consustanciales a la uniformidad de su interpretación. Si el texto de la Constitución se divorcia de la interpretación que del mismo haya dado la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias privativas, de suerte que ésta última se convierta en una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento, la fragmentación hermenéutica que se propiciaría inexorablemente conduciría a la erosión del valor cierto y vinculante de la Constitución, puesto que entonces habría tantas constituciones como intérpretes. Las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución, por lo demás presupuestos de su valor normativo superior, sólo se satisfacen si se concede a la interpretación que la Corte hace de sus preceptos el sentido de significado genuino y auténtico de su contenido y alcance. Lo anterior adquiere mayor claridad si se tiene presente que los principios de supremacía e integridad de la Constitución no tienen existencia autónoma, como quiera que su efectiva realización precisa de una firme voluntad consagrada a su defensa, ante todo; se trata de atributos cuya posibilidad material depende de la incesante función interpretativa de la Corte Constitucional, indispensable para su protección y vigencia”⁴⁶

⁴⁴ Consejo de Estado, sentencia de 31 de mayo de 2012, C. P. Víctor Hernando Alvarado Ardilla

⁴⁵ Sentencia C-037 de 1996, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Cfr., en el mismo sentido, las sentencias C-836 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil;

⁴⁶ Sentencia SU-168 de 1999, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En esos términos, cuando se trata de validar la aplicabilidad de un precedente judicial a un asunto en particular, resulta necesario que el operador jurídico verifique que “... (i) *En la ratio decidendi de la sentencia se encuentra una regla relacionada con el caso a resolver posteriormente.* (ii) *La ratio debió haber servido de base para solucionar un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante.* (iii) *los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia anterior deben ser semejantes o plantear un punto de derecho semejante al que debe resolverse posteriormente*”⁴⁷.

La relevancia de dichos factores es tal que “...será razonable que ‘cuando en una situación similar, se observe que los hechos determinantes no concuerdan con el supuesto de hecho, el juez esté legitimado para no considerar vinculante el precedente’. Estos tres elementos hacen que una sentencia anterior sea vinculante y, en esa medida, que se constituya en un precedente aplicable a un caso concreto. De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes”.

En fin, al precedente de la Corte Constitucional subyace un deber de acatamiento que, solo en circunstancias excepcionales puede ser desatendido. Es tan alto el valor de esa fuente de derecho que, inclusive el Alto Tribunal ha admitido que los fallos de sus propias Salas de Revisión puedan ser objeto de nulidad, cuando quiera que contraríen el precedente de la Sala Plena.

Así lo ha expresado, entre otros, en los autos A-129 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y A-148 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla):

“Así mismo, la jurisprudencia ha identificado otros supuestos en los que procede la nulidad contra fallos proferidos por las Salas de Revisión, a saber:

‘(i) *Cuando una Sala de Revisión modifica o cambia el criterio de interpretación o la posición jurisprudencial fijada por la Sala Plena frente a una misma situación jurídica. En la medida en que el art. 34 del Decreto 2591 de 1991 dispone que todo cambio de jurisprudencia debe ser decidido por la Sala Plena de la Corporación, el cambio de*

⁴⁷ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*jurisprudencia por parte de una Sala de Revisión desconoce el principio del juez natural y vulnera el derecho a la igualdad...*⁴⁸.

No sobra decir, a este punto, que el carácter vinculante de las sentencias de la Corte se predica tanto de las que profiere en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, como de las que dicta en el trámite de la revisión eventual de los fallos de tutela⁴⁹.

En materia de constitucionalidad, por ejemplo, indicó: *“En reiteradas ocasiones^[27], la Corte ha reconocido el carácter vinculante, obligatorio y de fuente de derecho, que tienen sus sentencias de constitucionalidad, reconocimiento que si bien, en un principio, no fue tan categórico^[28], hoy es irrefutable. Se ha entendido que el precedente constitucional, justificado en los principios de primacía de la Constitución, de igualdad, de confianza legítima y de debido proceso, entre otros, es indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia de los sistemas jurídicos”*⁵⁰

Así también, en punto a sus fallos de tutela, señaló: *“... la ratio decidendi de los fallos de tutela - descrita y caracterizada en los mismos términos de aquella correspondiente a las providencias de constitucionalidad -, resulta vinculante para los jueces. || La razón del valor vinculante de la ratio decidendi en materia de tutela, es como se dijo, asegurar la unidad en la interpretación constitucional en el ordenamiento y un tratamiento en condiciones de igualdad frente a la ley, por parte de las autoridades judiciales, que asegure la seguridad jurídica”*⁵¹

De la lógica proveniente de los anteriores argumentos, se colige que incuestionablemente el precedente tiene fuerza vinculante para los jueces. Sin embargo, en la sentencia C-539 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), empieza a consolidarse una tesis que venía cobrando fuerza en múltiples pronunciamientos anteriores, la cual se consignó en la regla de dicho fallo, así: *“...los fallos de la Corte Constitucional tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza*

⁴⁸ A-129 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁹ Cfr. sentencias SU- 047 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C- 836 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil; C-335 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-260 de 1995, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-175 de 1997, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-068 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; T-252 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz; y T-698 de 2004, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁵⁰ Sentencia T-270 de 2013, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁵¹ Sentencia T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

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) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas”.

De ahí que en, en ese momento, las subreglas que se extraen de las razones de la decisiones del alto tribunal se extienden no solo a los jueces y magistrados, sino también o otras autoridades, por ejemplo las de carácter administrativo.

Es tal la fuerza del precedente en nuestro ordenamiento, que la Corte ha llegado a establecer que *“[e]xisten casos en los cuales un servidor público incurre en el delito de prevaricato por acción, no por desconocer simplemente la jurisprudencia sentada por una Alta Corte, considerada ésta como una fuente autónoma del derecho, sino porque al apartarse de aquélla se comete, a su vez, una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general”*⁵².

2.4.6.3. Consideraciones a partir de las sentencias C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-816 de 2011 (M. P. Mauricio González Cuervo y C-588 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional: sentencias C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-816 de 2011 (M. P. Mauricio González Cuervo y C-588 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo.

Para comprender el alcance de la figura en cuestión, se hace necesario dilucidar, a la luz de la propia jurisprudencia de la Corte, los condicionamientos que, a través de dichos fallos, le ha imprimido al mecanismo.

En la parte resolutive de la C-634 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) dispuso:

“Declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 ‘por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo’, por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto

⁵² Sentencia C-335 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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.

En la parte resolutive de la C-816 de 2011(M. P. Mauricio González Cuervo):

“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”.

Y en la de la sentencia C-588 de 2012 (M. P. Mauricio González Cuervo):

“Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-816 de 2011, en relación con las expresiones ‘extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades’, ‘sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado’ y, ‘sentencia de unificación’ del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Segundo.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la expresión ‘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’, contenida en el numeral 3º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Tercero.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la expresión ‘sentencia de unificación’ del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y, de las expresiones ‘procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros’ y ‘la administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este código’, contenida en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Cuarto.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, por los cargos analizados en la presente sentencia”.

Pues bien, hay que señalar que los mandatos depositados en las antedichas sentencias no constituyen ninguna novedad, o cambio de precedente, por parte de la Corte Constitucional, respecto del valor de sus decisiones, desde su

interpretación de la configuración del sistema de fuentes de nuestro Estado Social de Derecho. Ello, por cuanto reitera el carácter vinculante de sus sentencias y la posición preferencial que ocupan dentro del ordenamiento jurídico –dado su rol de intérprete de la Carta Política–, así como la posibilidad de que los servidores públicos se aparten justificadamente de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre, exponiendo en forma debida y suficiente las razones del disenso.

Por otro lado, se tiene que la primera de las sentencias en cita reitera la posición que la Corte había fijado en la Sentencia C-539 de 2011 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Entre otras conclusiones, se planteó que, por encima de cualquier otra regla jurisprudencial, las autoridades administrativas deben observar las de la Corte, sin posibilidad de cuestionarla, contrario a lo que ocurre con los funcionarios judiciales, quienes sí podrían hacerlo, siempre que lo sustenten con razones suficientemente válidas y necesarias.

La segunda sentencia, reitera esa posición decantada en la primera, con la particular diferencia que en la C-539 de 2011 se refirió al deber de las autoridades de considerar las **decisiones** del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional **que interpreten las normas constitucionales aplicables al caso** –sin especificar cuál–, esta última de manera preferente, **en los asuntos de su competencia**; mientras que en la C-816 de 2011, se refirió explícitamente al deber de 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**, de observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

De ahí que se advierta palmario el hecho de que el condicionamiento de la Corte no desplazó, como objeto del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, pues, en realidad, lo que hizo fue aclarar que las autoridades tienen el deber de verificar en su trámite el respeto por el precedente constitucional, más allá de cualquier otra circunstancia o fuente jurisprudencial de derecho.

Finalmente, en la sentencia C-588 de 2012 decidió estarse a lo resuelto en la C-816 de 2011, refrendando además la posibilidad que tiene la entidad administrativa peticionada de oponerse a la extensión de una sentencia de

unificación del Consejo de Estado, conforme con las causales del artículo 102 del CPACA.

Por otro lado, resta destacar que el asunto en cuestión permite desarrollar múltiples aristas del plano doctrinal que subyace a la discusión. Sin embargo, por ser lo pertinente para los fines de esta providencia, la Sala, a este punto, se centrará en resolver un único interrogante, derivado de los condicionamientos referidos: **¿es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo descrito en esta providencia?**

Pues, atendiendo lo reseñado en este acápite y en los desarrollados previamente, la Sala anticipa que la respuesta a esta pregunta es negativa, como se pasa a explicar.

Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la *ratio decidendi* de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia.

El segundo argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en estas se sustrae de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su acatamiento se

entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización.

El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que, según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos inter partes y solo ese Alto Tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente.

Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte, en la que se reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico –como el que se estudia– para que la convalide.

Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo “T” o “SU”) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, de alguna forma, estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual, por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado.

En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para ese propósito, tal y como lo expresó el Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en auto de ponente de 15 de enero de la pasada anualidad⁵³:

“4.2 En lo atinente a la aplicación de la sentencia C- 155 de 2003 y del fallo de tutela T-1143 de 2005, ambas de la Corte Constitucional, deben hacerse las siguientes precisiones:

4.2.1 El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros previsto en los artículos 102 y 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue establecido por el legislador respecto de las sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado.

4.2.2 La Sección Segunda de esta Corporación⁵⁴ sobre la aplicación del precedente constitucional y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros señaló:

⁵³ Expediente No. 11001032700020130001700.

⁵⁴ Auto del 24 de junio de 2013 Expediente No. 11001-03-25-000-2013-00829-00, No. Interno: 1694-2013, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

“Si bien la Corte Constitucional mediante Sentencia C-816 de 2011, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, declaró exequible de manera condicionada el inciso 2 del artículo 102 del CPACA “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”; es claro que el mecanismo de extensión de jurisprudencia fue previsto por el Legislador respecto de sentencias de unificación dictadas por el Consejo de Estado, por lo cual, quien pretenda la extensión de los efectos de un fallo de esa Corporación debe identificar la providencia que invoca a su favor. Distinto es que el Juez, al resolver la solicitud, deba aplicar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia en cita.”

4.2.3 Si bien es cierto que el precedente constitucional debe ser tenido en cuenta al decidir este tipo de solicitudes, no lo es menos que en el mecanismo que se comenta no fue previsto, como causal para su procedencia, sentencias o providencias de la Corte Constitucional, sin que ello implique su desconocimiento, o mejor, su acatamiento al resolver el incidente de extensión, pero, se repite, esta circunstancia no releva al interesado del deber de identificar la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, cuya extensión pretende”.

En los anteriores términos, la Sala procederá a abordar el estudio del caso concreto.

2.5. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad

Como se vio, atendiendo la jurisprudencia de la Corporación y del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, la Sala advierte que la demanda satisface los presupuestos que exige su ejercicio; tal y como se explica a continuación:

2.5.1. La acción de tutela no se dirige contra una sentencia que decidió directamente una petición de amparo dentro de un proceso de la misma naturaleza. Es claro que se controvierte la providencia que negó una solicitud de aplicación de la figura de “*extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros*”, dictada en virtud de lo previsto por los artículos 10, 102 y 269 del CPACA.

2.5.2. De igual manera, en el presente asunto se cumple con el requisito de inmediatez⁵⁵, habida cuenta que entre la decisión que se reprocha –23 de abril de 2014⁵⁶– y la presentación de la demanda que convoca a esta Corporación –26 de mayo de 2012⁵⁷–, transcurrió menos de un mes; término que, a juicio de la Sala, resulta razonable.

2.5.3. Los accionantes no cuentan con otro medio de defensa judicial, distinto del mecanismo constitucional, para conjurar la eventual transgresión que la aludida decisión pueda ocasionar a su derecho fundamental al debido proceso. Lo anterior, teniendo en cuenta que se ataca una decisión ejecutoriada, contra la que no procede recurso alguno, según se explicó en el numeral 2.4.5.2. de este proveído.

2.5.4. En ese orden de ideas, la Sala precederá a pronunciarse de fondo respecto del reclamo deprecado, no sin antes insistir en el carácter excepcional de la acción de amparo, que tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada, el respeto de la autonomía judicial⁵⁸, la protección de los derechos obtenidos de buena fe por parte de terceros, la seguridad jurídica y la confianza en los fallos judiciales⁵⁹.

2.6. Solución del caso

El señor Fidel de Jesús Laverde y la señora María Dignora García, a través de apoderado judicial⁶⁰, promovieron acción de tutela⁶¹ contra el Consejo de Estado Sección Tercera, Subsección “B”, con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado por esa autoridad judicial al denegarles la extensión de jurisprudencia⁶² propuesta contra el *“Ministerio de Educación Nacional, Departamento del Guaviare y Acción Social”*,

⁵⁵ El mencionado requisito exige que la acción de tutela se interponga tan pronto se produce el hecho, acto u omisión al que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales, o por lo menos dentro de un término prudencial y consecuencial a su ocurrencia, pues el paso prolongado del tiempo, indica que se ha disipado la gravedad de la lesión y la urgencia de la protección deprecada, desvirtuándose así, la inminencia de la afectación. La razón de ser del referido principio, es evitar que este mecanismo constitucional de defensa se utilice como herramienta que subsane la desidia, negligencia o indiferencia de las personas que debieron buscar una protección oportuna de sus derechos y no lo hicieron, o que la misma se convierta en factor de inseguridad jurídica.

⁵⁶ Notificada en estrados (fls. 7 al 11).

⁵⁷ Fl. 14.

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁶⁰ Debidamente facultado (fl. 1).

⁶¹ Presentada el 26 de mayo de 2014.

⁶² No se especificó la sentencia cuya aplicación pretendía.

solicitándoles *“la indemnización integral por el desplazamiento forzado bajo la partida 201200059”*.

Dicha autoridad judicial, en audiencia del 23 de abril de 2014, negó el *petitum* al concluir que *“no se invocaron sentencias [de] unificación del Consejo de Estado sobre el tema de desplazamiento forzado, y que no existía para el tema (...) sentencia de unificación [,] al igual que no existía certeza probatoria sobre el desplazamiento”* (fl. 2).

El apoderado judicial de los peticionarios calificó la decisión enjuiciada como una *“vía de hecho”*, por desconocimiento del precedente, sustentando su afirmación en que en las sentencias C-634⁶³ y C-816 de 2011⁶⁴, la Corte Constitucional señaló que para la aplicación de la figura en cuestión también debía tenerse en cuenta, y con carácter preferente, su jurisprudencia de unificación. Por tal motivo, concluyó que lo pertinente en el caso examinado era que, en esos términos, la solicitud se decidiera de fondo, pues la Corte ha unificado su posición sobre el desplazamiento forzado en providencias como la T-025 de 1994⁶⁵ y sus correspondientes autos. Y según lo indicó la Sección Tercera, también de las sentencias *“T-985 de 2003, T-085 de 2009, T-025 de 2004, T-1094 de 2004, T-086 de 2006 y T-356 de 2011”*

De lo anterior, se colige que los tutelantes pretenden que a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia se le hagan extensivos los efectos de varias sentencias de tutela proferidas por la Corte Constitucional.

Sin embargo, tal y como se señaló en el acápite 2.4.6.3. de este proveído, tal hipótesis no resulta viable, en la medida en que a través del mecanismo en cuestión no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza, a través de las distintas figuras modulativas del *decisum*

Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado.

⁶³ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁴ M. P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁵ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela promovida por los señores Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García, a través de apoderado judicial.

Segundo: Notificar a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero de Estado

SUSANA BUITRAGO VALENCIA
Consejera de Estado