

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veinte (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Proceso No.: 2013 - 100
Demandante: CARLOS FABIO POVEDA Y OTROS.
Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL; NACIÓN - FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN.

REPARACIÓN DIRECTA

RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

(EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD)

I. ANTECEDENTES

1. El Juzgado Treinta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá, profirió sentencia el doce (12) de septiembre de 2014, por medio de la cual, DECLARÓ administrativa y extracontractualmente responsable a la NACIÓN – RAMA JUDICIAL y a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN por la privación injusta de la libertad del señor CARLOS FABIO POVEDA. (fls. 211-221, c.1).
2. En fecha cinco (05) de noviembre de dos mil quince (2015), esta Corporación, profirió sentencia de segunda instancia, notificada el día veinticuatro (24) de noviembre de 2015, en la cual MODIFICA el fallo de primera instancia, en el sentido de condenar a las entidades demandadas de la siguiente manera:
 - a. Daño emergente por concepto de honorarios la suma de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000).
 - b. Perjuicios morales a favor del señor Carlos Fabio Poveda, el equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. La parte demandante interpone recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, el día cuatro (04) de diciembre de 2015. (fls. 298, c.1).

II. CONSIDERACIONES

La Sala previó a estudiar la procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, encuentra pertinente en esta oportunidad plantear una excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 257 del CPACA.

1. Precisión Previa.

- 1.1. La Sala precisa que, consultado el comunicado de prensa No 14 del 13 y 14 de abril de 2016, la H Corte Constitucional mediante sentencia C-179 del 13 de abril de 2016, estudió la constitucionalidad de la expresión “*por los tribunales administrativos*” contenida en el

artículo 257 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011.

- 1.2. En esa oportunidad la H Corte Constitucional, declaró EXEQUIBLE la expresión normativa demandada; advierte la Sala, que de acuerdo al comunicado de prensa la demanda de inconstitucionalidad estaba dirigida a que las sentencias del H Consejo de Estado fueran susceptibles del recurso extraordinario de unificación; circunstancia que difiere del presente control difuso de constitucionalidad, por cuanto, el mismo, se fundamenta en la procedibilidad de las sentencias de única y primera instancia de los Juzgados Administrativos; y los fallos de primera instancia de los Tribunales Administrativos.

2. De la procedibilidad del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia –marco normativo artículo 257 del CPACA-

- 2.1. El artículo 257 del CPACA, preceptúa:

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

1. Noventa (90) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.

2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.

3. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.

4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes.

5. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

El recurso de unificación de jurisprudencia no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.[...]"(Subrayado de la Sala)

- 2.2. De una simple lectura del contenido del citado artículo, se concluye que el legislador estableció dos **limitantes** de procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, así:
 - a. El primero relacionado con aspectos de orden económico; esta limitante se materializa según la sentencia tenga naturaleza absolutoria o condenatoria.

En los eventos de una sentencia absolutoria la limitante económica la determina el valor de las pretensiones de la demanda; cuando se trata de una sentencia de condena la limitante la determina el valor económico de la condena.

- b. La segunda limitante, guarda relación con el factor funcional, es decir, si se trata de una sentencia de única, primera, o segunda instancia.
- 2.3. En ese sentido, se consagró una regla general al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, referido a que procede contra sentencias de única y primera instancia proferidas por los Tribunales.
- 2.4. Igualmente, si se trata de sentencias con contenido patrimonial económico deben ser igual o superior a los topes establecidos en el citado artículo 257 del CPACA.

3. De la causal objetiva de procedibilidad del recurso extraordinario de unificación.

- 3.1. En primer lugar debe precisar la Sala, que la finalidad del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, es la de asegurar la unidad de la interpretación del derecho y su aplicación uniforme.
- 3.2. La H Corte Constitucional, en relación a la unificación de la jurisprudencia señaló: “[...]El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente **para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas**, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores[...]”¹ (Negrillas fuera de texto)
- 3.3. En segundo lugar, el artículo 258 del CPACA, consagra la causal de procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, bajo el siguiente tenor:

*“[...] Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia **cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado**[...]Negrillas fuera de texto)*
- 3.4. En ese sentido, se observa, que el legislador consagró una **CAUSAL OBJETIVA** de procedibilidad del recurso, relacionada con desconocer, contrariar u oponerse frente a una sentencia de unificación.
- 3.5. En este punto resalta la Sala, que el desconocimiento de una sentencia de unificación, puede tener como causa: una sentencia de única, primera, segunda instancia, ya sea proferidas por los jueces singulares (Juzgados) o colegiados (Tribunal)
- 3.6. Bajo esa lógica, el desconocimiento de una sentencia de unificación

¹ Corte Constitucional; Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO; noviembre 1 de 2011; Sentencia C-816/11.

también se configura en un proceso menor a 450 SMMLV², habida cuenta, que los jueces tienen la facultad de separarse de un precedente jurisprudencial al margen de la cuantía del proceso, por tratarse de un aspecto de orden jurídico.

4. De las sentencias de los Juzgados Administrativos y el recurso extraordinario de unificación.

- 4.1. En atención a lo anteriormente indicado, se puede señalar, que si bien el legislador consagró una exclusiva causal de naturaleza objetiva - desconocimiento de una sentencia de unificación- para la procedencia del recurso extraordinario; de igual manera, consagró unas limitantes para su procedencia.
- 4.2. Esta situación conlleva a que coexistan sentencias que no sean susceptibles del recurso extraordinario de unificación pese a que se configure la causal objetiva ya indicada. Obsérvese:

Sentencia de única	Sentencia de primera instancia negando pretensiones o condenando
No procede	Independientemente del valor económico de las pretensiones o de la condena, NO procede

- 4.3. Lo anterior conlleva a una conclusión evidente, relacionada a que **Independientemente del valor económico de las pretensiones o de la condena** el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia **no procede** contra las sentencias de primera y única instancia proferidas por los Juzgados Administrativos.
- 4.4. Significa entonces, que sí una sentencia proferida en única o primera instancia por los Juzgados Administrativos, desconoce una decisión de unificación, **los sujetos procesales no tienen los mismos derechos de igualdad y acceso a la administración de justicia**, por cuanto se torna improcedente el recurso extraordinario de unificación a pesar de la causal objetiva que lo caracteriza.

5. De las sentencias de los Tribunales Administrativos y el recurso extraordinario de unificación.

- 5.1. De acuerdo con la normativa en estudio, el recurso extraordinario solamente procede frente a sentencias dictadas en única y segunda instancia proferidas por los Tribunales Administrativos; pero dicho postulado, está supeditado al cumplimiento de los requisitos de orden económico establecidos por el legislador.
- 5.2. Cuando se trate de sentencias de contenido patrimonial, se exigen unos determinados montos económicos referidos con la condena o las pretensiones de la demanda, que para el caso que nos ocupa – reparación directa- debe superar los 450 SMMLV.
- 5.3. Quedan igualmente excluidas independientemente del monto económico, las sentencias de primera instancia proferidas por los

² Se precisa, que esta cuantía es para los procesos de reparación directa,.

tribunales administrativos.

Sentencias de única y segunda instancia sin valor económico	Sentencia de única instancia		Sentencia de Primera Instancia	Sentencia de segunda instancia	
	<u>Procede</u>	Si las pretensiones no superan el tope normativo		Si la condena no supera el tope normativo	<u>NO procede</u>
	<u>NO Procede</u>	<u>NO procede</u>		<u>NO Procede</u>	<u>NO procede</u>

En atención a estas particularidades, que eventualmente se dan en un proceso tramitado ante los jueces administrativos o ante los tribunales, la Sala a continuación, fundamenta las razones por las cuales se configura la excepción de inconstitucionalidad, abordando inicialmente la limitante relacionada con la instancia en que se profiere la respectiva sentencia; y posteriormente la limitante, que guarda relación con el factor económico.

6. De la inconstitucionalidad de la limitante relacionada con la instancia en que se profiere la respectiva sentencia.

6.1. En primer lugar, según el artículo 257 del CPACA, el recurso procede únicamente contra sentencias de única y segunda instancia proferidas por los Tribunales Administrativos; por tanto, el recurso se torna improcedente frente: a **todas las sentencias** de única y primera instancia proferidas por los Juzgados Administrativos, y de igual manera, respecto a las sentencias de primera instancia proferidas por los Tribunales.

6.2. No puede desconocerse, con base en la distribución de competencias consagradas en la Ley 1437 de 18 de enero de 2011³ que el mayor porcentaje de controversias se asumen tanto por los juzgados como por los tribunales en primera instancia; sentencias, que de conformidad con lo reglado estarían excluidas del recurso extraordinario de unificación, bajo el agravante, que dada la causal objetiva del recurso, igualmente estas providencias pueden desconocer una determinada sentencia de unificación.

³ Artículo 157. *Competencia por razón de la cuantía.* Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años.

- 6.3. Podría sostenerse, que estas sentencias están excluidas, habida cuenta, que frente a ellas procede el recurso ordinario de apelación, y mediante el mismo, el superior en segunda instancia –en principio- estaría facultado para revisar, si el juez de primera instancia desconoció en el caso concreto una sentencia de unificación.
- 6.4. Aun aceptando en gracia de discusión ese argumento, el mismo no es suficiente por cuanto, implicaría que el recurso extraordinario de unificación estaría supeditado al recurso ordinario de apelación, es decir, que si la sentencia no se impugna no procede el recurso de unificación de jurisprudencia; tal interpretación, desnaturaliza el concepto de causal objetiva que caracteriza el recurso extraordinario de unificación.
- 6.5. Esa tensión, entre la procedibilidad del recurso extraordinario unificación; y la libertad configurativa del legislador, relacionada a que el recurso extraordinario esta supeditado a la interposición de los recursos ordinarios (apelación), ya fue solucionado por la H Corte Constitucional cuando precisó:

(...)

Igualmente, tampoco resulta compatible con el derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, que se exija la interposición de un recurso de apelación como condición procesal para acceder al recurso extraordinario de revisión. Dada la naturaleza de las causales del recurso extraordinario, la mayoría referidas a hechos no conocidos al momento en que se dicta la sentencia, no resulta jurídicamente viable sujetar el ejercicio de recursos extraordinarios al uso de los de naturaleza ordinaria. **Una exigencia de este tipo forzaría a que siempre fuera necesario apelar la sentencia, con el fin de dejar abierta la puerta para la eventual ocurrencia de alguna de las causales que da lugar al recurso extraordinario de revisión. Tal exigencia procesal, crea un requisito no establecido en el ordenamiento, que no solo aumenta la carga de trabajo de la jurisdicción contenciosa, encarece de manera innecesaria el acceso a la justicia, sino que desconoce la finalidad por la cual fueron establecidos los recursos extraordinarios, que no es otra que la búsqueda de la verdad material.[...]**⁴ (Negrillas fuera de texto)

- 6.6. En ese orden de ideas, aceptar que el recurso extraordinario de unificación, solamente procede frente a las sentencias de segunda instancia dictadas por los Tribunales, tal y como lo estableció la H Corte Constitucional, es **vulnerar el derecho a la igualdad y el acceso a la administración justicia**, por cuanto las sentencias de los jueces administrativos (única y primera) como las de los Tribunales en primera instancia, quedarían sin la posibilidad de acceder a este recurso extraordinario.
- 6.7. Así las cosas, la Sala concluye por lo anterior, que dada la naturaleza, finalidad, y causal objetiva establecida para la procedibilidad del recurso extraordinario de unificación; excluir este tipo de sentencias o condicionar la procedibilidad del recurso extraordinario a la interposición de los recursos ordinarios, es desconocer los derechos

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-520 de agosto 4 de 2009, expediente D-7485.

constitucionales de igualdad y acceso a la administración de justicia.

7. De la inconstitucionalidad de la limitante relacionada con el factor de orden económico

- 7.1. Parte la Sala por reiterar y precisar, que la existencias de un causal objetiva como fundamento de procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, conlleva a que los fines del recurso deben garantizarse ante cualquier sentencia, independientemente del valor de las pretensiones o del resultado económico de la condena.
- 7.2. Ahora bien, la Sala encuentra que la H Corte Constitucional en la sentencia C-520 de agosto 4 de 2009, se pronunció frente a la inconstitucionalidad de establecer **limitantes para que proceda el recurso extraordinario** de revisión en el Decreto 01 de 1984, al respecto sobre esa sentencia, la Sala rescata lo siguiente:

"[...] el artículo 185 cuestionado en el presente proceso establece que este recurso extraordinario de revisión sólo procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia.

En esta medida, de acuerdo con esta regla, quedarían excluidas del recurso extraordinario de revisión, las sentencias proferidas en procesos de única instancia de competencia de los jueces administrativos, las sentencias no apeladas proferidas en los procesos conocidos por los jueces administrativos en primera instancia; las sentencias proferidas en segunda instancia por los jueces administrativos; y las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

[...]

En todos los eventos previstos en el artículo 188 CCA, se garantiza al perjudicado con una sentencia que desconoce la justicia material, la posibilidad de acceder a la justicia y obtener la protección de sus derechos. Tal como lo ha señalado esta Corporación en distintas oportunidades, el recurso extraordinario de revisión constituye un desarrollo armónico del derecho a acceder a la administración de justicia.

[...]

La disposición cuestionada niega la posibilidad a quien se ha visto perjudicado con una sentencia fundada en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos, **de obtener la tutela judicial efectiva. Las causales** que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en lo contencioso administrativo, **pueden configurarse en cualquier clase de proceso cuya naturaleza permita su ocurrencia.** No obstante, la norma cuestionada **excluye del recurso de revisión ciertas sentencias, sin que tal exclusión tenga justificación constitucional.**"⁵

- 7.3. De acuerdo con lo expuesto por la H Corte Constitucional, se **vulnera**

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-520 de agosto 4 de 2009, expediente D-7485.

derechos constitucionales como el acceso a la administración de justicia e igualdad cuando se condiciona la procedibilidad de un recurso extraordinario. En el presente caso, se presenta algo similar, toda vez, que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia está supeditado a unos topes económicos determinados por el legislador.

- 7.4. En atención a lo anteriormente expuesto, la Sala concluye, que este recurso fue creado con la finalidad de proteger la interpretación homogénea del derecho y respetar la seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos; en ese sentido, **los casos deben ser revisados cuando el interesado considere que no se aplicó una sentencia de unificación de jurisprudencia del H. Consejo de Estado al margen de limitantes económicas;** por cuanto, si se da una lectura literal y no constitucional de la norma, se le impide el acceso a la administración de justicia e igualdad al impugnante.

8. De la libertad configurativa del legislador en materia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

- 8.1. La H Corte Constitucional frente a la libertad configurativa del legislador precisó:

"[...]la libertad de configuración política del legislador [...], aunque es amplia, encuentra ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos y garantías fundamentales, y la plena observancia de las demás disposiciones constitucionales.

*En relación con esto último, se debe destacar que el derecho al debido proceso exige que **todo procedimiento regulado en la ley, se ajuste a las reglas básicas derivadas del artículo 29 de la Constitución,** como son, la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, **la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones,** la garantía del derecho de defensa y la posibilidad de presentar y controvertir pruebas, con lo cual se le fija al legislador un referente mínimo de regulación en la materia, **que de no ser observado implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales.***

*Quiere decir lo anterior, que aun cuando el legislador es competente para establecer, dentro de un cierto margen de discrecionalidad, los procedimientos, sus formas, términos y ritualidades, **unos y otros deben ser razonables y estar dirigidos a garantizar en todo caso el derecho sustancial.** Tal y como lo ha puesto de manifiesto esta Corporación, "es la ley la que consagra los presupuestos, requisitos, características y efectos de las instituciones procesales, cuyo contenido, en tanto que desarrollo de la Constitución y concreción de los derechos sustanciales, no puede contradecir los postulados de aquélla ni limitar de modo irrazonable o desproporcionado éstos."⁶[...]"⁷*

- 8.2. De conformidad con lo anterior, es claro que si bien la libertad configurativa del legislador es amplia ésta no es absoluta, toda vez

⁶ Sentencia C-1335 de 2000.

⁷ Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010). Sentencia C-980/10

que se encuentra limitada por el respeto de los principios y fines del Estado, y los derechos fundamentales, en especial el derecho al debido proceso (artículo 29)

- 8.3. Bajo es postulado, no hay duda para la Sala, que **no se encuentra razonable la discriminación establecida por el legislador**, relacionada con excluir del recurso extraordinario de unificación las sentencias de única y primera instancia proferidas por los juzgados administrativos, y las sentencias de primera instancia de los tribunales administrativos, toda vez, que es posible que éstas providencias desconozcan una sentencia de unificación.
- 8.4. Lo anterior por cuanto, no se puede perder de vista, que el recurso extraordinario procede frente a sentencias ejecutoriadas, razón por la cual, **no es razonable que la procedibilidad quede supeditada a la interposición del recurso de apelación**; o, como ocurre con las **sentencias de única instancia** de los juzgados administrativos, **ni siquiera existe la posibilidad**, que el asunto sea susceptible del recurso extraordinario de unificación.
- 8.5. En esa línea de pensamiento, no se encuentra razonable, que respecto a una causal objetiva como la contemplada para el recurso extraordinario de unificación, se acepte la diferencia, según la cual, frente a unas sentencias procede el recurso y respecto a otras no, fundamentado simplemente en limitantes de orden económico o la instancia de la sentencia.
- 8.6. Por el contrario, para la Sala es claro, que una justificación razonable implicaría **per se**, que **el recurso extraordinario procede frente a cualquier sentencia**; premisa, que se encuentra en armonía con el derecho fundamental al debido proceso, y, al acceso a la administración de justicia.
- 8.7. Advierte la Sala, **que la presente excepción de inconstitucionalidad es razonable**, habida cuenta, que se funda en el derecho fundamental a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia, por cuanto el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se funda en una causal objetiva.
- 8.8. Todo lo precedente, sin perjuicio que en el presente asunto, solamente se estudió uno de los requisitos de procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, razón por la cual, **la anterior excepción de inconstitucionalidad no implica per se, que todas las sentencias terminen en sede de recurso extraordinario** ante el H Consejo de Estado; habida cuenta, que en todo caso, le asiste una carga procesal al recurrente, relacionada con la oportunidad, la identificación de la sentencia de unificación desconocida; y en especial la sustentación del recurso, que son limitantes constitucionales, que respetan la naturaleza extraordinaria del recurso.

9. Otras consideraciones igualmente importantes

- 9.1. Ahora bien, la Sala encuentra que existe una circunstancia adicional, relacionada a que: si se acepta, que el recurso de unificación procede

solamente cuando se cumple los requisitos del artículo 257 CPACA (factores económicos y la instancia de la sentencia), el recurrente quedaría con la posibilidad de acudir a la acción de tutela, a efectos de estudiarse por esta vía la posibilidad de aplicar la sentencia de unificación⁸.

- 9.2. Al respecto precisa la Sala, que no es de recibo que se interponga una acción de tutela, cuando se rechaza el recurso extraordinario de unificación; toda vez, que **el Juez de la tutela termina desplazando al juez de la unificación**; cuando las finalidades de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, están dirigidas a que exclusivamente el H Consejo de Estado (sección especializada), conociera del recurso extraordinario de unificación.
- 9.3. Dicho de otra manera, si el legislador determinó que el H Consejo de Estado era el competente para conocer del recurso extraordinario de unificación, no es de recibo, que si se rechaza el recurso, sea el juez de tutela quien con posterioridad se pronuncie de fondo sobre el desconocimiento de la sentencia de unificación.
- 9.4. En esa línea de pensamiento, la Sala advierte, que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para analizar el desconocimiento de una sentencia de unificación, por cuanto esta competencia radica exclusivamente en el H Consejo de Estado como Tribunal Supremo de la jurisdicción contenciosa administrativa.

10. Conclusiones:

- 10.1. Está demostrado que las sentencias de única y primera instancia proferidas por los juzgados administrativos, como las sentencias de primera instancia de Tribunales administrativos, pueden desconocer una sentencia de unificación expedida por el H Consejo de Estado.
- 10.2. Está demostrado, que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se concreta exclusivamente en una causal objetiva - cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado-.
- 10.3. Está demostrado, que las limitantes económica y funcional desnaturalizan la propia razón de ser del recurso extraordinario, habida cuenta, que excluye sentencias, que pueden desconocer determinada sentencia de unificación.

Así las cosas, el aparte subrayado del artículo 257 del CPACA desconoce los derechos: a la igualdad (artículo 13 CN) al debido proceso (artículo 29 CN)

⁸ Frente a la procedibilidad de la tutela para verificar el incumplimiento de una sentencia de unificación, -ver entre otros los siguientes pronunciamientos- Consejo de Estado; Sección Quinta; Consejero Ponente: Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio; Expediente: 11001-03-15-000-2015-03539-00. Sección Quinta; Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente: 11001-03-15-000-2015-03050-00. Sección Segunda - Subsección "A". Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez; expediente: 11001-03-15-000-2015-02783-00.

acceso a la administración de justicia⁹ (artículo 229 CN¹⁰) tornándose inconstitucional la normativa; y por ende, se debe entender, que **el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra cualquier sentencia ejecutoriada.**

11. De los Requisitos del Recurso en el Caso en Concreto.

- 11.1. De acuerdo al artículo 261, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia podrá ser interpuesto por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta.
- 11.2. El recurrente tendrá veinte (20) días para sustentar el recurso, una vez surtida esta actuación, se ordenará REMITIR el expediente al H. Consejo de Estado.
- 11.3. Según el artículo 262 del CPCA el escrito del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá contener:
 1. La designación de las partes.
 2. La indicación de la providencia impugnada.
 3. La relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio.
 4. La indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.
- 11.4. En el presente asunto, se observa que el recurso interpuesto es contra la sentencia de segunda instancia del cinco (05) de noviembre de dos mil quince (2015) proferida por esta Corporación,
- 11.5. En este punto es importante precisar, que en el presente caso respecto al límite económico, se tienen las siguientes particularidades:
 - a. Revisada la demanda, las pretensiones superaban el monto de los 450 SMMLV¹¹, significa entonces, que en el evento de **negarse las pretensiones de la demanda** –bien sea en primera o en segunda instancia- el presente asunto **era susceptible del recurso de unificación.**

⁹ Al respecto la H Corte Constitucional precisó: "[...]El acceso a la administración de justicia, se constituye para el individuo en una necesidad inherente a su condición y naturaleza, sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica-política por el cual optó el Constituyente de 1991. **Así, el acceso a la administración de justicia se erige en nuestro ordenamiento superior como un derecho fundamental de los individuos**, que como tal prevalece y goza de protección especial por parte del Estado. Ahora bien, la realización de dicho derecho **no se agota en la posibilidad real que debe tener cualquier persona de presentar sus solicitudes o de plantear sus pretensiones** ante las respectivas instancias judiciales, ese es apenas uno de los componentes de dicho derecho, el efectivo acceso a la administración de justicia, como lo ha precisado esta Corporación, se logra, "...cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, **el juez garantiza igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados.** Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar al derecho al que hace alusión la norma que se revisa -que está contenida en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales, susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior.[...]" Sentencia: T- 476/98

¹⁰ ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

¹¹ Las pretensiones de la demanda son las siguientes:

- Daño emergente: 35.856.000 : 55 SMLMV
- Lucro cesante: 40.942.606: 63 SMLMV
- Morales: 1.000 SMLMV por cada accionante Son 5 es decir: 5.000 SMLMV
- Daño a la salud; 800 SMLMV por cada accionante Son 5 es decir 4.000 SMLMV
- **Total : 9.118 SMLMV**

- b. Por otro lado, en atención a la **condena impuesta en primera instancia**, se tiene que igualmente se cumplía con el requisito de la cuantía¹² (450 SMMLV), por ende, si el juez de segunda instancia confirmaba la condena impuesta, el presente asunto **era susceptible del recurso de unificación**.
- c. Posteriormente, la sentencia de segunda instancia proferida por este Tribunal –objeto del recurso de extraordinario de unificación- **moduló los perjuicios establecidos por el a quo**¹³.
- 11.6. Obsérvese, que el límite económico conlleva a una contradicción de principios, por cuanto, si bien la sentencia de segunda instancia es la que determina la procedibilidad del recurso extraordinario de unificación, en los eventos en que se modifique la condena, y ésta no supera el monto establecido; en estricto sentido, se torna improcedente el recurso, aunque se desconozca una sentencia de unificación del H Consejo de Estado.
- 11.7. En consideración de la Sala, no se trata de una simple diferencia interpretativa de la norma que se analiza (artículo 257 del CPACA) por el contrario, fundamentar el recurso extraordinario de unificación en el factor económico, conlleva no solamente a desnaturalizar la finalidad propia del medio de impugnación extraordinario, sino igualmente, a desconocer los derechos constitucionales invocados de: igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

Por consiguiente, en atención a la excepción de inconstitucionalidad anteriormente planteada; la Sala admitirá el recurso extraordinario interpuesto, por cuanto el recurrente considera que se desconoció una sentencia de unificación del H. Consejo de Estado; y al cumplirse desde el punto vista procesal la causal objetiva, encuentra la Sala procedente el medio extraordinario de impugnación.

RESUELVE

PRIMERO: Se declara de oficio la **excepción de inconstitucionalidad** de las limitantes de instancia y económicas consagradas en el artículo 257 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, que impiden la procedibilidad del recurso extraordinario de unificación.

SEGUNDO: Con fundamento en la anterior decisión, el recurso extraordinario de unificación presentado por la parte actora procede de conformidad con los artículos 258 y 261 del CPACA, habida cuenta, la causal objetiva que la fundamenta y el cumplimiento de los demás requisitos establecidos por el legislador.

¹² La condena en primera instancia es del siguiente tenor:

- Morales: 400 SMLMV
- Vida de relación: 400 SMLMV
- **Total: 800 SMLMV**

¹³ La condena en segunda instancia fue la siguiente:

- Daño emergente: 2 SMLMV
- Morales: 20 SMLMV
- **Total: 22 SMLMV**

TERCERO Conceder el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de segunda instancia proferida el día cinco (05) de noviembre de dos mil quince (2015) por esta Corporación.

CUARTO: Correr traslado por veinte (20) días al recurrente para que sustente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

QUINTO: Sustentado el recurso, REMITIR el expediente al H. Consejo de Estado – Sección Tercera

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aprobado en sesión de la fecha. Acta No.)

**JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
MAGISTRADO**

**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
MAGISTRADA**

**ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MAGISTRADO**

MADA/AEBT