

IV. EXPEDIENTE D-10973 - SENTENCIA C-179/16 (Abril 13)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1437 DE 2011
(Enero 18)

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

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.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*por los tribunales administrativos*" consagrada en el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, por los cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, la Corte debía establecer si la limitación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las decisiones de única y segunda instancia por los tribunales administrativos, vulnera los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como el principio de seguridad jurídica, en la medida en que, según lo aduce el demandante, sin justificación alguna se excluye su procedencia respecto de fallos que en esas mismas instancias se profieren por las distintas secciones y subsecciones que integran el Consejo de Estado, a pesar de que igualmente pueden ser contrarias a una *sentencia de unificación* dictada por este Tribunal.

El análisis de la Corte partió de la existencia de un amplio margen de configuración normativa en materia procesal, con miras a garantizar los objetivos del Estado social de derecho y asegurar la prevalencia del derecho sustancial. Como consecuencia, le corresponde evaluar y definir las características, términos y demás elementos que integran el procedimiento judicial, incluso puede privilegiar determinados modelos y prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos. No obstante, el legislador se encuentra sometido a los siguientes límites: (i) la imposibilidad de modificar una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución; (ii) el respeto de los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) el deber de velar por la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

Con el fin de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, el legislador consideró oportuno establecer una categoría especial de providencia que se denomina *sentencia de unificación jurisprudencial*, que brinde claridad a la administración y a los jueces sobre las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes. Hoy, la labor de unificación jurisprudencial tiene tres fuentes: (a) la Sala Plena del Consejo de Estado respecto de los asuntos provenientes de sus secciones y éstas en relación con los casos provenientes de sus subsecciones o de los tribunales administrativos; (b) las sentencias que se expidan al decidir recursos extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia, este último, respecto de las sentencias de única o segunda instancia de los tribunales administrativos contrarias a una sentencia de unificación de jurisprudencia proferida por el Consejo de Estado; y (c) sentencias del Consejo de Estado dictadas en virtud del mecanismo de eventual revisión de acciones populares y acciones de grupo.

Lo primero que advirtió la Corte es que la norma acusada no desconoce el derecho a la igualdad, puesto que los sujetos y la situación que se compara no se encuentran en idénticas

circunstancias y de ahí que resulta válida la limitación de procedencia que se impone en la ley. En efecto, la restricción del recurso a las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos (y no permitir la contra las que profieren las secciones del Consejo de Estado) busca preservar con exclusividad, como ya se explicó el *precedente vertical* que se deriva de las sentencias de unificación. En tal virtud, el señalamiento de la citada autoridad no corresponde a una decisión carente de sentido, por cuanto, de una parte, se entiende que las decisiones de los juzgados administrativos deben seguir igualmente el mismo precedente y que en el caso que lo desconozcan, se activa la posibilidad de controvertir lo fallado mediante los recursos ordinarios. Por ello, una de las reglas de prosperidad del recurso extraordinario en cuestión, es que haya apelado la sentencia de primer grado, "*cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella*". De otro lado, porque en el caso de las divisiones que se producen dentro de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esto es, las secciones y subsecciones que la integran, corresponde a una medida de distribución del trabajo, pero no existe ninguna relación jerárquica o de subordinación funcional entre ellas, así como en su relación con la Sala Plena, en los asuntos que son objeto de su exclusivo conocimiento.

En segundo lugar, la Corte determinó que visto el objeto del recurso extraordinario de unificación, es claro que no resulta comparable la situación de hecho planteada por el demandante. Mientras que la delimitación que se hace del recurso a los fallos de única y segunda instancia de los tribunales administrativos, se justifica en que la contradicción con una sentencia de unificación puede estar mediada por el desconocimiento a la decisión de plantear un apartamiento justificado de la línea vigente, como lógica que subyace en el principio de obligatoriedad de un precedente vertical. En la medida en que no se presenta una relación jerárquica entre las secciones y subsecciones, como en su relación con la Sala Plena, la circunstancia de hecho que se plantea es totalmente distinta. Si llegare a hacerse necesario modificar un precedente horizontal planteado en una *sentencia de unificación* el artículo 271 del CPACA permite definir o sentar nuevos precedentes (v.gr. en casos de importancia jurídica o trascendencia económica). Este mecanismo alternativo puede activarse por actuación del propio Consejo de Estado, solicitud del Ministerio Público o solicitud de parte, lo cual facilita el acceso a la justicia.

En conclusión, la Corte estableció que no resulta comparable la situación de hecho planteada por el accionante, toda vez que visto el objeto del recurso, se encuentra que su construcción teórica y normativa se articula alrededor de la protección del *precedente vertical* formulado en sentencias de unificación, mientras que el *precedente horizontal* que surge de las mismas, se garantiza a través de otras herramientas judiciales, como son las previstas en el artículo 271 del CPACA.

Por último, la Corporación no encontró que la limitación que se impugna lleva consigo una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, ni del principio de seguridad jurídica. A su juicio, la restricción impuesta corresponde a una manifestación de la potestad normativa en materia procesal, lo que habilita que el diseño de cada recurso se haga a partir de la búsqueda de un fin u objetivo concreto que lo torne ajustado a su naturaleza jurídica, siempre que se respeten los valores, principios y derechos consagrados en la Carta. A partir de las distinciones anteriores, la Corte no advirtió que dicha limitación suponga un desconocimiento de estos preceptos constitucionales; por el contrario, consideró que se trata de una medida que contribuye a la realización y al fortalecimiento de la función de unificación jurisprudencial que cumple el Consejo de Estado, como órgano de cierre y Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. En todo caso, para eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto en casos iguales, como ya se indicó, el CPACA dispuso un mecanismo de unificación interna en el artículo 271, que permite preservar una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. En ese orden, la Corte concluyó en la declaración de exequibilidad de la expresión normativa demandada del artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.

4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Alberto Rojas Ríos** manifestaron su salvamento de voto, toda vez que en su concepto la limitación de la procedencia del recurso

extraordinario de unificación de jurisprudencia contra las sentencias dictadas en única o segunda instancia por los tribunales administrativos, configura una vulneración de los derechos de igualdad y de acceso a la administración de justicia, como también del principio de seguridad jurídica. Observaron que, desde la perspectiva constitucional, no existe una justificación para darle un tratamiento distinto a las sentencias que profiere en única y segunda instancia el Consejo de Estado, respecto de las cuales el ciudadano carece de la posibilidad de presentar dicho recurso, no obstante que exista disparidad de criterios sobre las mismas cuestiones contencioso administrativas.

A su juicio, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debe proceder tanto para preservar el precedente vertical, como el precedente horizontal en el Consejo de Estado, en sus distintas secciones y subsecciones, en el evento de que se aparten de una sentencia de unificación dictada por ese mismo tribunal, a través de la cual se establece un precedente vinculante en materia contencioso administrativa. Observaron que el mecanismo previsto en el artículo 271 del CPACA no resulta idóneo, puesto que es un instrumento interno del Consejo de estado y no un recurso al alcance del ciudadano como garantía de su derecho a una tutela efectiva.

LA CLASIFICACIÓN LEGAL DE LOS SINDICATOS EN LAS CATEGORÍAS EMPRESARIALES, INDUSTRIALES, GREMIALES Y DE OFICIOS VARIOS, NO DESCONOCE EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO A LA LIBERTAD SINDICAL