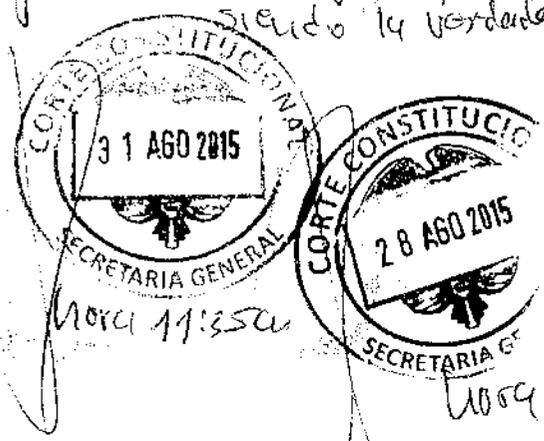


por error se dejo la fecha 27 de Agosto  
siendo la verdadera 31 Agosto

HONORABLES MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL  
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
E. S. D.



D-10973  
OK

Mora 11:35 am

Mora 11:35 am

REF: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA  
EL ARTÍCULO 257 (parcial) de la Ley 1437 del 2011.

ERIKA NICOLE GONZALEZ ROJAS, ciudadana en ejercicio e identificada como aparece al pie de mi firma, con el respeto acostumbrado, mediante el presente escrito manifiesto que en ejercicio del derecho político consagrado en el artículo 40.6 de la Constitución Política y en cumplimiento del deber constitucional consagrado en el artículo 95.5 idem, presento, de conformidad con lo reglado en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra el artículo 257 (parcial) de la Ley 1437 del 2011.

**I. DISPOSICIONES ACUSADAS**

A continuación se transcribe el texto de los preceptos que contienen las expresiones demandadas, conforma fue publicado en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, las cuales se subrayan:

"LEY 1437 DE 2011

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:

"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: (...)"

## II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Las expresiones subrayadas contenidas en el artículo 257 (parcial) de la Ley 1437 del 2011 son objeto de impugnación por cuanto vulneran el preámbulo y los artículos 1,2,4,5,6,13, 85, 89, 229 de la Carta Política.

## III. CONCEPTO DE LA VIOLACION

Dada la naturaleza inescindible de los artículos vulnerados en relación con la presente acción, se formulan dos cargos contra el artículo 257 del CPACA referente al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:

- I. En primera instancia, la violación al derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, de partes y terceros, en procesos de carácter Contencioso Administrativo que sean conocidos en segunda instancia por el H. Consejo de Estado, en virtud del artículo 150 del CPACA, providencias contra las cuales no procede el recurso.
- II. Por otra parte se formula un segundo cargo concerniente a la violación al principio de seguridad jurídica, principio que ostenta rango constitucional derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1,2,4,5 y 6 de la Carta, al no poder ser extendida las sentencias de unificación a los casos que sean conocidos en segunda instancia por el H. Consejo de Estado.

Debido a la novedad que representa el tema en cuestión es menester esbozar las características principales del mismo para luego exponer esquemáticamente los cargos por los cuales se considera que el artículo demandado es contrario a los artículos de la Constitución Política, para luego citar un fallo de Constitucionalidad que debe ser tenido en cuenta como precedente en la decisión de la presente acción.

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se estableció la ley 1437 del 2011<sup>1</sup> como una figura jurídica novedosa para que el H. Consejo de Estado, última

<sup>1</sup> Artículos 256 a 268 de la ley 1437 del 2011.

instancia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, oriente las decisiones de los tribunales y juzgados administrativos y así establecer una unidad al interior de la jurisdicción administrativa. Es un elemento que según la doctrina está instituido para alcanzar varios fines, entre los cuales podemos destacar 1) el buscar la unidad en la interpretación del derecho, 2) garantizar los derechos de las partes y terceros afectados con la providencia y 3) reparar los agravios a los sujetos procesales<sup>2</sup>.

En cuanto a la estructura de la figura, ésta procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los Tribunales Administrativos y en casos de sentencias que tengan contenido patrimonial o económico, el recurso procederá de ser acorde a las cuantía de la condena o de las pretensiones de la demanda cuyo valor sea igual o exceda los montos establecidos en dicho precepto, cuando la sentencia impugnada contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del H. Consejo de Estado.

Respecto de los sujetos legitimados para interponer el recurso se encuentran las partes y los terceros agraviados por la providencia, más no podrá interponerlo quien no apeló la sentencia de primer grado, ni adhirió a la apelación de la otra parte cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella. De igual forma, éste recurso no es procedente para las acciones de tutela, populares, de cumplimiento y de grupo previstas en la constitución política.

De ésta acción conocerá, según el acuerdo correspondiente del H. Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corporación y deberá ser interpuesto ante el Tribunal que expidió la providencia dentro de los 5 días siguientes a su ejecutoria, y deberá ser sustentado dentro de los 20 días siguientes a la concesión del recurso, de lo contrario se declarará desierto. Cabe resaltar que la interposición del recurso no impide la ejecución de la sentencia salvo que haya sido recurrida totalmente por las partes y los terceros reconocidos en el proceso.

Una vez admitido el recurso, se da traslado por 15 días al opositor u opositores y al ministerio público, vencido éste termino se podrá citar a las partes si se considera necesario, a una audiencia en donde serán oídas por 20 minutos. Celebrada la audiencia o fallida debido a la inasistencia de las partes, el ponente registrara el proyecto de decisión, si fuere sentencia dentro de los 40 días siguientes. Posteriormente puede que prospere el recurso parcial o totalmente, caso en el cual la

<sup>2</sup> VV.AA. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -camentado y concordado-*, Editor: José Luis Benavides, 1 edición, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

sala anulará y dictará, en lo pertinente, la que deba reemplazarla y si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente; mientras que si el recurso no prospera, la caución seguirá respondiendo a los perjuicios causados.

Repasadas brevemente las características del recurso extraordinario de unificación, se hace necesario exponer las funciones del H. Consejo de Estado como máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo, que de acuerdo a lo estipulado en la Constitución y la ley, debe velar por la efectividad de los derechos y libertades de las personas, así como por la preservación del orden jurídico. Como consecuencia de lo anterior, es un organismo que cumple jurídicamente con dos propósitos a la vez: I) el primero; referente a ser juez de instancia con relación a las providencias que dicten los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en primera instancia, y II) el segundo; ser el juez extraordinario para revisar las decisiones que profieran tanto los Tribunales en única o segunda instancia mediante el recurso extraordinario de revisión o el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Éste último mecanismo busca aplicar un precedente judicial a un caso concreto, en garantía a los derechos fundamentales, para que se logre la certeza y seguridad jurídica de quien acude al aparato judicial toda vez en virtud de la ley va a ser tratado igual que todos los asociados.<sup>3</sup>

#### **1. Inconstitucionalidad de las expresión acusada por violación del artículo 13, 85, 89, 229 de la Constitución Política**

El concepto de igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano, y como una proyección al derecho a la igualdad, encontramos la igualdad de todas las personas ante la ley y las autoridades, el cual constituye un derecho constitucional fundamental tanto por su consagración como tal en el Capítulo I, Título II de la Constitución Nacional, como por su exaltación como derecho de vigencia inmediata en el artículo 85 de la Carta Política, y también por el valor trascendente que tiene para el hombre, dentro de una nación que persigue garantizar a sus habitantes una vida conviviente dentro de lineamientos democráticos y participativos que aseguren un sistema político, económico y social justo<sup>4</sup>.

Lo anterior se traduce en que todos los ciudadanos están en igualdad de condiciones frente a la ley, esto es, igualdad de trato e igualdad de oportunidades para todos; aunque siempre teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha trazado ciertos matices y

<sup>3</sup> Eurípides de Jesús Cuevas Cuevas. La unificación de la jurisprudencia como recurso extraordinario. Tomado de <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/17euripides-de-jesus-cuevas.pdf> el miércoles 22 de julio de 2015.

<sup>4</sup> Sentencia T-432/92

restricciones a la aplicación de este derecho ante la diversidad de condiciones fácticas. De otra parte, éste principio también tiene un ámbito según el cual no se pueden instaurar excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos<sup>5</sup>.

Acompañado al derecho a la igualdad, encontramos el de la igualdad en el acceso a la justicia, derecho que se tiene como fundamental en un sistema democrático que tenga como baremo garantizar los derechos de todos sus asociados, es por ello que en nuestro ordenamiento se erige como un derecho fundamental que goza de protección especial del Estado. Es un derecho que el estado le ofrece al ciudadano para poder acudir ante un juez a resolver las controversias que surjan con otros individuos y organizaciones, con miras a obtener una resolución motivada, razonable y ajustada a derecho<sup>6</sup>

En relación con el derecho a la administración de justicia es necesario mencionar que la Corte Constitucional resalta que este derecho otorga la posibilidad a todos los colombianos de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para defender la integridad del orden jurídico y la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses, pero a su vez es un derecho que impone a las autoridades públicas diferentes obligaciones para que el servicio público de acceso a la justicia sea real y efectivo. Una de éstas obligaciones a cargo del Estado es la de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización<sup>7</sup>.

Otro de los aspectos que es necesario recalcar es el referente a la libertad de configuración legislativa, ya que siguiendo a la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional<sup>8</sup>, la igualdad se erige como límite constitucional de las competencias de regulación normativa que incumben al legislador como titular de la cláusula general de competencia de modo que, so pretexto del ejercicio de la libertad de configuración normativa, no es constitucionalmente valido restringir el goce de derechos sin una justificación objetiva y razonable.

---

<sup>5</sup> Sentencia C-042/03

<sup>6</sup> Sentencia T-476/98.

<sup>7</sup> Sentencia T- 283/13

<sup>8</sup> En sentencia c-042/03.

La parte demandante, de la regulación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, consagrado en la Ley 1437 del 2011, colige que es violatorio del derecho a la igualdad y al acceso a la justicia, puesto que se ha dejado de lado, y de manera arbitraria y sin sustento real, a partes y terceros cuyos derechos se encuentren vulnerados por una sentencia que desconoce el precedente en materia contencioso administrativa, en aquellos casos en los cuales el H. Consejo de Estado actúa como juez de segunda instancia.

En efecto, pese a que si legalmente el Consejo de Estado cumple también funciones de juez de única y de segunda instancia a través de sus secciones y subsecciones, la norma demandada no permite que en caso que alguna de éstas unidades que integran la corporación se aparte de un fallo de unificación, la parte afectada con esta determinación pueda acudir al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia para pedir el amparo de sus derechos.

De lo colegido en el proceso de formación de la ley<sup>9</sup> en cuanto a la procedibilidad del recurso en cuestión, no se encuentran argumentos de peso por parte del legislador para dejar de lado estos casos que son conocidos por el H. Consejo de Estado en segunda instancia, y ello es preocupante para un sistema jurídico en el cual el precedente constituye una de las fuentes vivas y dinámicas del derecho, que permite el reconocimiento de los mismos efectos a situaciones fácticas similares.

Pero encontramos más preocupante el hecho de que en un sistema jurídico como el nuestro, contemos con tantas sentencias contrapuestas sobre un mismo sentido dentro de un organismo como el Consejo de Estado, tanto en sus Secciones como en sus subsecciones, y sobre todo que el legislador sin justificación alguna haya excluido del importante mecanismo de la protección de la igualdad y la seguridad jurídica que es el recurso de unificación de jurisprudencia, la sentencia dictada en única instancia por las secciones y subsecciones de esa corporación.

Con ocasión a los argumentos expuestos, es necesario incluir de manera inmediata en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo aquellos casos que sean conocidos en segunda instancia por el H. Consejo de Estado, en cualquiera de sus secciones y subsecciones, toda vez que en la práctica las sentencias proferidas por ellos pueden desconocer ostensible un precedente jurisprudencial establecido de carácter relevante en un caso en concreto, y de esta forma agravar la

---

<sup>9</sup> En atención a las *Memorias de la ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, volumen III, la ley y los debates de la Comisión de Reforma, parte B: artículos 143 a 309, Imprenta Nacional de Colombia.

situación de partes y terceros, sin que éstos puedan incoar el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, coartando el derecho a la igualdad en el acceso a la justicia de los mismos.

## 2. Inconstitucionalidad de la expresión acusada por violación al principio de seguridad jurídica

El novedoso recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia incorporado por la ley 1437 del 2011, es un instrumento que se basa en los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad, que aseguran el carácter vinculante de los precedentes jurisprudenciales en materia contencioso administrativa y que podrá ser incoado por aquellas partes o terceros que se encuentren vulnerados en sus derechos por el desconocimiento de un fallo de unificación de jurisprudencia del H. Consejo de Estado proferido por un tribunal en única o en segunda instancia<sup>10</sup>.

Ya en numerosas ocasiones la Corte Constitucional ha mencionado que las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado son un tipo especial de providencias judiciales tiene una relación directa con el principio de igualdad, la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico y que por medio de éste se busca que se obtengan varios objetivos entre ellos: i) Asegurar la efectividad de los derechos, colaborando así con la realización de la justicia material, ii) procurar exactitud, iii) conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces, iv) unificar la interpretación razonable y disminuir la arbitrariedad, v) permitir estabilidad y vi) otorgar una seguridad jurídica material justa<sup>11</sup>.

Tan importante es la labor de la jurisprudencia que ya desde el artículo 10 del CPACA se establece el deber de las autoridades administrativas de aplicar de manera uniforme las sentencias de unificación del H. Consejo de Estado a situaciones que compartan los mismos supuestos fácticos o jurídicos, todo lo anterior en aras de establecer un principio general de igualdad y de establecer el deber de aplicación uniforme del ordenamiento jurídico<sup>12</sup>. Como sustento de lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su publicación "*Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*"<sup>13</sup> ha dado a conocer el siguiente diagrama en el cual se observa las sentencias de unificación en el periodo comprendido

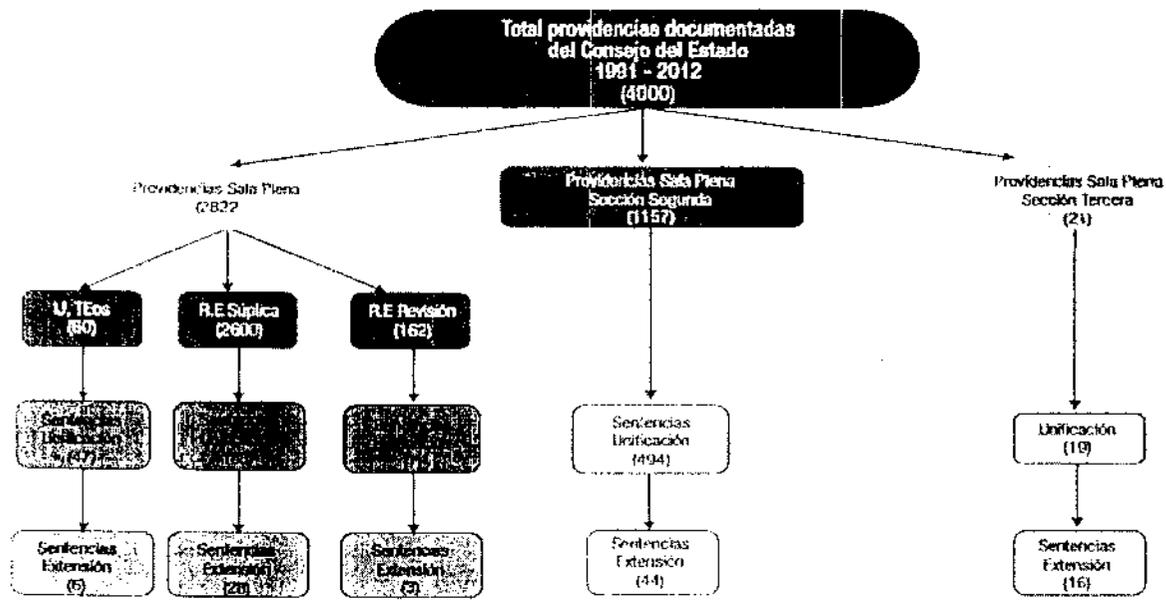
<sup>10</sup> Artículo 258 de la ley 1437 del 2011.

<sup>11</sup> Sentencia C-104 de 1993.

<sup>12</sup> *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, primera edición, Imprenta Nacional de Colombia, 2014.

<sup>13</sup> *Ibid.*

entre 1991 y el 2012 tanto en la sala plena del Consejo de Estado, como en la sala plena de la sección segunda y tercera:



El problema de fondo que se evidencia en la implementación de este recurso es la falta de seguridad jurídica que se genera en cuanto al desconocimiento de una sentencia de unificación de jurisprudencia, proferida ya sea por la sala plena del Consejo de Estado o la Sala Plena de la Sección Segunda o Tercera como se evidencia en el gráfico, ya que debido a la especialidad y a la gran cantidad de jurisprudencia, es concebible que en aquellos casos en los que el H. Consejo de Estado actúa como juez de única o segunda instancia, desconozca los fallos proferidos por la Sala Plena. Es por esta razón que se considera perentoria la inclusión en el artículo atacado, de aquellos casos en que el H. Consejo de Estado tenga conocimiento en segunda instancia.

### Análisis de jurisprudencia en casos similares

Por último, es menester poner de presente la *Sentencia de constitucionalidad C-520 del 4 de agosto de 2009*, precedente judicial que debe ser examinado por la H. Corte Constitucional en la revisión de esta demanda, toda vez que en aquella ocasión se formuló una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley

446 de 1998, por el cual, entre otras, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo.

El artículo en cuestión modificó el Título XXIII, Capítulo 3º, Sección 1ª del Código Contencioso Administrativo referente a los recursos extraordinarios y en especial el artículo 185 que consagraba la procedencia del recurso extraordinario de revisión que rezaba lo siguiente: “El recurso extraordinario de revisión 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 aquella ocasión, el demandante consideró que mediante la disposición acusada se vulnera la prevalencia del derecho sustancial y el acceso a la administración de justicia, consagrados en los artículos 228 y 229 de la Constitución Política y de igual forma se “delimita el ámbito de ejercicio del recurso de revisión a las sentencias 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. De ese modo, queda excluida la revisión de las providencias “que profieren los diferentes jueces que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, como pueden ser las dictadas en primera instancia por parte de los juzgados o tribunales administrativos cuando no hayan sido apeladas. El legislador –dice el demandante– introduce así implícitamente, como requisito de procedibilidad del recurso de revisión, la interposición de la alzada”<sup>14</sup>.

El problema jurídico que se planteó la Corte en dicho caso, hacía referencia a si resultaba contrario a los derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad, que en la jurisdicción contencioso administrativa una norma procesal restrinja el recurso de revisión a 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, y excluya tal posibilidad frente a otras sentencias, a pesar de que existan las mismas razones de justicia material que justifican el recurso extraordinario de revisión.

En cuanto al cargo que es relevante para el caso, la Corte, luego de hacer un recuento sobre el recurso de revisión, establece que de acuerdo con la norma demandada (artículo 57 de la ley 446 de 1998), quedarían excluidas del recurso extraordinario de revisión, las sentencias proferidas en procesos de única instancia de competencia de

<sup>14</sup> Sentencia de Constitucionalidad C-520 del 4 de agosto de 2009. Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

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. Esto se puede evidenciar en la parte motiva de la sentencia:

*"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.*

*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.*

*Por tanto, no encuentra la Corte que exista un principio de razón suficiente, que justifique que una norma como la acusada, excluya a determinadas sentencias de ser revisadas mediante este recurso extraordinario, a pesar de haberse configurado una de las causales analizadas, y en esa medida resulta contraria al derecho a acceder a la justicia, al derecho a la igualdad y al debido proceso.*

*Por lo anterior, la expresión "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", contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, sería inconstitucional por haber incurrido en una omisión legislativa relativa al no permitir que las sentencias ejecutoriadas de primera o segunda instancia de los Juzgados Administrativos y las de primera instancia de los Tribunales Administrativos, fueran posibles del recurso extraordinario de revisión"<sup>15</sup>*

Una vez analizada la sentencia anterior, es relevante que ésta sea tenida en cuenta en la decisión de la presente demanda, ya que éstas se encuentran íntimamente ligadas en cuanto a sus componentes facticos y toda vez que se evidencia que el legislador, en ambos casos, incurrió en una omisión legislativa relativa.

<sup>15</sup> Sentencia de Constitucionalidad C-520 del 4 de agosto de 2009. Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

#### IV. COMPETENCIA

La Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en atención a que las expresiones acusadas se encuentran contenidas en una ley de la República cuyo control de constitucionalidad corresponde a esa Corporación, según lo establece el artículo 241.4 Superior.

#### III. PRETENSIÓN

1. La presente demanda busca que se declare inexecutable la expresión “**por los tribunales administrativos**” que se encuentra contenida en el artículo 257 de la Ley 1437 del 2011, para que sea procedente el recurso incluso contra las sentencias proferidas en segunda instancia por el Consejo de Estado.

#### IV. NOTIFICACIONES

El suscrito demandante recibe notificaciones en la Carrera 82 # 25 g- 60 torre 3 apartamento 802, o en el correo electrónico erika-729@hotmail.com

De los honorables Magistrados,



**ERIKA NICOLE GONZÁLEZ ROJAS**

C.C. No. 1.010'216.957 de Bogotá