

**Sentencia C-179/16**

Referencia: expediente D-10973

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 257 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, *“por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

Demandante:  
Erika Nicole González Rojas

Magistrado Ponente:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, trece (13) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Erika Nicole González Rojas instauró demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

En Auto del 18 de septiembre de 2015, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. De igual manera, ordenó comunicar la iniciación del presente proceso de constitucionalidad al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Presidencia del Consejo de Estado, a la Presidencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a la Defensoría del Pueblo, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Corporación Excelencia en la Justicia, al

Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las Facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Rosario, Externado, Sergio Arboleda, EAFIT, Libre, de Antioquia y de Nariño, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 del Texto Superior y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del precepto legal demandado, en el que se destaca y resalta el aparte cuestionado, conforme con su publicación en el Diario Oficial No. 47.956 de enero 18 de 2011:

**“LEY 1437 DE 2011**  
(Enero 18)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA (...)

TÍTULO VI  
RECURSOS EXTRAORDINARIOS (...)

**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.”

### III. DEMANDA

3.1. La accionante considera que el precepto legal demandado es contrario al preámbulo y a los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 13, 85, 89 y 229 de la Constitución, básicamente por las siguientes razones:

3.2. En primer lugar, señala que se desconocen los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en procesos de carácter contencioso que sean conocidos en única y en segunda instancia por el Consejo de Estado, en la medida en que respecto de las sentencias que se profieren por dicha vía no procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, previsto en la norma cuestionada.

En este sentido, y con el propósito de explicar el alcance del cargo propuesto, se realiza un acercamiento al marco legal del recurso en mención<sup>1</sup> y se resalta su papel como figura jurídica novedosa cuya principal función es la de buscar la unidad en la interpretación del derecho por parte del órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para lo cual se consagra a su cargo la atribución de decretar la nulidad de lo decidido por los tribunales administrativos, en sentencias de única o segunda instancia<sup>2</sup>, que contraríen o se opongan a un precedente judicial dispuesto en una *sentencia de unificación* del Consejo de Estado<sup>3</sup>, con miras a asegurar los derechos de las partes y de los terceros, en especial del derecho a la igualdad de trato, así como a la “certeza y seguridad jurídica de quien[es] acude[n] al aparato judicial”<sup>4</sup>.

Puntualmente, en cuanto al derecho a la igualdad, se afirma que una de sus expresiones en un sistema democrático es la facultad que se reconoce a todas las personas para acudir en idénticas condiciones ante los jueces y tribunales, con el propósito de defender la integridad del orden jurídico y de restablecer sus derechos

---

<sup>1</sup> CPACA, arts. 256 a 268.

<sup>2</sup> CPACA, arts. 256, 257 y 267.

<sup>3</sup> CPACA, art. 258. Al respecto, el artículo 270 del CPACA señala que son **sentencias de unificación**: “(...) las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

<sup>4</sup> Folio 4.

e intereses. Como contrapartida se impone a cargo del Estado la obligación de abstenerse de adoptar medidas que tengan por objeto o como efecto impedir o dificultar el acceso a la justicia. Esta modalidad de igualdad se erige entonces en un límite a la libertad de configuración normativa del legislador, la cual sólo admite restricciones cuando medie una justificación objetiva y razonable.

Con fundamento en lo expuesto, por un lado, la accionante sostiene que se presenta una violación del derecho de acceso a la administración de justicia, por cuanto sin justificación alguna el precepto acusado excluye del recurso extraordinario allí previsto a las sentencias que se profieren en única y segunda instancia por el Consejo de Estado, en sus distintas secciones y subsecciones, en aquellos casos en que se apartan de una *sentencia de unificación* dictada por ese mismo tribunal, a través de la cual se fija un precedente vinculante en materia contencioso administrativa. Ello ocurre porque la parte afectada carece de un recurso judicial efectivo para lograr el amparo de sus derechos, pues ante la improcedencia del recurso en el supuesto mencionado, no existiría una vía judicial para lograr su protección. Y, por el otro, también se considera que se presenta una vulneración del derecho a la igualdad, ya que se permitiría la existencia de un fallo contrario a un precedente consagrado en una *sentencia de unificación*, pese a que la lógica de este tipo de providencias es la de lograr la aplicación uniforme de una misma regla de derecho respecto de situaciones fácticas similares.

Para la accionante, visto el proceso de formación de la ley, “no se encuentran argumentos de peso por parte del legislador para dejar de lado estos casos que son conocidos por el Consejo de Estado”<sup>5</sup>, 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”<sup>6</sup>.

3.3. En segundo lugar, la demandante alega que el texto legal acusado quebranta el principio de seguridad jurídica, al no incluir a las sentencias que se profieren en única y en segunda instancia por el Consejo de Estado, a través de sus distintas secciones o subsecciones, como susceptibles del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Para justificar este cargo, resalta que el citado recurso es un instrumento que se basa en los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad, mediante el cual se asegura el carácter vinculante de los precedentes en materia contencioso administrativa. Las sentencias que se profieren en virtud de su aplicación guardan una relación directa con los principios de igualdad y seguridad jurídica, pues aseguran la efectividad de los derechos, procuran la exactitud y estabilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico y unifican la interpretación razonable del sistema normativo. Por ello, el artículo 10 del CPACA establece el deber de las autoridades administrativas de aplicar de manera uniforme las sentencias de

---

<sup>5</sup> Folio 6.

<sup>6</sup> *Ibídem*.

unificación del Consejo de Estado, a partir de situaciones que compartan iguales supuestos fácticos y jurídicos<sup>7</sup>.

A partir de lo anterior, la demandante expone que entre 1991 y 2012 se han proferido cerca de 650 sentencias de unificación por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por las Salas Plenas de la Sección Segunda y Tercera de dicha Corporación, por lo que el problema de fondo que se presenta es el del eventual desconocimiento del principio de seguridad jurídica, cuando se profiera una decisión en contra de lo previsto en las citadas providencias, en los casos en que las distintas secciones y subsecciones del mencionado tribunal actúan como juez de única o segunda instancia, básicamente por la falta de una herramienta judicial que permita preservar la exactitud y estabilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico.

3.4. Por último, la accionante destaca que existe un precedente que resulta aplicable al caso expuesto y que se encuentra previsto en la Sentencia C-520 de 2009<sup>8</sup>, en el que esta Corporación extendió la aplicación del *recurso extraordinario de revisión* a las sentencias proferidas en primera o segunda instancia por los juzgados administrativos y en primera instancia por los tribunales administrativos, las cuales estaban excluidas de su aplicación, pese la importancia del citado recurso como vía para enmendar errores o ilicitudes cometidas en la expedición de providencias ejecutoriadas que lesionan la justicia material<sup>9</sup>.

Según se expone en la demanda, la limitación acusada en aquella oportunidad negaba la posibilidad de obtener la tutela judicial efectiva a quien se había visto perjudicado con una sentencia proferida por un juez administrativo o por un tribunal administrativo en primera instancia, a pesar de que podían estar fundadas en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Dicha circunstancia, al no observar una justificación que explicara tal restricción, condujo a expulsar del ordenamiento jurídico los soportes legales que limitaban la procedencia del recurso, al entender que resultaban contrarios a los derechos de acceso a la justicia, a la igualdad y al debido proceso<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades 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.” Esta disposición fue declarada exequible mediante Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, “en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad”.

<sup>8</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>9</sup> La norma acusada disponía que: “**Artículo 185 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. Procedencia.** 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”. Énfasis de lo demandado.

<sup>10</sup> Puntualmente, se transcriben los siguientes aparte de la sentencia en cita: “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

Para la accionante, la misma lógica se presenta en el asunto bajo examen, en el que se excluye a ciertas sentencias del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en perjuicio de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como al principio de seguridad jurídica, por las razones previamente expuestas.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **4.1. Intervención de la Sala Plena y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**

4.1.1. En escrito del 27 de octubre de 2015, el Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil y el Presidente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, le solicitan a la Corte declarar la exequibilidad del precepto legal demandado. En la primera parte de su intervención, destacan la función de unificación jurisprudencial que cumplen en sus diferentes especialidades los órganos de cierre de cada jurisdicción, con la finalidad de garantizar la igualdad de trato ante la ley, al tiempo que se protege el derecho de los ciudadanos a que las decisiones de los jueces se funden en una interpretación uniforme y consistente del sistema normativo, como lo exige el principio de seguridad jurídica. De esta manera, se considera que “en el entendimiento actual de nuestra Constitución Política no cabe una organización judicial que no tenga previstos mecanismos de unificación jurisprudencial por parte de los órganos judiciales que se encuentran en la cúspide de cada jurisdicción”<sup>11</sup>.

No obstante, en virtud de la atribución de configuración normativa que tiene el legislador en materia procesal, le compete al Congreso decidir qué recursos son procedentes en cada proceso, y en qué oportunidad se deben impulsar. En ejercicio de esta atribución, nada impide que el legislador pueda consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluirlo respecto de otras, siempre que con ello no se desconozcan valores y principios constitucionales de obligatoria observancia.

4.1.2. En este orden de ideas, y respecto del asunto *sub-judice*, se sostiene que la regulación prevista en el precepto demandado corresponde precisamente a un ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador, en el que se

---

*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>11</sup> Folio 41.

desarrolla la función de unificación que cumple el Consejo de Estado en su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (CP art. 237, núm. 1), y en el que la limitación cuestionada responde a las reglas de organización y de competencias que tiene el citado Tribunal como órgano principal de su jurisdicción.

En este orden de ideas, se estima que la pretensión de la accionante incurre en un enfoque incompatible con la debida administración de justicia (CP art. 228), por virtud de la cual se considera que “todas las sentencias deben ser decididas o revisadas por las Salas Plenas de los órganos de cierre de cada jurisdicción”<sup>12</sup>, mandato que simplemente haría inviable al sistema judicial y que, en el caso particular, “desconocería la desconcentración funcional de los asuntos a cargo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”<sup>13</sup>.

4.1.3. En desarrollo de lo expuesto, para los intervinientes, se observa que la accionante parte de una lectura aislada del precepto demandado, que la hace entender que “el único mecanismo de unificación jurisprudencial establecido en el CPACA, es el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia”<sup>14</sup>. Sin embargo, en su criterio, una lectura integral de dicho estatuto permite verificar que existen diversos instrumentos que cumplen tal fin, incluido uno que de forma particular y específica asegura la unificación de las sentencias de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, en los términos en que la demandante considera excluidos de la norma acusada.

Así, por una parte, se encuentran instrumentos generales de unificación, como ocurre con (i) el *mecanismo de extensión de jurisprudencia* (CPACA, arts. 102 y 269), en el que el propio Consejo de Estado puede definir si se mantiene la línea dispuesta en una sentencia de unificación proferida por dicho Tribunal; o con (ii) el *mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo*, con la finalidad de “unificar jurisprudencia en tratándose de los procesos promovidos para la protección de los derechos e intereses colectivos y la reparación de los daños causados a un grupo y, en consecuencia, lograr la aplicación de la ley en condiciones iguales frente a la misma situación fáctica y jurídica”<sup>15</sup>. En este último mecanismo, entre otras razones, se puede promover la revisión, cuando una providencia proferida por los tribunales administrativos, se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a jurisprudencia reiterada de dicha Corporación.

No obstante, más allá de lo anterior, el instrumento que suple lo requerido por la accionante es el consagrado en el artículo 271 del CPACA, en el que se permite la expedición de una sentencia de unificación por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto de decisiones pendientes en sus secciones o subsecciones, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por la necesidad de sentar jurisprudencia<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Folio 41.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Folio 42.

<sup>15</sup> CPACA, art. 272.

<sup>16</sup> Al respecto, la norma en cita dispone que: “**Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia

La existencia del citado mecanismo, en palabras de los intervinientes, asegura “el respeto y aplicación” por parte de las distintas secciones y subsecciones de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, por lo que no caben las supuestas falencias que la actora endilga a la norma acusada, ya que al final de cuentas cualquier cambio o ajuste que se pretenda a realizar en términos de preservación o no de un precedente, pueda hacerse por esta vía. En este contexto, se afirma que “la disposición demandada se ajusta a la Constitución Política, pues si bien es cierto que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia sólo procede contra las sentencias de única o segunda instancia de los tribunales administrativos, también es cierto que respecto de las sentencias de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado existe otro mecanismo de unificación, que puede ser activado a solicitud de parte o incluso oficiosamente por el propio órgano de cierre de la jurisdicción”<sup>17</sup>.

En conclusión, para el Consejo de Estado la norma acusada es exequible, pues “(i) el legislador actuó dentro del margen de configuración normativa que le concede la Constitución, en materia de procesos y recursos judiciales”<sup>18</sup>, (ii) “la regulación sobre los mecanismos de unificación jurisprudencial resulta adecuada, eficiente y proporcional conforme a la organización y competencias del Consejo de Estado como órgano de cierre”<sup>19</sup> y (iii) respecto de las sentencias de las secciones o subsecciones del citado Tribunal existe otro mecanismo de unificación que cumple las funciones que la demandante reclama en relación con la disposición acusada.

## **4.2. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

4.2.1. La Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciar un fallo de fondo o, en subsidio, declarar la exequibilidad del precepto demandado.

4.2.2. En lo que respecta a la primera pretensión, la interviniente considera que la demanda propuesta no cumple con las cargas de claridad, certeza, especificidad y suficiencia, por cuanto la accionante tan sólo enuncia el supuesto desconocimiento de varios mandatos constitucionales, sin resaltar el concepto en el que fundamenta

---

*económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. // En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. // Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. // Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión. // La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.” Énfasis por fuera del texto original.*

<sup>17</sup> Folio 44.

<sup>18</sup> Folio 45.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

su violación. En su criterio, no existe un estudio juicioso y detallado de las razones por las cuales se considera que se presenta una violación de la Carta<sup>20</sup>.

Por lo demás, en cuanto a la violación del principio de seguridad jurídica, se considera que dicho cargo se formula a partir de una proposición que carece de un respaldo normativo real y existente en la disposición acusada, ya que se asume que las subsecciones y secciones del Consejo de Estado desconocerán las providencias proferidas por la Sala Plena, “obviando el hecho de que se trata de una sola Corporación, que [si bien] está dividida por especialidades, es un solo órgano de cierre que actúa en bloque y de manera uniforme”<sup>21</sup>.

4.2.3. En todo caso, de estimarse procedente el análisis de fondo, la demanda tampoco está llamada a prosperar. Para comenzar, en lo que atañe al juicio de igualdad y a la supuesta inobservancia del derecho de acceso a la administración de justicia, la interviniente explica que en este caso debe aplicarse un test de razonabilidad de intensidad leve, en la medida en que de por medio se encuentra una materia que goza de un amplio respaldo de configuración normativa por parte del legislador, como lo es el señalamiento de las reglas procesales que permiten la procedencia de un recurso judicial.

Con fundamento en la citada premisa, se afirma que la norma acusada –al desarrollar las reglas de procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia– busca un fin que se ajusta a los mandatos de la Carta Política, ya que su propósito es el de asegurar la unidad en la interpretación del derecho y su aplicación uniforme, como herramienta para realizar los principios constitucionales de seguridad jurídica e igualdad.

La limitación de su procedencia tan sólo a las decisiones proferidas en única o en segunda instancia por los tribunales administrativos, se explica en que su consagración responde a la necesidad de proteger el carácter vinculante del precedente vertical, por virtud del cual las autoridades judiciales inferiores “deben ajustarse y respetar los parámetros esbozados” por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Si bien dicha Corporación se encuentra dividida en secciones y subsecciones para cumplir las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, ello no significa que se esté en presencia de órganos diferentes, ni mucho menos que como regla general se predique la contradicción en sus sentencias. Por ello, se estima que el medio utilizado por la norma acusada es válido, pues circunscribir la procedencia del recurso a los fallos de los tribunales no se encuentra prohibido por la Constitución y, por el contrario, desarrolla el rol del Consejo de Estado como órgano de cierre,

---

<sup>20</sup> En varios apartes de la intervención se resalta esta idea al exponer que: “(...) la demanda se centra en indicar que supuestamente se violaron tanto el preámbulo de la Constitución Política como también múltiples artículos, pero en ninguno de sus partes se estableció de manera objetiva la forma en que efectivamente la norma acusada atenta contra ellos (...)”. “(...) [D]e la sola lectura de la demanda es dable concluir que los cargos de violación a los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 89 y 229 de la Constitución Política, no se encuentran adecuadamente formulados y, en consecuencia, no son suficientes para realizar el juicio [propuesto]. Evidentemente, al no exponerse y desarrollarse o incluso siquiera mencionarse la manera en que la norma acusada transgrede tales normas constitucionales, no es posible adelantar el juicio de constitucionalidad (...)”.

<sup>21</sup> Folio 48.

en los términos expuestos en el numeral 1° del artículo 237 del Texto Superior<sup>22</sup>. Por último, la medida adoptada es idónea para alcanzar el fin propuesto, pues permite preservar la coherencia y uniformidad de las decisiones que adquieren el peso de un precedente vertical.

Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, en el hipotético caso en que se presenten disparidades en las interpretaciones y decisiones de las diferentes secciones y subsecciones en que se organiza el Consejo de Estado, el CPACA consagra la posibilidad de promover su unificación a través del mecanismo previsto en el artículo 271, cuya operatividad permite plantear, reforzar o modificar un precedente de naturaleza horizontal, al cual se sujeta el citado órgano al momento de proferir sus decisiones en las distintas instancias previstas en el ordenamiento jurídico.

4.2.4. La expresión demandada tampoco transgrede el principio de seguridad jurídica, por cuanto permite la consistencia y uniformidad de las sentencias de los tribunales administrativos con los estándares dispuestos por el máximo órgano de la justicia administrativa (CP art. 237.1). Por lo demás, es ilógico concebir que las distintas secciones o subsecciones del Consejo de Estado pretendan desconocer o desatender sus propias providencias, lo que torna innecesario disponer un mecanismo extraordinario para evitar que ello ocurra, como en términos analógicos se presenta con los instrumentos de revisión eventual que se prevén en la Constitución y la ley. En este orden de ideas, se resalta que el recurso cuestionado apunta de manera exclusiva a reforzar la protección del precedente vertical, sin excluir otras vías para realizar las labores de unificación del Consejo de Estado, como ocurre con el citado artículo 271 del CPACA.

4.2.5. Finalmente, en criterio de la interviniente, el caso planteado como precedente, esto es, la Sentencia C-520 de 2009, de ninguna manera desarrolla un caso análogo o semejante al sometido a decisión, pues no existe relación o vínculo alguno entre el recurso extraordinario de revisión y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. En efecto, mientras el primero apela a la realización de mandatos de justicia material, el segundo tiene como objeto velar por el respeto de la interpretación y aplicación uniforme del derecho. En conclusión, se trata de recursos claramente distintos, con propósitos disímiles, cuya comparación no resulta posible, tal como lo pretende la accionante.

### **4.3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal**

El representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal solicita que se declare la exequibilidad de la norma bajo examen, por las siguientes razones: (i) en primer lugar, considera que no son comparables los recursos extra-ordinarios propuestos por la accionante, en la medida en que responden a finalidades distintas y a una regulación propia y autónoma; (ii) en segundo lugar, afirma que el precepto legal demandado apunta de manera exclusiva a la protección del precedente vertical, por lo que no resulta válida la pretensión de extender las reglas que fijan

---

<sup>22</sup> La norma en cita dispone que: “*Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley*”.

su procedencia; y (iii) en tercer lugar, manifiesta que frente al deber de seguimiento del precedente horizontal, el propio CPACA plantea otras vías para mantener una lectura uniforme del derecho entre las distintas secciones y subsecciones del Consejo de Estado, resaltando lo previsto en los artículos 111<sup>23</sup> y 271, en los que cualquier cambio de jurisprudencia exige una justificación suficiente y un fallo de la misma entidad jurídica.

#### **4.4. Intervención de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**

El Director y varios estudiantes miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicitan que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Inicialmente señalan que la limitación de la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las sentencias dictadas por los tribunales administrativos se inserta en el ámbito del ejercicio de la libertad de configuración normativa del legislador, quien en desarrollo de los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima puede determinar qué decisiones son recurribles y cuáles no.

A continuación, los intervinientes afirman que la actora parte de un escenario de mala fe de los magistrados, en el que supone una tendencia a desconocer lo resuelto en sentencias de unificación. Dicho análisis omite tener en cuenta que es el propio ordenamiento jurídico el que le otorga al Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o en sus distintas secciones, la posibilidad de unificar su jurisprudencia por la vía consagrada en los artículos 111 y 271 del CPACA, pudiendo, entre otras alternativas, decidir si cambia o inaplica los precedentes existentes. De esta manera, se habilita un mecanismo especial que asegura la lectura uniforme por parte del Consejo de Estado de las normas aplicables a las materias sujetas a su competencia, lo que le otorga plena validez a la restricción impuesta por el legislador en la disposición demandada, cuyo objeto exclusivo es ofrecer un ámbito de protección al precedente vertical.

Por otra parte, aún en el evento extraordinario de que una sección o subsección se aparte arbitrariamente del precedente dispuesto por el Consejo de Estado, y dicte un fallo contrario a derechos y principios constitucionales, el afectado tendría a su disposición la acción de tutela, lo que hace innecesario modificar las reglas de procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, cuyo alcance específico dispuesto por el legislador en nada contradice los mandatos de la Carta.

#### **4.5. Intervención del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia**

---

<sup>23</sup> En el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: “**Artículo 111.-** La Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones: (...) **3.** Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena. // **4.** Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones.”

El Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia manifiesta que comparte los argumentos planteados en la demanda, por lo que la norma acusada debe ser declarada inexecutable. Básicamente señala que es probable que al momento de fallar se produzca por parte del Consejo de Estado un desconocimiento de sus propios precedentes, lo que exige la necesidad de ampliar las hipótesis de procedencia del recurso extraordinario en mención, incluyendo aquellos casos en que se produce una violación de una sentencia de unificación, como consecuencia de una decisión adoptada por las distintas secciones o subsecciones que integran el citado Tribunal, cuando actúan como juez de única o segunda instancia. Haber dejado este vacío jurídico afecta la realización del derecho a la igualdad y vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no existe otro mecanismo para garantizar la certeza del precedente.

#### **4.6. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario**

Uno de los docentes de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita declarar la exequibilidad de la norma demandada. Para tal efecto, en primer lugar, resalta que el origen del citado precepto se encuentra en la amplia libertad de configuración legislativa que en materia procesal tiene el Congreso de la República, sin que se observe que el fin propuesto o la medida adoptada desconozcan algún mandato consagrado en la Constitución. Y, en segundo lugar, afirma que la regla de procedencia, por virtud de la cual se limita su cobertura a las sentencias de única o segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos, satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con este último punto, explica que el recurso en cuestión es totalmente contrario al recurso extraordinario de revisión, lo que excluye la invocación del precedente señalado por la accionante, pues de lo que se trata es de fortalecer la función de unificación que le asiste al Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, y no corregir sentencias en búsqueda de la justicia material.

Dentro del objetivo de impulsar la función de unificación, el legislador consagró *mecanismos internos* dirigidos a eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto frente a casos iguales, para lo cual dispuso el mecanismo de unificación del artículo 271 del CPACA. Por el contrario, en lo que se refiere a la necesidad de rescatar el carácter unificador de las sentencias del Consejo de Estado, y su valor como tribunal supremo, consagró el recurso extraordinario de unificación, cuyo fin es garantizar la efectividad del precedente vertical. Lo que se observa entonces es que el legislador previó un instrumento autónomo y especial para cada una de las hipótesis de desarrollo y protección de la labor de unificación, lo cual no afecta el derecho a la igualdad ni el principio de la seguridad jurídica.

Así las cosas, en sus propias palabras, el interviniente concluye que no resulta excesivo ni desproporcionado que el recurso extraordinario en mención se limite a las decisiones provenientes de los tribunales administrativos, ya que de lo que se trata es de activar su rol como órgano de cierre de la justicia administrativa. Para los otros supuestos, “el Consejo de Estado siempre tendrá la potestad de unificar su

jurisprudencia, dando aplicación a lo previsto en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, lo cual protege la igualdad de los ciudadanos y su derecho de acceder a la justicia sin desnaturalizar los objetivos perseguidos por esta ley”<sup>24</sup>.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo al considerar que la demanda incumple con la carga de certeza. En concreto, la Vista Fiscal sostiene que desde el punto de vista normativo, se consagra en el artículo 271 del CPACA un mecanismo para que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dicte sentencias de unificación jurisprudencial respecto de los asuntos que provienen de las secciones; mientras que, a su vez, éstas hacen lo mismo frente a las que proceden de los subsecciones o los tribunales.

Como lo consagra la ley, el citado instrumento puede activarse de oficio o a solicitud de las partes o del Ministerio Público, lo que garantiza que por esa vía se proteja el derecho fundamental al debido proceso tanto de las partes como de los terceros involucrados. Para el Procurador, una lectura armónica del CPACA permite afirmar que si bien un asunto puede llegar en apelación a una sección, nada impide que, así mismo, pueda ser objeto de unificación mediante la activación de las atribuciones consagradas en el artículo 271.

Esto significa que la seguridad jurídica y la coherencia del sistema se pueden lograr mediante el recurso extraordinario previsto para tal fin, el cual cobija a las sentencias de única o segunda instancia proferidas por los tribunales, como por el ejercicio del mecanismo específico previsto en el citado artículo 271 del CPACA.

En este orden de ideas, concluye que: “la accionante realizó una lectura del contenido del artículo 257 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sin tener en cuenta lo preceptuado en el artículo 271 del mismo estatuto, lo que indudablemente resta certeza a su cargo”<sup>25</sup>.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 6.1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 257 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, presentada por la ciudadana Erika Nicole González Rojas, en los términos consagrados en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política<sup>26</sup>.

### 6.2. Cuestión Previa. Examen sobre la aptitud de la demanda

---

<sup>24</sup> Folio 92.

<sup>25</sup> Folio 75.

<sup>26</sup> La norma en cita dispone que: “**Artículo 241.-** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

6.2.1. La Corte ha establecido de manera reiterada que aun cuando la acción de inconstitucionalidad es pública e informal, los demandantes tienen unas cargas mínimas que deben satisfacer para que se pueda promover el juicio dirigido a confrontar el texto de un precepto legal con la Constitución. Precisamente, el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece los siguientes requisitos que deben contener las demandas de inconstitucionalidad: (i) el señalamiento de las normas acusadas, bien sea a través de su transcripción literal o de la inclusión de un ejemplar de una publicación oficial de las mismas; (ii) la indicación de las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando ello resultare aplicable, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual esta Corporación es competente para conocer de la demanda.

En lo referente a las razones de inconstitucionalidad, este Tribunal ha insistido en que el demandante tiene la carga de formular un cargo concreto de naturaleza constitucional contra la disposición acusada<sup>27</sup>. En este contexto, en la Sentencia C-1052 de 2001<sup>28</sup>, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

Son *claras* cuando existe un hilo conductor en la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta. Son *ciertas* cuando la acusación recae sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre una deducida por el actor o implícita. Son *específicas* cuando el actor expone las razones por las cuales el precepto legal demandado vulnera la Carta Fundamental. Son *pertinentes* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia. Y son *suficientes* cuando la acusación no sólo es formulada de manera completa sino que, además, es capaz de suscitar en el juzgador una duda razonable sobre la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustantiva de la demanda que, conforme con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, pues este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de inconstitucionalidad. Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997<sup>29</sup>, se sostuvo que:

“Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y

---

<sup>27</sup> Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-447 de 1997, C-509 de 1996 y C-236 de 1997.

<sup>28</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>29</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.

Si bien por regla general el examen sobre la aptitud de la demanda se debe realizar en la etapa de admisibilidad, el ordenamiento jurídico permite que este tipo de decisiones se adopten en la sentencia<sup>30</sup>, teniendo en cuenta que en algunas ocasiones no es evidente el incumplimiento de las exigencias mínimas que permiten adelantar el juicio de inconstitucionalidad, lo que motiva un análisis con mayor detenimiento y profundidad por parte de la Sala Plena<sup>31</sup>. Por lo demás, no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia (CP art. 229), constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (CP arts. 40.6 y 241), al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional. En estos casos, como se expuso en la Sentencia C-1298 de 2001<sup>32</sup>, lo procedente es “adoptar una decisión inhibitoria que no impide que los textos acusados puedan ser nuevamente objeto de estudio a partir de una demanda que satisfaga cabalmente las exigencias de ley”.

6.2.2. En el asunto *sub-judice*, como se indicó en el acápite de antecedentes, un interviniente y la Vista Fiscal solicitan que se profiera un fallo inhibitorio, por considerar que no se satisfacen las cargas de claridad, especificidad certeza y suficiencia<sup>33</sup>. El incumplimiento que se alega se sustenta en tres razones, en primer lugar, se estima que la accionante tan sólo enunció los mandatos constitucionales supuestamente infringidos, sin realizar un estudio juicioso y detallado de las razones por las cuales se considera que se presenta una violación de la Carta, en desconocimiento de las cargas de claridad, especificidad y suficiencia.

En segundo lugar, se considera que se omitió tener en cuenta que la división funcional por especialidades en el Consejo de Estado, a través de secciones y

---

<sup>30</sup> Decreto 2067 de 1991, art. 6.

<sup>31</sup> Sobre el particular, la Corte ha dicho que: “[Si] bien el momento procesal ideal para pronunciarse sobre la inexistencia de cargos de inconstitucionalidad es la etapa en la que se decide sobre la admisibilidad de la demanda, por resultar más acorde con la garantía de la expectativa que tienen los ciudadanos de recibir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas por ellos, esta decisión también puede adoptarse al momento de proferir un fallo, pues es en esta etapa procesal en la que la Corte analiza con mayor detenimiento y profundidad las acusaciones presentadas por los ciudadanos en las demandas de inconstitucionalidad”. Sentencia C-874 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. En el mismo sentido se pueden consultar las Sentencias C-954 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 de 2013 y C-281 de 2013. En esta última expresamente se expuso que: “Aun cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del magistrado ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (CP art. 241-4-5).”

<sup>32</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>33</sup> El incumplimiento de las cuatro cargas es alegado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mientras que la Procuraduría General de la Nación tan sólo alude a la carga de certeza.

subsecciones, no altera el hecho de que se trata de un solo órgano de cierre, que actúa en bloque y de manera uniforme, por lo que no puede asumirse –sin desconocer la carga de certeza– que existe una tendencia a apartarse de sus propias providencias, como lo sugiere la accionante.

Finalmente, se alega que la lectura realizada en la demanda, sin tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 271 del CPACA, en el que se consagra la posibilidad de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de sus distintas secciones de unificar jurisprudencia<sup>34</sup>, le resta certeza al cargo, pues efectivamente existe un mecanismo que permite garantizar dentro del Consejo de Estado los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como el principio de seguridad jurídica, lo que torna innecesaria la pretensión de la demandante dirigida a lograr la extensión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, respecto de las sentencias de “*única y segunda instancia*” proferidas por las distintas subsecciones y secciones que integran el citado Tribunal.

6.2.3. Al examinar el contenido de la demanda, la Sala Plena observa que la acusación gira en torno a dos razones. La primera corresponde a la supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, por restringir la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia únicamente a las sentencias dictadas en única y segunda instancia “**por los tribunales administrativos**”<sup>35</sup>, pues se considera que sin justificación alguna el precepto demandando excluye a las sentencias 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* proferida por dicho Tribunal<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Como se mencionó en el acápite de antecedentes, la norma en cita dispone que: “**Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. // En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. // Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. // Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión. // La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>35</sup> El contexto en el que se encuentra el precepto demandado dispone lo siguiente: “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: (...) El recurso de unificación de jurisprudencia no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.”

<sup>36</sup> Según el artículo 270 del CPACA, son sentencias de unificación: “(...) las que se profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

Al respecto, se destaca que la única causal de procedencia del mencionado recurso, conforme se dispone en el artículo 258 del CPACA, es “*cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a un sentencia de unificación del Consejo de Estado*”. En este sentido, la violación del derecho de acceso a la administración de justicia se presentaría por la carencia de un recurso judicial efectivo para lograr el amparo de los derechos de los interesados, en aquellos casos en que se presente el suceso planteado por la accionante; mientras que, la inobservancia del derecho a la igualdad, ocurriría porque a pesar de que las sentencias de unificación demandan la búsqueda de la aplicación de un misma regla de derecho respecto de situaciones fácticas similares, la imposibilidad de controvertir un fallo que incurra en su desconocimiento, conduce a que se permita una distinción de trato frente a sujetos que deberían recibir la misma protección judicial por parte del Estado.

En términos concordantes con lo anterior, la segunda razón que se invoca apela a la transgresión del principio de seguridad jurídica, al entender que la limitación acusada básicamente conduce a la falta de una herramienta judicial que les permita a los interesados preservar la consistencia y estabilidad en la aplicación del ordenamiento jurídico, como finalidades que subyacen en las sentencias de unificación y en el recurso judicial dispuesto para su protección.

Como punto final de la argumentación propuesta se alude a un precedente consagrado en la Sentencia C-520 de 2009<sup>37</sup>, en el que se extendió el recurso extraordinario de revisión a las sentencias proferidas por instancias distintas a las permitidas inicialmente en la ley, con miras a garantizar los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en aquellos casos en que se presentaban sentencias que lesionaban los parámetros básicos de la justicia material, esto es, se soportaban en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos<sup>38</sup>.

La referencia a esta sentencia, aun cuando no se afirme expresamente, tiene la importancia de resaltar la técnica de control que se sugiere por la accionante, pues en dicha oportunidad la Corte, al comprobar la falta de razonabilidad de la limitación realizada, concluyó que la mejor forma de proteger los derechos comprometidos era expulsando del ordenamiento jurídico las expresiones que daban lugar a restringir la procedencia del recurso extraordinario de revisión<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>38</sup> En cuanto a este punto, se destacan los siguientes apartes del fallo en mención: “*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. (...) 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>39</sup> Sobre el particular, en la Sentencia C-520 de 2009, se realizó el siguiente análisis: “*Detectada esta inconstitucionalidad (...) es necesario definir cuál es la mejor manera de subsanarla. Frente a este tipo de problemas, la Corte ha escogido entre varias alternativas: (i) declarar inexecutable una parte del texto cuestionado para cobijar la hipótesis no incluida por el legislador; (ii) declarar la exequibilidad condicionada del texto cuestionado y modular sus efectos para incluir la hipótesis omitida; (iii) declarar la exequibilidad de la norma cuestionada y exhortar al Legislador para que emita la regulación correspondiente que supere el vacío*

Este mismo propósito se busca en el asunto bajo examen, ya que en caso de retirar la disposición cuestionada, esto es, “*por los tribunales administrativos*”, inmediatamente quedarían cobijadas por el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia todas las sentencias de “*única y segunda instancia*” proferidas por las autoridades que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como lo son las que se profieren por las distintas subsecciones y secciones del Consejo de Estado, en los términos en que se reclama por la demandante<sup>40</sup>.

6.2.4. Visto lo anterior, esta Corporación considera que no le asiste razón a quienes solicitan que se profiera un fallo inhibitorio, por las siguientes razones. En primer lugar, porque del resumen previamente realizado del contenido de la demanda se observa que la accionante presenta argumentos determinados y comprensibles, que permiten entender cuál es el contenido de la acusación y los argumentos en que ella se basa, como lo exige la *carga de claridad*.

En efecto, la discusión se centra en determinar si existe o no una vulneración de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como al principio de seguridad jurídica, como consecuencia de la limitación impuesta en el precepto demandado, conforme a la cual sólo es procedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia frente a las sentencias de única y segunda instancia dictadas por los tribunales administrativos, sin incluir los 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 proferida por dicho Tribunal. Así las cosas, la violación del derecho a la igualdad se daría por permitirse una distinción de trato entre sujetos con iguales características, esto es, las partes de un proceso que se ven afectadas por el desconocimiento de una decisión de unificación, y que pueden acudir o no a este recurso, en razón del criterio de la autoridad que profirió el fallo objeto de controversia. Esta circunstancia igualmente conduciría a la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y al principio de seguridad jurídica, por cuanto se privaría a los sujetos excluidos de la norma, de la posibilidad de contar con una herramienta para asegurar una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico, en especial, cuando la decisión puede impactar frente a sus derechos.

---

*inconstitucional. // De estas tres alternativas, la que mayor seguridad jurídica genera en el presente caso, es la que conduce a declarar la inexecutable de 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, con el fin de que bajo la expresión “sentencias ejecutoriadas” empleada en el artículo cuestionado, queden cobijadas todas las hipótesis de sentencias que admitirían el recurso extraordinario de revisión (...)*”.

<sup>40</sup> Un aspecto a destacar es que si bien en la formulación de la pretensión se solicita la inexecutable de la expresión “*por los tribunales administrativos*”, por no permitir la procedencia del recurso extraordinario de unificación contra las sentencias proferidas “*en segunda instancia*” por el Consejo de Estado (folio 11), a lo largo del escrito de acusación el examen propuesto gira respecto de las decisiones que se adoptan tanto en “*secciones como en subsecciones*”, incluyendo las veces en que se actúa como juez de “*única y de segunda instancia*”. Precisamente, en el folio 6 de la demanda se expresa que: “*(...) 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.*”

6.2.5. En lo que atañe a la *carga de certeza*, se ha explicado por la Corte que las razones que respaldan los cargos deben provenir de una proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor. Así las cosas, en criterio de este Tribunal, esta técnica de control difiere de aquella otra encaminada “a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”<sup>41</sup>.

Del resumen previamente realizado se encuentra que se cuestiona la certeza de los cargos por dos motivos. El primero porque se omitió tener en cuenta que la división en secciones y subsecciones del Consejo de Estado no altera el hecho de que se trata de un solo órgano de cierre que actúa en bloque y de manera uniforme, por lo que no puede asumirse que existe una tendencia a apartarse de sus propias providencias<sup>42</sup>. Y, el segundo, porque la accionante no tuvo en cuenta en su análisis el artículo 271 del CPACA, en el que se consagra la posibilidad de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y de sus distintas secciones de unificar o sentar jurisprudencia, lo que descarta la ausencia de un mecanismo dentro del Consejo de Estado para realizar los fines de unidad de interpretación y aplicación del derecho.

Como se deriva de lo expuesto, los argumentos que se invocan en realidad no cuestionan la certeza de los cargos, pues ellos parten de un enunciado normativo que efectivamente pertenece al precepto legal demandado, en el que se limita la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las decisiones dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. Los motivos que se señalan para cuestionar los cargos corresponden en la práctica a inferencias lógicas que apuntan a la defensa de la constitucionalidad de la norma demandada, invocando razones de coherencia sistémica, cuyo análisis no debe realizarse al momento de determinar la viabilidad del juicio propuesto, sino al instante de proceder al examen de fondo.

Para la Corte se entiende satisfecho el requisito de certeza no sólo porque los cargos tienen respaldo en la norma acusada, sino también porque las razones que se invocaron para justificar su inobservancia hacen parte de la discusión de fondo cuya decisión definitiva debe ser adoptada en esta sentencia. Nótese que en efecto no se trata de una hipótesis en la que el precepto demandado regula algo distinto a lo invocado por la accionante, sino de un escenario de discusión en el que se propone valorar la inexistencia de una subordinación funcional entre las estructuras en que se divide el Consejo de Estado, y la presencia de un mecanismo alternativo de unificación de jurisprudencia que da respuesta a los reparos plantados por la accionante.

---

<sup>41</sup> Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>42</sup> En el aparte pertinente de la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se afirma que: “los cargos alegados por la demandante no recaen sobre proposiciones jurídicas reales y existentes, sino sobre supuestos que la actora dedujo de manera subjetiva e injustificada de la norma, pues asume que las subsecciones del Consejo de Estado desconocerán o contradirán las providencias proferidas por su Sala Plena, obviando el hecho que se trata de una sola Corporación que aun cuando esté dividida por especialidades es un solo órgano de cierre que actúa en bloque y de manera uniforme (...)”.

6.2.6. En torno lo referente a la *carga de especificidad*, este Tribunal ha explicado que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la disposición acusada y el Texto Superior presuntamente infringido, por lo que resulta inadmisibile que se deba resolver sobre su constitucionalidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las normas que se acusan.

Sobre el particular, la Corte destaca que efectivamente se invocaron en la demanda preceptos constitucionales frente a los cuales no se explicó por qué motivo la norma demandada implica un desconocimiento de sus mandatos. Así ocurre con el artículo 1 que regula la forma y caracteres de la estructura del Estado; el artículo 2 que consagra sus fines esenciales y la misión básica de las autoridades públicas; el artículo 4 sobre la supremacía normativa de la Constitución; el artículo 5 referente a la primacía de los derechos de las personas; el artículo 6 que atañe al principio de responsabilidad jurídica de los servidores públicos y de los particulares; el artículo 85 sobre los derechos de aplicación inmediata y el artículo 89 que consagra la atribución del legislador de crear otros mecanismos de protección judicial de los derechos distintos a las acciones de tutela, popular, cumplimiento, etc.

Esto significa que no cabe realizar un pronunciamiento sobre la supuesta vulneración de los citados preceptos constitucionales, por cuanto respecto de ellos no se presentó ningún tipo de argumentación que pusiese en duda la exequibilidad de la disposición demandada. Por el contrario, si subyace un problema de constitucionalidad en relación con los artículos 13 y 229 de la Carta, en los que se regulan los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en la medida en que los cargos formulados se justifican en su presunto desconocimiento, según se explicó con anterioridad.

Por consiguiente, en el asunto *sub-judice*, la Corte delimitará la materia objeto de controversia a los cargos efectivamente planteados, entendiendo que su análisis no incluye los preceptos constitucionales frente a los cuales no se estableció una oposición objetiva y verificable entre su contenido normativo y lo dispuesto en el precepto legal demandado. No sobra reiterar que, como ya se dijo, el control constitucional por vía activa se sujeta a la existencia de una demanda ciudadana, sin la cual no es posible activar la función a cargo de este Tribunal, referente a preservar la integridad y supremacía de la Carta<sup>43</sup>.

6.2.7. Bajo la delimitación expuesta, la Sala Plena entiende que la demanda también satisface la *carga de suficiencia*, frente a la cual se ha dicho que debe ser entendida como la necesidad de que las razones de inconstitucionalidad guarden estrecha relación “con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”<sup>44</sup>. Así como con la

---

<sup>43</sup> Precisamente, el artículo 241 de la Constitución dispone que: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4.- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>44</sup> Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

presentación de argumentos que, aunque no logren *prima facie* convencer de que la norma es contraria al Texto Superior, sí generen una duda mínima sobre su constitucionalidad, de tal manera que se inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y que hace necesario un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

En el asunto *sub-judice*, este Tribunal encuentra que los cargos propuestos satisfacen los mínimos de argumentación exigidos en términos de suficiencia, por una parte, porque plantean un debate frente a la realización del derecho de acceso a la administración de justicia, al considerar que la limitación prevista en la disposición demandada, por virtud de la cual solo procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia frente a los fallos de única y segunda instancia proferida por los tribunales administrativos, conduce a la falta de existencia de un mecanismo judicial que permita preservar la uniformidad e interpretación consistente del ordenamiento jurídico, respecto de las decisiones que se adoptan por las secciones y subsecciones del Consejo Estado, cuando éstas se apartan de las sentencias de unificación adoptadas por ese mismo Tribunal. Esta limitación igualmente vulnera el principio de seguridad jurídica, al no preverse una herramienta de defensa para el amparo de las sentencias de unificación ya mencionadas, en el escenario previamente expuesto.

Por lo demás, vale la pena resaltar que este Tribunal ha señalado que la adecuada estructuración de un cargo por violación del derecho a la igualdad, como se propone en esta oportunidad, exige constatar que efectivamente se está otorgando un trato diferenciado injustificado, ya sea porque se brinda un tratamiento distinto a situaciones que deberían recibir una misma respuesta en derecho o porque la ley cuestionada da el mismo trato a situaciones que deberían ser objeto de un régimen diferenciado<sup>45</sup>, con la indicación de las razones por las cuales dicha distinción se considera discriminatoria. Para el efecto, se requiere que en el caso concreto se indique claramente (i) en qué consiste el trato diferenciado; (ii) en qué sentido se da esa diferenciación, y (iii) con base en qué criterios se presenta la misma<sup>46</sup>.

En el presente caso, se constata que la demanda cumple con los requisitos mínimos antes enunciados. En efecto, (i) se señala que supuestamente se está dando un tratamiento distinto de manera injustificada a las partes de un proceso que se ven afectadas por el desconocimiento de una sentencia de unificación, y que pueden acudir o no al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en razón del criterio de la autoridad que profirió el fallo objeto de controversia; (ii) se alega que la diferencia de trato que se origina como consecuencia del precepto demandado conduce a restringir de manera injustificada el derecho de acceso a la administración de justicia, respecto de un sujeto que igualmente puede verse afectado por una decisión que contraria o se opone a un fallo de unificación; y por último, como ya se dijo, (iii) se establece que la distinción se da con base en el

---

<sup>45</sup> Sentencia C-966 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>46</sup> Así, por ejemplo, en la Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se expuso que: “*Se debe señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas, toda vez que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales*”.

criterio de la autoridad que profirió el fallo cuestionado, la cual resulta desproporcionada en lo que atañe a los deberes de garantizar una tutela judicial efectiva y de lograr la preservación del principio de seguridad jurídica.

6.2.8. Por las razones expuestas, este Tribunal concluye que la demanda satisface los mínimos argumentativos requeridos por la Corte, más aún cuando la naturaleza participativa de la acción pública de inconstitucionalidad (CP art. 40), exige que el derecho a demandar del ciudadano, no se someta a un excesivo formalismo que haga inoperante su ejercicio y que, en mayor o menor medida, se convierta en un límite para la protección no sólo de los derechos y garantías de las personas, sino también de la efectiva protección de un sistema jurídico fundado en el valor normativo de la Constitución. Incluso todas las intervenciones, salvo una, brindaron razones de fondo para impugnar o defender la norma sometida a control.

### **6.3. Del problema jurídico y del esquema de resolución**

6.3.1. De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, en las distintas intervenciones y teniendo en cuenta el concepto de la Vista Fiscal, le corresponde a la Corte establecer, si la limitación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las decisiones dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos, conforme se dispone en el aparte cuestionado del artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, 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 alega la accionante– sin justificación alguna se excluye su procedencia respecto de los 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* proferida por dicho Tribunal.

6.3.2. Con miras a resolver el problema planteado, la Corte inicialmente reiterará (i) la jurisprudencia sobre la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal, con especial énfasis en la atribución que le permite crear recursos extraordinarios y señalar sus causales de procedencia; luego de lo cual se detendrá (ii) en el análisis sobre la función constitucional de unificación de jurisprudencia a cargo de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, enfocando su examen en los aspectos vinculados con (iii) la identificación, fuente, efectos y mecanismos de protección de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Una vez hayan sido expuestos los anteriores elementos, se (iv) concluirá con la definición del caso concreto.

### **6.4. De la potestad de configuración normativa del legislador en materia procesal**

6.4.1. De acuerdo con lo previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 150 del Texto Superior<sup>47</sup>, por mandato constitucional, el Congreso de la República es titular de una amplia libertad de configuración normativa, con miras a diseñar los distintos

---

<sup>47</sup> Las normas en cita disponen que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1°. - Interpretar, reformar y derogar las leyes; [y] 2°. - Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

procesos, actuaciones e instrumentos orientados a la defensa del derecho sustancial o del ordenamiento jurídico<sup>48</sup>. Desde esta perspectiva, es al legislador a quien le corresponde la función de evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial<sup>49</sup>. En virtud de dicha atribución, autónomamente, puede consagrar (i) las formalidades que se deben cumplir, (ii) el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (iii) el sistema de publicidad de las actuaciones, (iv) la forma de vinculación al proceso, (v) los medios de convicción de la actividad judicial, (vi) los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (vii) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Como se observa, y así lo ha admitido esta Corporación, esta función le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos.

A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que su ejercicio se encuentra sometido a límites precisos, que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten asegurar su compatibilidad con los mandatos previstos en la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte del Texto Superior, de precisas reglas de trámite respecto de un proceso, una acción o cualquier otra vía judicial de acceso a la administración de justicia; (ii) el respeto a los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

6.4.2. En cuanto al primer límite, es evidente que el carácter vinculante del principio de supremacía constitucional implica que, cuando el Constituyente ha definido de manera directa un determinado procedimiento judicial, no le es posible al legislador modificarlo. Conforme se expuso en la Sentencia C-870 de 2014<sup>50</sup>, este límite se expresa en dos subreglas. La primera mediante la cual se entiende que en los casos en los cuales el legislador regula una materia procesal que ha sido directamente tratada en el Texto Superior, el margen de configuración se somete a la imposibilidad de modificar lo previsto, pudiendo desarrollar su contenido<sup>51</sup> o incluso adicionar elementos nuevos, siempre que no se altere lo regulado en la Carta<sup>52</sup>. Y, la segunda, por virtud de la cual se considera que por fuera de la

---

<sup>48</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-005 de 1996, C-346 de 1997, C-680 de 1998, C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000, C-1512 de 2000, C-1104 de 2001, C-316 de 2002, C-426 de 2002, C-204 de 2003, C-798 de 2003, C-039 de 2004, C-180 de 2006, C-474 de 2006, C-318 de 2008, C-203 de 2011, C-543 de 2011, C-782 de 2012, C-313 de 2013, C-437 de 2013, C-870 de 2014 y C-424 de 2015.

<sup>49</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-927 de 2000, C-1104 de 2001, C-893 de 2001, C-309 de 2002, C-314 de 2002, C-646 de 2002, C-123 de 2003, C-234 de 2003, C-1146 de 2004, C-275 de 2006, C-398 de 2006, C-718 de 2006, C-738 de 2006 y C-1186 de 2008. Aun cuando tienden a asimilarse las expresiones proceso y procedimiento, la primera se vincula especialmente con el reconocimiento del medio a través del cual un asunto es puesto a conocimiento de las autoridades judiciales; mientras que, el procedimiento, corresponde al conjunto de formalidades a que deben someterse el juez y las partes en la tramitación del proceso.

<sup>50</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>51</sup> Así, por ejemplo, el artículo 86 de la Constitución Política se refiere a las circunstancias generales en las cuales es procedente la acción de tutela contra particulares, cuya especificidad se encuentra en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>52</sup> Sobre el particular, se destacan dos providencias. En la Sentencia C-400 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte declaró la exequibilidad del inciso 2 del artículo 135 del CPACA, en el que además de consagrar la acción de nulidad por inconstitucionalidad a cargo del Consejo de Estado frente a los decretos de carácter general dictados por

hipótesis previamente mencionada, el criterio general es el que se preserve la amplia competencia legislativa en materia de definición de procesos, sujeta al resto de los límites que a continuación se exponen.

Respecto del segundo límite, esto es, en cuanto a los principios y fines esenciales del Estado, la Corte ha señalado que los procedimientos judiciales no constituyen un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la primacía del derecho sustancial, conforme se indica en el artículo 228 de la Constitución. Ello significa que las formas procesales deben estar instituidas para (i) cumplir con los fines del Estado y, particularmente, (ii) para otorgar eficacia a las previsiones de independencia y autonomía de la función judicial, publicidad de la actuación y garantía de acceso a la administración de justicia. Precisamente, al tenor de lo expuesto, la Corte ha resaltado que:

“[No] resultan admisibles formas de procedimiento judicial que nieguen la función pública del poder judicial, en especial la imparcialidad y autonomía del juez, impidan la vigencia del principio de publicidad, privilegien otros parámetros normativos distintos al derecho sustancial, impongan procedimientos que impiden el logro de una justicia oportuna, o hagan nugatorio el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional (Art. 228 C.P.).”<sup>53</sup>

En lo que atañe al tercer límite vinculado con la necesidad de satisfacer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Corte ha indicado que las normas procesales deben responder a un criterio de razón suficiente, relacionado con el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional. Sobre este punto, en la Sentencia C-428 de 2002<sup>54</sup>, se expresó que:

---

el Gobierno Nacional, cuya revisión no le corresponda a la Corte Constitucional, conforme se establece en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución; se incluyó la posibilidad de ejercer la misma acción y ante el mismo Tribunal, en relación con *“los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional”*. Al momento de efectuar su examen, la Corte encontró parcialmente ajustada al Texto Superior la norma de la referencia, por cuanto consideró que se está en presencia de una ampliación que no desconoce lo previsto por el Constituyente respecto de las reglas de procedencia de la citada acción, aunado al hecho de que su finalidad es la de fortalecer el ejercicio del control de constitucionalidad, dentro del marco residual de competencias asignado al Consejo de Estado. No obstante, en la medida en que dichos actos podrían tener fuerza material de ley, se condicionó su entendimiento a que en esta última hipótesis su control le corresponde a esta Corporación. De igual manera, en la Sentencia C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se admitió que pese al carácter inmediato del amparo constitucional, no es contrario a la Constitución la posibilidad de que el juez de tutela rechace una demanda de amparo, cuando luego de prevenir al solicitante sobre la imposibilidad de determinar los hechos o las razones en que se justifica, éste no corrigiere su escrito en el término de tres días, conforme se dispone en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991. Para la Corte, si bien *“de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la regla general es que todas las acciones de tutela deben ser objeto de admisión, trámite y decisión de fondo en los términos constitucionales dispuestos para el efecto. (...) [En] la medida en que el propio ordenamiento superior faculta al legislador para regular la materia, en principio es posible que este pueda establecer excepciones a dicho principio, siempre y cuando la medida este amparada por un principio de razón suficiente.”* En estos términos, frente a la disposición sometida a control, la Corte destacó que *“[la] exigencia de claridad de la solicitud de tutela resulta idónea para garantizar el efectivo ejercicio del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, en tanto permite al juez contar con un cabal entendimiento de la situación que originó la presentación de la acción y así poder emitir órdenes que garanticen la real y efectiva protección de los derechos fundamentales afectados en cada caso concreto.”*

<sup>53</sup> Sentencia C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>54</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

“[C]omo lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos ante las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.”

Finalmente, el cuarto límite que se relaciona con la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso, busca que en cada trámite judicial, a partir del modelo adoptado por el legislador, se expresen, en mayor o menor medida, los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial (CP arts. 29, 209 y 228). Lo anterior, sin perjuicio de la realización de otros mandatos específicos previstos en la Carta, como ocurre con el deber de consagrar procesos sin dilaciones injustificadas (CP art. 29), salvaguardar la igualdad de trato ante las mismas circunstancias (CP art. 13) y garantizar el respeto de la dignidad humana (CP art. 1).

De este límite surgen dos importantes elementos de juicio. El primero es que cada procedimiento responde a la naturaleza de los asuntos y objetivos que se pretenden satisfacer a través del mismo, por lo que no cabe deducir la inconstitucionalidad de una norma procesal, a partir de su mera comparación con otro procedimiento de igual jerarquía, para el cual se prevén unas reglas diferentes de trámite. Precisamente, aun cuando desde el mismo preámbulo se establece como un valor fundamental la realización de la justicia, la forma como la misma se hace efectiva no puede estar sujeta a una aproximación fundada en un criterio de igualdad absoluta, ya que ello más allá de desconocer las particularidades que identifican a cada proceso (v.gr. no es lo mismo una pretensión de declaración que una de ejecución), supone negar el contenido del margen de configuración normativa del legislador, el cual, bajo la lógica del mandato de armonización concreta, implica rescatar el rol que le asiste al Congreso para diseñar las reglas de trámite que mejor se amoldan a la diversidad de objetivos que se buscan a través de los distintos procesos, e incluso trazar las pautas de procedimiento que permiten su recto y cabal desenvolvimiento, como ocurre, por ejemplo, con la posibilidad de formular incidentes<sup>55</sup>, promover recursos<sup>56</sup> o hasta recusar a un funcionario judicial<sup>57</sup>. En consecuencia, no cabe exigir que en materia procesal exista una plena identidad de formas, tanto por las razones previamente expuestas, como por las dificultades

---

<sup>55</sup> El Código General del Proceso excluye la formulación de incidentes en el proceso verbal sumario, conforme se dispone en el artículo 392.

<sup>56</sup> El artículo 321 del Código General del Proceso señala de forma expresa los autos que son apelables, como ocurre en el artículo 321.

<sup>57</sup> En el trámite de la acción de tutela expresamente se prohíbe la posibilidad de recusar al juez constitucional, tal como se dispone en el artículo 39 del Decreto 2591 de 1991.

inherentes que ello puede traer al sistema judicial (v.gr., en términos de congestión).

A la par de lo anterior, y como segundo elemento de juicio, es necesario tener en cuenta que en casos concretos se pueden presentar tensiones entre diferentes garantías que integran el derecho al debido proceso. Por ejemplo, es posible que frente a una determinada actuación se restrinjan los derechos de defensa y contradicción, con miras a darle celeridad a un proceso y evitar dilaciones injustificadas. En estos casos, la Corte ha concluido que dichas opciones legislativas son válidas y responden al amplio margen de la potestad de configuración normativa del legislador, siempre que no se incurra en un desconocimiento de los otros límites impuestos, en especial, en lo que tiene que ver con la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>58</sup>.

En conclusión, y respecto de esta aproximación general, es claro que el legislador goza 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 de dicha atribución, le corresponde evaluar y definir las características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial, incluso puede privilegiar determinados modelos y prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos. A pesar de lo anterior, se encuentra sometido a los siguientes límites (i) a la imposibilidad de modificar una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución; (ii) al respeto de los principios y fines esenciales del Estado; (iii) a la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) al deber de velar por la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso.

6.4.3. En lo que atañe al ejercicio de la potestad configuración normativa del legislador en materia procesal, la jurisprudencia ha resaltado que una de las áreas en donde esta atribución goza de una importante proyección, es en la definición de los recursos que proceden contra las decisiones judiciales, no sólo en lo que corresponde a las actuaciones susceptibles de controversia, sino también frente a los mandatos que precisan los criterios de oportunidad y de trámite para interponerlos y resolverlos.

Así, por ejemplo, en la Sentencia C-1104 de 2001<sup>59</sup>, la Corte aclaró que “el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades”. Es la ley, por regla general, no la Constitución, “la que señala si determinado recurso –reposición, apelación, u otro– tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de

---

<sup>58</sup> Así, por ejemplo, en la Sentencia C-319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se expuso que: “*el balance planteado por la jurisprudencia es absolutamente necesario para evitar el desmedro de cada uno de los extremos analizados. De un lado, si se maximizara el principio de celeridad en los procedimientos, se llegaría a un escenario en que el procedimiento judicial no cumpliría sus fines constitucionales, sino que se justificaría a sí mismo como una herramienta para resolver, apenas desde un parámetro formal y eficientista, los derechos constitucionales interferidos por el proceso. De otro lado, si se otorga un carácter prevalente e incuestionable a la permanencia de todos los recursos posibles para el ejercicio del derecho de defensa, los procedimientos judiciales no podrían fácticamente cumplir con el propósito para el que fueron instituidos, como es llegar a una decisión oportuna y definitiva por parte de un juez imparcial y sometido objetivamente al ordenamiento jurídico.*”

<sup>59</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos –positivos y negativos– que deben darse para su ejercicio”.

En materia judicial, los recursos se conciben como garantías procesales que permiten a las partes en litigio controvertir las decisiones de los jueces y someterlas a un nuevo escrutinio, por parte de la misma autoridad o por un superior jerárquico, con el objeto de obtener su revocatoria o modificación, acorde con los intereses de quien los promueve y con miras a lograr la realización de los fines que se persiguen con cada proceso. Por lo anterior, y en la medida en que las actuaciones judiciales tienen particularidades que las identifican, cuyo desarrollo compete de forma específica al legislador, se entiende que por lo general los recursos también son medios de creación legal, sometidos como tal a un juicio de conveniencia y necesidad en lo que atañe a su consagración normativa. La excepción se encuentra en aquellos mandatos de la Carta que imponen la existencia obligatoria de un recurso respecto de una determinada decisión judicial, como ocurre con el derecho a impugnar las sentencias condenatorias en materia penal<sup>60</sup> o con la posibilidad de proceder en el mismo sentido frente a los fallos de tutela, conforme se dispone en el artículo 86 del Texto Superior<sup>61</sup>.

La Constitución igualmente consagra un mandato general en el artículo 31, por virtud del cual: *“Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”*. Aun cuando de este precepto se deduce que no es imprescindible la aplicación de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, puesto que la ley se encuentra habilitada para introducir excepciones, dicha atribución no le otorga al legislador una facultad ilimitada hasta el punto de convertir esa singularidad en una regla absoluta. En este sentido, como lo ha sostenido de forma reiterada esta Corporación, las normas que introducen excepciones de las cuales depende la significación y alcance de una norma constitucional son de interpretación restrictiva<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> En el aparte pertinente del artículo 29 de la Constitución se dispone que: *“(…) Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”*. Énfasis por fuera del texto original. En la Sentencia C-792 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, esta Corporación consideró que a partir de la lectura de los artículos 29 de la Carta Política, 8.2.h de la CADH y 14.5 del PIDCP es exigible el derecho a controvertir las sentencias condenatorias que se dictan dentro de un proceso penal, incluso si la sanción se impone por primera vez en la segunda instancia, entre otras razones, por el contenido general de esta garantía que carece de una excepción en los referidos preceptos constitucionales y de derecho internacional, así como por la circunstancia de que su procedencia se otorga en función del contenido del fallo y no en razón de la etapa en la cual se dicta la providencia. Por lo anterior, en el fallo en cita se declaró la inconstitucionalidad con efectos diferidos de varios preceptos de la Ley 906 de 2004 que omitían la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, con la carga para el Congreso de la República de que en el término de un año contado a partir de la notificación por edicto de dicha sentencia, regulara integralmente el derecho a impugnar las sentencias que, en el marco del proceso penal, imponen una sanción por primera vez. En caso de que el legislador incumpliese con ese deber, se dispuso que se *“entenderá que procede la impugnación de los fallos anteriores ante el superior jerárquico o funcional de quien impuso la condena”*.

<sup>61</sup> Sobre el particular se dispone que: *“(…) La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, [y] podrá impugnarse ante el juez competente (...)”*. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>62</sup> Así, por ejemplo, ha ocurrido con la posibilidad del legislador de establecer excepciones a la votación nominal y pública. Véase, al respecto, la Sentencia C-134 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

Desde esta perspectiva, si bien se ha dicho que la doble instancia no tiene un carácter imperativo<sup>63</sup> y que, por ello, puede entenderse que su satisfacción no hace parte del núcleo esencial del derecho de defensa<sup>64</sup>, también se ha admitido que toda restricción en su procedencia debe tener una lectura acorde con los mandatos dispuestos en la Carta. Por esta razón, la ausencia de una consagración explícita en el texto constitucional de las circunstancias en las cuales resulta exigible la doble instancia en un determinado tipo de proceso, no faculta al legislador para regular indiscriminadamente dicha garantía, ya que los principios de razonabilidad y proporcionalidad conducen a la obligación de velar por la vigencia del contenido material de los distintos bienes jurídicos previstos en la Carta. Por ello, las exclusiones de las garantías idóneas y suficientes para la defensa de los derechos de los asociados en un determinado proceso, deben estar plenamente justificadas a partir de un principio de razón suficiente, vinculado al logro de un fin constitucional válido. En otras palabras, tal como lo ha expuesto la Corte, es necesario que al momento de establecer alguna excepción al principio de la doble instancia exista algún elemento que justifique dicha limitación, una interpretación en otro sentido “conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia)”<sup>65</sup>.

Por fuera de lo anterior, esto es, más allá de los casos en los que la propia Carta dispone la exigibilidad de determinados recursos y de la regulación que se dispone frente a la procedencia de la doble instancia, la posibilidad de que existan recursos adicionales (ordinarios o extraordinarios) depende de lo que la ley disponga, la cual, a menos que se introduzcan reglas contrarias al Texto Superior, por ejemplo, frente a la garantía de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no se reputa inconstitucional por el sólo hecho de estatuir que contra determinada decisión no caben recursos.

En este sentido, en la Sentencia C-619 de 1997<sup>66</sup>, se manifestó que:

“Ha dejado en claro la jurisprudencia de la Corte que lo relativo a los recursos contra decisiones judiciales es algo que corresponde al legislador resolver, según sus criterios y evaluaciones en torno a cada tipo de proceso y respecto de cada materia.

El mismo principio constitucional de la doble instancia, que hace parte de las garantías procesales de origen constitucional, (...) puede sufrir excepciones por disposición de la ley, según lo previene la Constitución en su artículo 31.

Con mayor razón, la posibilidad de ejercer recursos adicionales a la apelación depende de lo que la ley disponga (...). La Corte reitera en esta

---

<sup>63</sup> En la Sentencia C-411 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se afirmó que: “la doble instancia, con todo y ser uno de los principales [derechos] (...) dentro del conjunto de garantías que estructuran el debido proceso, no tiene un carácter absoluto, como resulta del precepto constitucional que lo consagra (artículo 31 C.P.), a cuyo tenor ‘*toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley*’ (subraya la Corte) (...)”.

<sup>64</sup> Sentencia C-040 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>65</sup> Sentencia C-040 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>66</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

ocasión que los recursos son medios de defensa de creación legal y que, salvo expresas referencias consagradas en ciertos casos por la propia Carta -artículos 31 y 86, por ejemplo-, es el legislador el que instituye los recursos contra providencias administrativas y judiciales, indica cuándo proceden, señala la oportunidad para interponerlos y resolverlos y prescribe los efectos de las correspondientes decisiones.”

Esta libertad de configuración no sólo permite que el legislador disponga los casos en que se consagra un recurso, sino también aquellos en que es necesaria y conveniente su supresión, sin que por ello se entienda vulnerada la Carta Política. Precisamente, en la Sentencia C-005 de 1996<sup>67</sup>, ampliamente reiterada, se señaló que:

“[Si] el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.”<sup>68</sup>

Esta consideración, como lo ha admitido la Corte, tiene especial relevancia cuando se trata de recursos extraordinarios, en donde el principio básico de autonomía legislativa para determinar cuándo cabe un recurso o cuando es posible su supresión, opera con mayor intensidad<sup>69</sup>. Ello se fundamenta en tres razones. La primera se deriva del artículo 31 del Texto Superior, por la cual se entiende que si en tratándose de un recurso ordinario, como lo es la apelación contra las sentencias judiciales, la ley puede consagrar excepciones, no se ve por qué motivo el legislador no pueda señalar o determinar, por ejemplo, que frente a determinadas providencias no resulta procedente un recurso extraordinario, sobre todo cuando su lógica, en la mayoría de los casos, se encuentra en restablecer el imperio del derecho y en unificar la jurisprudencia frente a causales específicas que permitan la intervención de los órganos de cierre de cada jurisdicción. Precisamente, mientras los recursos ordinarios se justifican como medio de contradicción frente a toda decisión que resulta lesiva respecto de quien los promueve, como en una especie de reexamen sobre la cuestión debatida; los recursos extraordinarios se fundan en causas puntuales y con miras –por lo general– a realizar una función de control sobre los jueces o tribunales inferiores, por ello, y siempre que resultan procedentes, abrogan la sentencia recurrida para ser reemplazada por otra.

Aunado a lo anterior, la coherencia interna que se deriva de la existencia de decisiones uniformes y reiteradas por parte de los órganos de cierre, implica que los jueces de inferior jerarquía deben respetar los precedentes que existan en una

---

<sup>67</sup> M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>68</sup> Como se verá más adelante un caso particular se abordó en la Sentencia C-180 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la cual se avaló la constitucionalidad de la supresión legal del recurso extraordinario de súplica, a través del cual se podían controvertir ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las secciones o subsecciones de dicho tribunal.

<sup>69</sup> Sentencias C-619 de 1997, C-1233 de 2005, C-203 de 2011, entre otras.

dimensión vertical, lo que disminuye el margen de error y permite concentrar los esfuerzos de los órganos de cierre en casos puntuales que den impulso a la labor de consolidación de la jurisprudencia. Así, en la mayoría de los casos, el recurso extraordinario no se concibe como una nueva vía de discusión de una causa jurídica, sino como una herramienta puntual para decantar criterios y plasmar líneas de interpretación que perduren en el tiempo<sup>70</sup>.

Finalmente, y en relación con lo expuesto, el carácter restrictivo que suele identificar a los recursos extraordinarios, como manifestación de la mayor intensidad del ejercicio de la potestad de configuración normativa, también se explica en la realización del componente del plazo razonable que integra la garantía de acceso a la administración de justicia. En efecto, la revisión de todo tipo de casos, sin unos filtros que permitan determinar hipótesis de procedencia, en términos concordantes con los mandatos previstos en la Carta, tienden a producir fenómenos de congestión judicial que no sólo tornan inoperante el recurso, sino que prácticamente afectan la posibilidad de los ciudadanos de alcanzar una justicia pronta y cumplida.

6.4.4. Dentro de los límites que tradicionalmente se han previsto al ejercicio del citado principio básico de autonomía legislativa, se encuentran la defensa de los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia.

6.4.4.1. En cuanto al derecho a la igualdad, en reiterada jurisprudencia, se ha dicho que no existen en sí mismas situaciones o personas que sean totalmente iguales o diferentes, de suerte que las desigualdades o igualdades entre las personas o las situaciones nunca son absolutas sino siempre parciales, esto es, similitudes o diferencias, desde cierto punto de vista. De ahí que, para poder establecer en un marco relacional si existe una diferencia de trato carente de justificación, es necesario precisar un criterio de comparación, o *tertium comparationis*, a partir cual se pueda determinar si es exigible que dos o más situaciones o personas deban recibir el mismo trato.

En este sentido, se ha dicho que el derecho a la igualdad se puede decantar en los siguientes criterios:

“(i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> A diferencia de lo anterior, se encuentran casos puntuales de recursos extraordinarios vinculados con la realización de la justicia material, como ocurre con el recurso extraordinario de revisión, en el que se autoriza la reapertura de una causa, por ejemplo, a partir de nuevos documentos con los cuales se hubiere podido proferir una decisión diferente, los cuales no fueron aportados por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria (CPACA, art. 250, núm. 1).

<sup>71</sup> Sentencia C-1125 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Ahora bien, como ya se dijo, en atención a su carácter relacional, el análisis de la igualdad da lugar a un juicio tripartito, pues involucra el examen del precepto demandado, la revisión del supuesto o régimen jurídico respecto del cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del derecho de igualdad. Por ello, ante la dificultad de este examen, la Corte suele emplear herramientas metodológicas como el juicio integrado de igualdad<sup>72</sup>.

La estructura básica de este juicio que incluye elementos tanto del examen de proporcionalidad, frecuentemente utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y algunos tribunales constitucionales europeos, así como del test de igualdad desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, se integra por dos partes. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.

Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente desde el Texto Superior<sup>73</sup>. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios<sup>74</sup>, los cuales se explicarán a continuación.

La regla consiste en reconocer que, en principio, al momento de ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un *test leve*, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último “adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero”<sup>75</sup>.

Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones, por una parte, se encuentra el principio democrático, que obliga a darle un peso importante a la labor de creación del legislador, pues debe permitirse un margen considerable de valoración sobre los asuntos objeto de regulación, a partir de la búsqueda de propósitos que se ajusten a los mandatos de la Carta; y por la otra, la presunción de

---

<sup>72</sup> Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>73</sup> Sentencias C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

<sup>74</sup> Sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>75</sup> Sentencia C-015 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas, lo que se traduce en que no toda distinción de trato involucra la existencia de un componente discriminatorio. Por ello, la Corte ha reiterado que “la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio”, al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras el segundo establece diferencias sin justificación válida. El test leve busca entonces evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, medidas que no tengan un mínimo de racionalidad.

Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia *prima facie* una amenaza frente al derecho sometido a controversia.

La aplicación de un *test estricto*, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución, o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenecen a grupos marginados o discriminados. También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho fundamental, o se constituye en un claro privilegio.

Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer “si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo”. Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a “si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales”<sup>76</sup>.

Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el *test intermedio*, que se aplica por este Tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica. Este test examina que el fin sea legítimo e importante, “porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver”<sup>77</sup>, y que el medio no sólo sea adecuado sino también efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

En lo que se refiere a la consagración o supresión de recursos, conforme se ha señalado en la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, por regla general, en atención a la amplia potestad de configuración normativa que tiene el legislador en esta materia, el análisis referente al desconocimiento del derecho a la igualdad debe adelantarse a través de un juicio de intensidad leve<sup>78</sup>. Sin embargo, se debe

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Como ya se dijo, respecto del test leve, por una parte, la Corte debe entrar a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por la otra, establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto.

acudir al test intermedio de igualdad, cuando se advierte la existencia de un indicio de arbitrariedad, o al test estricto cuando se haga uso de un criterio sospecho de diferenciación.

La regla general se dispuso, entre otras, en la Sentencia C-470 de 2011<sup>79</sup> al indicar que:

“En relación con este aspecto debe la Corte comenzar por resaltar que, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en materias procesales ese ámbito de autonomía es especialmente amplio, pues según lo ha explicado esta corporación, en ejercicio de su cláusula general de competencia legislativa, las cámaras tienen la posibilidad de determinar libremente, entre otras materias: i) lo relativo a las distintas acciones de que dispondrán los ciudadanos y los tipos de procesos que a partir de ellas deberán surtirse; ii) la radicación de competencias, salvo en los casos en que la misma Constitución las ha asignado; iii) las diligencias y etapas que comprenderán cada uno de tales procesos; iv) los medios de prueba que en cada caso podrán emplearse; v) los recursos y medios de defensa que los ciudadanos pueden oponer frente a las decisiones judiciales; vi) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez e incluso de los terceros intervinientes. **Así las cosas, con el fin de no estorbar el libre ejercicio de esa autonomía por parte del poder legislativo, resulta aconsejable no aplicar en este caso un test estricto, sino uno intermedio, o incluso de leve intensidad.**”

La preponderancia del test leve se resaltó en la Sentencia C-203 de 2011<sup>80</sup> al manifestar que en la configuración de los procedimientos por la ley, se prohíben diferencias injustificadas desde el punto de vista jurídico. “Las diferencias que se presenten en el trámite de un proceso han de obedecer a motivos objetivos y razonables debidamente justificados por el fallador, que permitan una vez se analicen los supuestos que se comparan, determinar si la medida diferenciadora adoptada es aceptable o no desde el punto visto jurídico”.

6.4.4.2. Por lo demás, en lo que corresponde al derecho de acceso a la administración de justicia, siguiendo lo expuesto en la Sentencia C-227 de 2009<sup>81</sup>, basta con señalar que la Corte ha destacado su carácter fundamental y la circunstancia de estar sujeto igualmente a una amplia configuración legal, en torno a la forma como se logra su ejecución material. Bajo este contexto, se ha dicho que “los mecanismos de acceso, los procedimientos, las formas y todas las actividades que constituyen atributos inescindibles del proceso, que aseguran la posibilidad de hacer exigible una causa con las garantías constitucionales pertinentes, y [que] permiten obtener una pronta respuesta jurisdiccional”<sup>82</sup>, son instrumentos que deben ser definidos por el legislador, con miras a asegurar la viabilidad de un orden justo.

---

<sup>79</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>80</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>81</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>82</sup> Sentencia C-662 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

Por lo demás, la Corte también ha identificado que se trata de un derecho de contenido múltiple o complejo, cuyo marco de aplicación compromete, en un orden lógico: “(i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso, y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.”<sup>83</sup>

No obstante, más allá de lo anterior y en aras de realizar la dimensión material del derecho de acceso a la administración de justicia, la Corte ha puntualizado que su desarrollo no puede quedar librado a meros enunciados formales, sino que resulta imperativo garantizar su efectividad, a través de la consagración de mecanismos que en realidad promuevan la realización del derecho sustancial o del orden jurídico, a partir de las características que identifican a cada proceso. De esta manera, el acceso a la justicia depende de las disposiciones que se fijen por el legislador y de las forma como éstas se conviertan en vías que efectivicen la resolución de controversias y permitan la vigencia de un orden justo<sup>84</sup>.

## **6.5. Sobre la función constitucional de unificación de jurisprudencia**

6.5.1. Si bien se ha dicho que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, es claro que en su labor no se limitan a una mera aplicación mecánica de esta última, sino que realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la regla de derecho aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso se ha entendido que los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos. Precisamente, la actividad judicial supone la realización de un determinado grado de abstracción o de concreción de las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para darle integridad al conjunto del sistema normativo y atribuirle, a manera de *subregla*, a los textos previstos en la Constitución o en la ley un significado coherente, concreto y útil.

No obstante lo anterior, ante la multiplicidad de operadores y de jueces que pueden llegar a un entendimiento distinto de las normas jurídicas, tanto por su ambigüedad y vaguedad<sup>85</sup>, como por los problemas derivados de la necesidad de lograr su

---

<sup>83</sup> Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>84</sup> Sentencia C-564 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>85</sup> Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

armonización en un caso concreto<sup>86</sup>, es imperioso que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones cumplan una función de unificación jurisprudencial, la cual se encuentra prevista en los artículos 86, 235, 237 y 241 del Texto Superior, para brindar a la sociedad un “cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad”<sup>87</sup> y garantizar que las decisiones que se adopten por la administración de justicia, y general por todas las autoridades públicas<sup>88</sup>, “se funden en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico”<sup>89</sup>.

En este orden de ideas, la función de unificación jurisprudencial la cumplen en sus diferentes especialidades y en su condición de órganos de cierre, según el Texto Superior, (i) la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales y de examen de validez constitucional de las reformas a la Carta como de las normas con fuerza de ley (CP arts. 86 y 241); (ii) el Consejo de Estado en relación con su rol de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativos (CP arts. 236 y 237); y (iii) la Corte Suprema de Justicia en su calidad de tribunal de casación y máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria (CP art. 235).

6.5.2. Desde sus primeros pronunciamientos, este Tribunal ha admitido la importancia de esta función, como una vía para garantizar la unidad en el ordenamiento jurídico y preservar el derecho a la igualdad. En efecto, si bien la función judicial parte de la base la autonomía de los jueces, también se exige una predictibilidad razonable en sus fallos, particularmente con miras a realizar el mandato de igualdad de trato y los principios de buena fe y confianza legítima. Así, en la Sentencia C-104 de 1993<sup>90</sup>, al plantear el interrogante de cómo alcanzar la referida unidad del ordenamiento jurídico, se señaló que:

“La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia. // En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país. // Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia.”

De esta manera, y como resultado de la labor de unificación, se ha considerado que el valor de las decisiones de los órganos judiciales de cierre ha asumido una fuerza obligatoria a manera de *precedente*, por virtud de la cual los fallos judiciales anteriores se erigen en una especie de regla general para la posterior solución de casos semejantes. Precisamente, en la Sentencia C-816 de 2011<sup>91</sup>, la Corte explicó que:

---

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>88</sup> Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>89</sup> Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>90</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>91</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

“La fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone **el deber de unificación jurisprudencial** en sus respectivas jurisdicciones. **El mandato de unificación jurisprudencial**, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores.”<sup>92</sup>

Según este Tribunal, la fuerza vinculante de la doctrina elaborada por los órganos de cierre proviene, fundamentalmente, (i) de la obligación de los jueces de aplicar la igualdad frente a la ley y de brindar la igualdad de trato; (ii) del principio de la buena fe, entendido como la confianza legítima en el respeto del propio acto de las autoridades<sup>93</sup>; y (iii) de la necesidad de seguridad jurídica del ciudadano respecto de la protección de sus derechos, entendida como la predictibilidad razonable de las decisiones judiciales en la resolución de conflictos<sup>94</sup>.

A lo anterior, cabe agregar (iv) el impacto que tiene en materia judicial el principio unitario de organización del Estado (CP art. 1), en un marco de desconcentración funcional congruente con la estructura jerárquica de la administración de justicia (CP arts. 228 y ss)<sup>95</sup>; y (v) el sentido que tiene el mandato de sometimiento de los jueces al imperio de la ley, en los términos del artículo 230 del Texto Superior, como una expresión más amplia que incluye la sujeción al “ordenamiento jurídico”, lo que conduce —entre otras— al deber de seguir y acatar los precedentes de los órganos de cierre, no sólo por las razones ya expuestas vinculadas con la igualdad, la buena fe y la seguridad jurídica, sino también por la necesidad de realizar lo que la doctrina denomina la regla de la universalidad<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>93</sup> Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado que: “(...) *la garantía derivada del respeto por el propio acto, (...) también debe ser predicable de las autoridades judiciales, a las cuales, por tanto, les están vedadas –salvo en los casos y previa satisfacción de las exigencias y cargas a las cuales se hará referencia más adelante– actuaciones que desconozcan la máxima latina venire contra factum proprium non valet; desde este punto de vista, el derecho de acceso a la administración de justicia implica también la garantía de la confianza legítima en la actividad del Estado como administrador de justicia (...)*”. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 11 de septiembre de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>94</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias C-836 de 2001, C-335 de 2008, C-539 de 2011, C-816 de 2011 y C-588 de 2012.

<sup>95</sup> En la Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se dijo que: “(...) *la administración de justicia, y en general todo el funcionamiento de los órganos estatales está determinado por el tipo de estado al que pertenecen. El artículo 1° de la Constitución establece que nuestro país es un ‘Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria’.* Esta forma de organización implica la unidad del ordenamiento jurídico, que se vería desdibujada si se acepta que la autonomía judicial implica la facultad de interpretar el ordenamiento sin tener en cuenta la interpretación que haga la cabeza de la respectiva jurisdicción. La consagración constitucional de una estructura jurisdiccional que, aun cuando desconcentrada, es funcionalmente jerárquica, implica que, si bien los jueces tiene competencias específicas asignadas, dentro de la jerarquía habrá —en principio— un juez superior encargado de conocer las decisiones de los inferiores.” Negrilla del texto original.

<sup>96</sup> Al respecto, en la Sentencia T-775 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se expuso que: “*El artículo 230 de la Constitución Política prescribe que los jueces solo se encuentran sometidos al imperio de la ley. Si bien en un sentido literal ello conduciría a negar el valor normativo de los precedentes, la Corte ha concluido que una interpretación como esa lleva a un absurdo, pues tampoco estaría el juez sometido a la Constitución, los tratados internacionales aprobados por Colombia o incorporados al bloque de constitucionalidad, o las normas generales de jerarquía inferior a la ley (como las ordenanzas o los acuerdos). Por eso, la palabra ley contenida en el artículo 228 debe ser interpretada de manera amplia, como el conjunto de normas que conforman el ordenamiento jurídico, incluidos los precedentes judiciales. // En consecuencia, la vinculación a los precedentes no solo constituye una concreción del principio de igualdad, sino del principio de legalidad que ordena a los jueces fallar con base en*

6.5.3. Dentro del escenario expuesto cabe aclarar que la jurisprudencia ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, para lo cual se tomó “como parámetro diferenciador la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente”<sup>97</sup>. En este sentido, mientras el *precedente horizontal* supone que, en principio, un juez –individual o colegiado– no puede separarse de la *ratio* que ha fijado en sus propias sentencias al momento de resolver casos con idénticas características; el *precedente vertical* implica que, como regla general, los jueces no pueden apartarse de la regla de derecho dictada por las autoridades superiores en cada jurisdicción, como previamente se dijo, encargadas de unificar la jurisprudencia.

A pesar de lo anterior, se admite que los jueces se aparten de los precedentes previo cumplimiento de una estricta carga argumentativa, pues el derecho siempre debe responder a las nuevas exigencias que emanan de la realidad y a los desafíos propios de la evolución de la ciencia jurídica. Desde esta perspectiva, las cargas que se imponen para apartarse de un precedente varían según la autoridad que lo profirió. En efecto, cuando se trata de un *precedente horizontal*, más allá de que se presente una diversidad en las circunstancias o supuestos fácticos sometidos a conocimiento y decisión del juez que le permitan otorgar un trato desigual, dicha autoridad en su providencia debe hacer referencia expresa al precedente con el que ha resuelto casos análogos (*requisito de transparencia*) y, a partir de allí, exponer las razones suficientes que, a la luz de los cambios introducidos en el ordenamiento jurídico, o por la transformación del contexto social dominante, justifiquen o evidencien la necesidad de producir un cambio jurisprudencial (*requisito de suficiencia*). Este también procede cuando lo que se busca es exponer una nueva regla de decisión, a partir de los errores que puedan existir en la orientación vigente o por la importancia de brindar una nueva lectura que, desde el punto de vista interpretativo, brinde una mayor protección a valores, principios y derechos consagrados en la Carta, ello con el fin –según se ha expuesto por este Corporación– de “evitar prolongar en el tiempo las injusticias del pasado”<sup>98</sup>. No basta entonces simplemente con ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta forzoso demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver un nuevo caso sometido a decisión. Una vez satisfechas estas exigencias, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato y garantizada la autonomía e independencia de los jueces<sup>99</sup>.

Por su parte, en lo que respecta al *precedente vertical*, además de cumplir con los requisitos de transparencia y suficiencia, la Corte ha sido particularmente

---

*normas previamente establecidas. Y, desde un punto de vista más amplio, es también una exigencia del principio argumentativo de universalidad y de la racionalidad ética que ordena dar el mismo trato a situaciones idénticas. Además, representa un mecanismo para cumplir fines de relevancia constitucional como la confianza legítima, la seguridad jurídica y la unificación de jurisprudencia”. Además de lo anterior, cabe resaltar que la regla de la universalidad implica que la decisión del juez debe estar fundada no en criterios coyunturales o *ad-hoc*, sino en principios generales que hayan sido formulados o tenidos en cuenta para la resolución de casos anteriores o se construyan para fallar un supuesto específico, pero con la posibilidad de poder aplicarlo a una hipótesis semejante en el futuro.*

<sup>97</sup> Sentencia SU-053 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>98</sup> Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>99</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-468 de 2003, T-688 de 2003, T-698 de 2004, T-330 de 2005, T-440 de 2006, T-049 de 2007, T-571 de 2007 y T-014 de 2009.

restrictiva en la posibilidad que tienen los jueces de inferior jerarquía de apartarse de las *subreglas* expuestas por las altas cortes, en atención al papel constitucional que cumplen los órganos de cierre, a partir del reconocimiento de su función de unificar la jurisprudencia. De acuerdo con lo anterior, en la Sentencia C-634 de 2011<sup>100</sup>, se explicó que cuando un juez de inferior jerarquía pretende apartarse de un precedente establecido por una alta Corte, (i) no sólo debe hacer explícitas las razones por las cuales se abstiene de seguir la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial, (ii) sino que también debe demostrar que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla y amplía de mejor manera el contenido de los derechos, principios y valores constitucionales objeto de protección.

6.5.4. Finalmente, este Tribunal también ha admitido que la labor de unificar la jurisprudencia se somete, más allá de su importancia sustancial, a la potestad de configuración normativa del legislador, pues es a ésta autoridad a la que le compete diseñar los mecanismos procesales de unificación, a través de “recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales”<sup>101</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, y siguiendo lo expuesto en el acápite 6.4.3 de esta providencia, no sólo es posible crear recursos especiales para tal fin, sino que también cabe imponer limitaciones a su ejercicio o incluso proceder a su modificación o supresión en el futuro, a partir del examen puntual de su necesidad y conveniencia, acorde con el cumplimiento de los límites superiores antes indicados, en especial, de acuerdo con el mandato de protección de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y la realización de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

## **6.6. De la identificación, fuente, efectos y mecanismos de protección de las sentencias de unificación del Consejo de Estado**

6.6.1. A partir de las consideraciones expuestas en el acápite anterior, uno de los principales objetivos del CPACA se enfocó en la necesidad de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de manera que sus providencias sean tenidas en cuenta por la administración y por los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa<sup>102</sup>. Según se observa en los antecedentes legislativos, más allá de responder a un tema de igualdad de trato, se entendió que reforzar la citada función tendría una incidencia directa en la protección de los derechos, con miras a reducir la litigiosidad y fortalecer el principio de seguridad jurídica, tanto en sede administrativa como judicial<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>101</sup> Sentencia C-180 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>102</sup> CP art. 237.1

<sup>103</sup> En la exposición de motivos se expuso que: “*Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales. // Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación*”

Con el propósito de materializar este objetivo, el legislador consideró oportuno establecer una categoría especial de providencia proferida por el Consejo de Estado, que se denomina *sentencia de unificación jurisprudencial*, cuya creación se justificó en la necesidad de brindar absoluta claridad a la administración y a los jueces, sobre las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes<sup>104</sup>. Por virtud de esta categorización, se observa que no todas las decisiones que se profieren por el citado Tribunal adquieren la condición de sentencias de unificación, pues esa calidad se reservó para aquellas que se identifican como tales expresamente en la ley, buscando con ello brindar seguridad y certeza en relación con la proyección de sus efectos.

Como consecuencia de lo anterior, a continuación se identificarán las fuentes que sirven de origen a las sentencias de unificación, así como el alcance que tienen en el ordenamiento jurídico.

6.6.2. Las sentencias de unificación encuentran su fuente en lo previsto en el artículo 270 del CPACA, de acuerdo con el cual: *“Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”*

Como se observa son tres fuentes distintas las que sirven de origen a estas sentencias. En primer lugar, se alude a aquellas que se expidan o se hayan expedido *“por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”*. Antes de la entrada en vigencia del CPACA, por regla general, la labor de unificación era efectuada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a la que le correspondía: *“resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social”*<sup>105</sup> y *“conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación”*<sup>106</sup>.

No obstante, las secciones también cumplían dicha función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, les atribuyó expresamente la tarea de unificar la jurisprudencia a su cargo<sup>107</sup>. Esta

---

*jurisprudencial* en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado”. Gaceta del Congreso No. 1173 de 2009.

<sup>104</sup> En las memorias de los debates de la Comisión de Reforma se especifica lo siguiente: *“(…) Me parece muy importante buscar ese mecanismo, un mecanismo que permita eso que queremos, tanto el Gobierno como la jurisdicción, y es definir unas líneas jurisprudenciales que le permitan a uno decirle a los funcionarios del sector administrativo: ‘De aquí en adelante, frente a este tema, ésta es la posición’; algo que pudiera haber sido discutido por la Sala Plena, las salas o las secciones, y que a partir de esas líneas jurisprudenciales, el Gobierno pudiese adoptar, y los jueces también, actitud y acciones que permitieran evitar tanta proliferación de demandas innecesarias”*.

<sup>105</sup> CCA, art. 97, núm. 5.

<sup>106</sup> CCA, art. 97, núm. 6.

<sup>107</sup> En relación con la Sección Segunda, el párrafo del artículo 13 del Reglamento señala que: *“Cada Subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: I. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias*

misma atribución de unificación, con importantes ajustes, los cuales se destacarán más adelante, se consagra en el artículo 271 del CPACA. Precisamente, en la norma en cita se dispone que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificará los asuntos provenientes de las secciones del Consejo de Estado; mientras (ii) estas últimas harán lo mismo respecto de los casos provenientes de sus subsecciones o de los tribunales administrativos<sup>108</sup>.

En segundo lugar, se destacan las sentencias que se expidan o se hayan expedido al decidir recursos extraordinarios. Sobre el particular, el CPACA establece (i) el recurso extraordinario de revisión y (ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. El primero de ellos tiene por objeto corregir las sentencias que pueden resultar abiertamente injustas, por haberse fundado en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Su definición le compete tanto a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como a las distintas secciones y subsecciones que la integran, según se dispone en el artículo 249 del CPACA<sup>109</sup>. Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como se ha mencionado en esta sentencia, procede contra las decisiones de “única” y “segunda instancia” proferidas por los tribunales administrativos, cuando contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Su resolución le compete de forma exclusiva a las secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>110</sup>. Un aspecto a destacar es que a la vez que este mecanismo ampara lo dispuesto en una sentencia de unificación, la definición acerca del mismo da lugar a una providencia de igual valor jurídico<sup>111</sup>. Como el precepto

---

sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros. // 2. Para el estudio o decisión de un asunto que por su importancia lo amerite, cuando así lo solicite cualquiera de sus miembros (...)”. En el mismo sentido, respecto de la Sección Tercera se dispone que: “**Artículo 14 B. Competencia de cada Subsección.** Cada Subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: (...) 3. Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la Sección a petición de cualquiera de sus miembros”.

<sup>108</sup> “**Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. // **En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.** // Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. // Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión. // La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.” Énfasis por fuera del texto original. Este artículo resulta concordante con lo previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 111 del CPACA.

<sup>109</sup> “De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión. // De los recursos de revisión contra las sentencias ejecutoriadas proferidas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones y subsecciones del Consejo de Estado según la materia. (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

<sup>110</sup> El artículo 259 del CPACA señala que: “Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.”

<sup>111</sup> CPACA, art. 270.

legal demandado hace parte de la regulación de este último recurso, su examen con mayor detenimiento se hará al momento de proceder al análisis del caso concreto.

Por último, como fuente de las sentencias de unificación también se encuentran aquellas decisiones que se profieran o se hayan proferido, en virtud del “*mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo*”, en los términos consagrados en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 y en los artículos 272 a 274 del CPACA. Este mecanismo se activa contra las sentencias o providencias que le pongan fin al proceso expedidas por los tribunales administrativos, siempre que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, cuando quiera que existan posiciones divergentes entre los tribunales o cuando se produce un apartamiento de una sentencia de unificación o de jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado. De acuerdo con la ley, “*las sentencias sobre las providencias seleccionadas para la revisión será proferida, con el carácter de sentencia de unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección*”<sup>112</sup>.

De esta manera, y como consecuencia de lo expuesto, se observa que si bien las fuentes que disponen el origen de las sentencias de unificación son limitadas y se encuentran sujetas a actuaciones precisas que en general se relacionan con la labor de sentar, unificar o salvaguardar la jurisprudencia que como órgano de cierre produce el Consejo de Estado, su conocimiento se distribuye entre las secciones, subsecciones y la Sala Plena que desarrollan la función de lo contencioso administrativo. Esto significa que, a partir del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 236 del Texto Superior<sup>113</sup>, se entiende que la división orgánica que se produce respecto de la forma como se fijan las sentencias de unificación, parte de una división en la que cada dependencia opera como órgano de cierre y en el que sus decisiones se protegen por la garantía de la cosa juzgada, pues se trata de un sola autoridad u órgano, en el que “no existe una relación jerárquica o de subordinación funcional”<sup>114</sup>, en los asuntos que son objeto de su conocimiento.

6.6.3. En relación con sus efectos, se observa que el CPACA le otorga a las sentencias de unificación una especial preponderancia tanto en el ámbito del procedimiento administrativo<sup>115</sup>, como en los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Inicialmente, en lo que atañe al procedimiento administrativo, se encuentran tres preceptos directamente vinculados con dicha figura. El primero es el artículo 3, en el que se identifica el alcance del principio de igualdad y se dispone que las autoridades que ejercen funciones administrativas están obligadas a dar el mismo

---

<sup>112</sup> CPACA, art. 274, núm. 5.

<sup>113</sup> “(...) El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. // La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones, el número de magistrados que deban integrarlas y su organización interna”.

<sup>114</sup> Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>115</sup> El procedimiento administrativo involucra el desarrollo de las actuaciones necesarias para concretar la intervención de las autoridades o de los particulares que cumplan funciones administrativas, con la finalidad de expedir un acto de la administración.

trato a las personas que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento, sin perjuicio del trato diferenciado a favor de quienes sean titulares de una protección constitucional reforzada<sup>116</sup>.

El segundo se encuentra en el artículo 10, en el que se consagra de manera expresa el deber de las autoridades que ejercen funciones administrativas de aplicar de manera uniforme las normas jurídicas a situaciones que compartan los mismos supuestos fácticos o normativos<sup>117</sup>. Para tal efecto, en el precepto en cita, a manera de obligación, se dispone que “*al adoptar las decisiones de su competencia*”, las autoridades “*deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*”. De este precepto se derivan dos mandatos: (i) el de resolver de manera igual los casos iguales mediante la aplicación uniforme de las normas constitucionales, legales o reglamentarias aplicables; y (ii) el de tener en cuenta de forma obligatoria las sentencias de unificación del Consejo de Estado en las que dichas normas hayan sido interpretadas. En relación con este último punto, no puede pasarse por alto que en la Sentencia C-634 de 2011<sup>118</sup>, esta Corporación advirtió que en la aplicación de este deber también es exigible, y de manera preferente, las decisiones de este Tribunal en las que se hayan interpretado normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos objeto de competencia de las autoridades administrativas, así como las sentencias que por vía de control abstracto de constitucionalidad se hayan pronunciado con efectos *erga omnes* sobre las mismas.

El tercero aparece consagrado en el artículo 102, en el que se establece un procedimiento administrativo específico con miras a extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos<sup>119</sup>. Si la

---

<sup>116</sup> “(...) En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.”

<sup>117</sup> “**Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. (...)”.

<sup>118</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>119</sup> “**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

administración se niega a la extensión o guarda silencio, se faculta al ciudadano para acudir directamente al Consejo de Estado con el fin de solicitarla, activándose un procedimiento judicial especial que se encuentra regulado en el artículo 269 del CPACA<sup>120</sup>.

Nótese cómo, según se infiere de lo expuesto, en la medida en que las sentencias de unificación cumplen una función específica referente a ordenar y clarificar las subreglas que se derivan de la aplicación del derecho regulado, el CPACA le reconoce a estas sentencias no sólo un valor de precedente para los jueces y tribunales, sino que también proyecta su obligatoriedad a la actividad de la administración. En efecto, a juicio de este Tribunal, su carácter vinculante se explica primordialmente por razón del principio de legalidad, a partir del deber de sujeción que tienen las autoridades al imperio de la Constitución y la ley, y por ende, al necesario acatamiento de la regla de derecho emanada de las altas cortes<sup>121</sup>.

---

*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 decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código.” Esta norma fue declarada exequible en la Sentencia C-816 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo, “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”.*

<sup>120</sup> **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. // 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.”*

<sup>121</sup> En la Sentencia C-634 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se concluyó que: “El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades

Desde el punto de vista judicial, las sentencias de unificación emergen como el fallo que brinda certeza y seguridad sobre la regla de derecho que se debe aplicar a un caso que presenta una hipótesis semejante de decisión. Son providencias que al identificar de manera clara y uniforme el precedente aplicable, se imponen de manera forzosa por razón de la obligatoriedad del mandato de unificación que les asiste a los órganos de cierre, en este caso, al Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, las sentencias de unificación producen, de un lado, unos efectos *inter partes* o *subjetivos*, que alcanzan a las personas involucradas en el proceso de origen, sin que dicho propósito concrete la operatividad de este mecanismo, pues el mismo se enfoca, fundamentalmente, en la consolidación de unos efectos vinculantes para todos los casos semejantes, brindado un carácter *objetivo* al respectivo fallo, ya que introduce una subregla o criterio de decisión judicial que deviene en obligatorio para todos los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En todo caso, cabe aclarar que la obligatoriedad que tienen las sentencias de unificación, no excluye el deber genérico de seguir el precedente, respecto de las decisiones del Consejo de Estado que no tienen dicha condición. Así lo advirtió esta Corporación, en la Sentencia C-588 de 2012<sup>122</sup>, al señalar que:

“(…) en cuanto a la presunta omisión en el mecanismo de extensión de otras sentencias del Consejo de Estado distintas de las de unificación jurisprudencial, téngase en cuenta que, como bien se ha dicho, estas sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. **Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del órgano de cierre de lo contencioso-administrativo,** pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado.”

6.6.4. Por último, uno de los elementos más importantes que introduce el CPACA, es el de los distintos mecanismos de actuación judicial y administrativa para velar por la eficacia de las sentencias de unificación jurisprudencial. Por una parte, se consagran el deber de aplicación uniforme del ordenamiento jurídico y el mecanismo de extensión de jurisprudencia, a los cuales previamente se hizo

---

*administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).”*

<sup>122</sup> M.P. Mauricio González Cuervo. Énfasis por fuera del texto original.

referencia. Y, por la otra, también se destacan vías judiciales de protección, cuyo fin es el de brindar un efecto completo e integral de amparo, a través de una lógica de aplicación sometida a un examen de carácter sistemático.

Para comenzar se destaca el mandato del artículo 103 del CPACA, en el que se dispone que en virtud del principio de igualdad, *“todo cambio de jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente motivado en la providencia que lo contenga”*. Se trata de un precepto que, en los términos expuestos en el acápite 6.5.3 de esta sentencia, desarrolla las cargas de transparencia y suficiencia que se exigen para poder apartarse de un precedente y plantear uno nuevo, sin importar si el mismo es de naturaleza vertical u horizontal.

Aunado a lo anterior, se encuentran el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. A pesar de los rasgos particulares que identifican a cada uno de los citados instrumentos, según se expuso, ambos tienen como elemento común que proceden por el desconocimiento de las sentencias de unificación por parte de los tribunales administrativos<sup>123</sup>. Como se observa, en este punto, son herramientas judiciales previstas para preservar el precedente vertical.

Finalmente, aparece el mecanismo del artículo 271 del CPACA, en el que ante la necesidad de expedir una sentencia de unificación, ya sea para sentar, modificar, alterar o suprimir un precedente, se permite que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado asuma la competencia respecto de los asuntos pendientes de fallo en las secciones que la componen y que estas últimas hagan lo propio en relación con los asuntos que aún no han sido resueltos en sus subsecciones o en los tribunales administrativos. Un elemento clave de este mecanismo es que, a diferencia de la regulación preexistente, su promoción no sólo puede suscitarse de oficio, sino también a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones, o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. Véase como, la consagración de este mecanismo, apela a la necesidad de contar con una herramienta para no sólo crear precedentes horizontales, sino también para asegurar indirectamente su cumplimiento, ya que cualquier modificación o reforma que se pretenda realizar sobre los mismos, implica la necesidad de acudir a las reglas de procedimiento allí previstas.

6.6.5. Por consiguiente, en línea con el papel que el Constituyente les otorgó a los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, el CPACA asume como uno de sus objetivos impulsar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para lo cual creó la categoría de las sentencias de unificación jurisprudencial, caracterizadas por su naturaleza ordenadora y vinculante, por lo que resultan exigibles frente a la resolución de casos con identidad de supuestos fácticos y jurídicos, tanto en la vía administrativa como judicial, en aras de garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

---

<sup>123</sup> CPACA, arts. 257, 258 y 273.

Para asegurar su eficacia, el legislador dispuso de mecanismos de exigibilidad en los procesos administrativos, así como en los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en este último caso a través del amparo del precedente vertical, como ocurre con el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo y el recurso extra-ordinario de unificación de jurisprudencia. En todo caso, con miras a eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto frente a casos iguales, se consagró un mecanismo de unificación interna, como lo es el previsto en el artículo 271, en el que le compete a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificar las diferencias interpretativas que surjan entre las secciones, al tiempo que estas últimas cumplen el mismo rol en lo que atañe a las subsecciones.

A partir de los elementos descritos, la Corte procederá al examen del caso concreto.

## **6.7. Del examen del caso concreto**

6.7.1. Como se expuso en el acápite de antecedentes y luego de pronunciarse sobre la aptitud del cargo, en el presente caso, el examen de inconstitucionalidad propuesto por la accionante apunta a establecer si la limitación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las decisiones dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos, conforme se dispone en el aparte cuestionado del artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, 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 se alega en la demanda— sin justificación alguna se excluye su procedencia respecto de los 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* proferida por dicho Tribunal.

6.7.2. Antes de proceder al examen de fondo propuesto, es preciso señalar que la mayoría de los intervinientes solicitan la declaratoria de constitucionalidad del precepto demandado<sup>124</sup>, con la aclaración de que sólo uno de ellos pide su inexequibilidad.

Para los primeros, la norma se ajusta a la Constitución, con fundamento en las siguientes razones: (i) el legislador actuó dentro del margen de configuración normativa que le concede el Texto Superior, en lo que atañe al señalamiento de los recursos que se puede promover en una causa, lo que autoriza la posibilidad de consagrarlos en relación con ciertas decisiones y de excluirlos respecto de otras, a partir de un examen de conveniencia y oportunidad; (ii) la pretensión de la accionante incurre en un enfoque incompatible con la debida administración de justicia, al exigir una especie de uniformidad procesal opuesta a las características que identifican a cada recurso y a los objetivos que se buscan a través de ellos; (iii) de manera particular, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se consagró con la finalidad de proteger el precedente vertical, por lo que la

---

<sup>124</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; Instituto Colombiano de Derecho Procesal; Facultad de Derecho de la Universidad Libre; y Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

coherencia interna entre las secciones y subsecciones del Consejo de Estado se ampara a través de un mecanismo distinto, como lo es el consagrado en el artículo 271 del CPACA; (iv) en términos del derecho a la igualdad, y luego de aplicar un test leve, se concluye que no están prohibidos por la Constitución el fin buscado por la norma y el medio utilizado para su realización, siendo este último adecuado para lograr el objetivo pretendido, el cual, como ya se dijo, se concreta en la protección del precedente vertical; (v) la referencia a la Sentencia C-520 de 2009 no resulta procedente, pues en ella no se desarrolla un caso análogo o semejante al sometido a decisión, ya que el recurso extraordinario de revisión tiene un propósito disímil al que se pretende satisfacer a través del recurso en cuestión; y (vi) por último, se señala que aun en el evento hipotético de que una sección o subsección se aparte del precedente dispuesto en una sentencia de unificación, el afectado tendría a su disposición la acción de tutela, lo que hace innecesario modificar las reglas de procedencia del recurso cuestionado.

A diferencia de lo expuesto, el interviniente que solicita la declaratoria de inexecutable de la norma acusada<sup>125</sup>, expone los siguientes argumentos: (i) en la medida en que puede producirse un desconocimiento de una sentencia de unificación por parte de una sección o subsección del Consejo de Estado, es necesario ampliar las hipótesis de procedencia del recurso en mención. En efecto, (ii) la existencia de la limitación impuesta en la norma acusada, por virtud de la cual sólo cabe el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia frente a las decisiones de única y segunda instancia de los tribunales administrativos, afecta la realización del derecho a la igualdad y vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que no existe otro mecanismo que permita garantizar la obligatoriedad del precedente.

Por último, como ya se dijo, en criterio de la Vista Fiscal, a pesar de que se solicita proferir un fallo inhibitorio, la razón que se invoca realmente se vincula con la discusión de fondo, pues se alega que la coherencia interna entre las secciones y subsecciones del Consejo de Estado se logra a través del artículo 271 del CPACA, cuya aplicación permite garantizar los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como el principio de seguridad jurídica, lo que torna manifiestamente improcedente la solicitud formulada por la accionante, cuyo objeto conduciría a desnaturalizar un mecanismo judicial creado para un fin específico y concreto.

6.7.3. Antes de proceder al examen de fondo, y como previamente se advirtió, es preciso que la Corte contextualice el alcance del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

6.7.3.1. Inicialmente se debe señalar que la ley dispone una única causal que da lugar a su procedencia, esto es, cuando “*la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado*”<sup>126</sup>. Tres elementos subyacen en esta aproximación. El primero es que la providencia objeto de control es aquella que le pone fin materialmente a un proceso, es decir, una “*sentencia*”, lo

---

<sup>125</sup> Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>126</sup> CPACA, art. 258.

que descarta su uso frente a otras actuaciones realizadas en el curso de un trámite judicial, al igual que frente a las decisiones que se profieren en la esfera administrativa.

El segundo es que la oposición o contradicción que autoriza la formulación del recurso debe realizarse respecto de una “*sentencia de unificación*” del Consejo de Estado. Ello implica tener en cuenta sus distintas fuentes de producción; así como las autoridades que, en igualdad de condiciones, dictan dicha modalidad de sentencia. Precisamente, como se señaló en el acápite 6.6.2 de esta providencia, las sentencias de unificación provienen de (i) la resolución de los recursos extraordinarios, (ii) del mecanismo interno de unificación previsto en el artículo 271 del CPACA y (iii) del mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo. El conocimiento de estos instrumentos judiciales se distribuye entre las subsecciones, secciones y Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por lo que en cada una de las actuaciones a su cargo actúan como órganos de cierre y las sentencias que se adoptan se encuentran amparadas por la garantía de la cosa juzgada.

Y, el tercero, es que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se prevé con el propósito de reivindicar el carácter unificador de las sentencias del “*Consejo de Estado*”, en su rol de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo (CP art. 237.1). Por ello, la regla de procedencia se plantea en términos de “*contradicción*” u “*oposición*” a una sentencia de unificación. Al tiempo que, según se indica en el artículo 256 del CPACA, su finalidad es la de “*asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales*”<sup>127</sup>.

En armonía con lo expuesto, en cuanto a su prosperidad, se consagra que este recurso es viable contra “*las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos*”<sup>128</sup>, con las siguientes reglas particulares (i) en caso de que el fallo sea de contenido patrimonial o económico, la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, debe ser igual o exceder los montos dispuestos en la ley<sup>129</sup>; aunado a que (ii) no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución, esto es, las acciones de tutela, cumplimiento, popular y de grupo. Como se observa de lo anterior, es claro

---

<sup>127</sup> Énfasis por fuera del texto original.

<sup>128</sup> CPACA, art. 257.

<sup>129</sup> “(...) 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.”

que se trata de un instrumento judicial prevista para proteger el *precedente vertical* consagrado en sentencias de unificación.

6.7.3.2. Están legitimados para interponer este recurso las partes del proceso, y también los terceros que resulten agraviados con la providencia, con la limitación de que no podrán hacer uso del mismo, cuando no se apeló “*la sentencia de primer grado ni [se] adhirió a la apelación de la otra parte, cuando el fallo de segunda instancia sea exclusivamente confirmatorio de aquélla*”<sup>130</sup>.

El recurso deberá ser decidido por el Consejo de Estado, a través de la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en atención al criterio de la especialidad (CPACA, arts. 259 y 260). Por lo demás, como todo recurso extraordinario se somete a unas reglas especiales de trámite comprendidas entre los artículos 261 a 266 del CPACA, y siempre que resulte procedente, si es del caso, abroga la sentencia recurrida para ser reemplazada por otra<sup>131</sup>.

6.7.3.3. Como se mencionó en el acápite 6.6.2 de esta providencia, aun cuando este mecanismo ampara lo dispuesto en una sentencia de unificación, al momento de proceder a su definición también da lugar a la expedición de un fallo de igual valor jurídico<sup>132</sup>. Ello resalta, como ya se dijo, su condición de ser una herramienta prevista para preservar el *precedente vertical*, razón por la cual incluso en las instancias propias del debate legislativo, se planteó su denominación como recurso extraordinario de anulación<sup>133</sup>.

En efecto, su alcance parte de la idea de preservar por razones de igualdad y de seguridad jurídica, una misma regla de derecho a favor de las partes y de los terceros, que concurren por la vía de lo contencioso administrativo a la solución de un caso con identidad de características a otro que ya fue resuelto con anterioridad, a través de una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Por ello, cuando el CPACA refiere a los fines de este recurso, se resalta el de “*asegurar la unidad en la interpretación del derecho*”, pues lo primero que busca esta herramienta es defender una lectura uniforme y consistente del ordenamiento jurídico, más allá que como consecuencia de ello se protejan los derechos reclamados y, cuando fuere el caso, se obtenga una reparación por los agravios inferidos. Esto concuerda con la justificación que se exige referente a que la sentencia recurrida debe estar en

---

<sup>130</sup> CPACA, art. 260.

<sup>131</sup> El artículo 267 del CPACA establece que: “**Artículo 267. Efectos de la sentencia.** Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente. // Cuando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el juez de primera instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar. // Además, el Consejo de Estado ordenará al tribunal que en el auto de obediencia a lo resuelto por el superior cancele la caución de que trata el artículo 264. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá respondiendo por los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán ante el juez de primera instancia mediante incidente. Este, deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.”

<sup>132</sup> CPACA, art. 270

<sup>133</sup> Gaceta del Congreso No. 951 de 2010.

“*oposición*” o “*contradicción*” con una sentencia de unificación del citado órgano de cierre<sup>134</sup>.

Ahora bien, aun cuando la ley no lo diga expresamente, se entiende que si el recurso procede contra una sentencia que se opone o contradice lo señalado en un fallo de unificación, es porque el tribunal administrativo tomó una decisión que implica apartarse de la regla adoptada por el Consejo de Estado. En este escenario, si bien el recurso extraordinario busca promover un debate dirigido al amparo del precedente vertical, y por ello la causal que permite su procedencia se limita a tal fin<sup>135</sup>, no se observa impedimento alguno para que al momento de descender a su definición, teniendo en cuenta que lo resuelto igualmente adquiere la condición de sentencia de unificación, se hagan los ajustes o modificaciones que sean necesarios respecto del precedente vigente, entre otras razones, para lograr una lectura más acorde con los principios, valores y derechos consagrados en la Carta, siempre que se cumplan con las cargas de transparencia y suficiencia previamente expuestas, las cuales se derivan de lo previsto en el inciso 3 del artículo 103 del CPACA<sup>136</sup>.

Desde el punto de vista constitucional, lo anterior es concordante con la función de unificación que cumplen los órganos de cierre y con su papel creador de derecho; y desde la perspectiva legal, ello resulta procedente si se tiene en cuenta que la finalidad principal del recurso extraordinario es la de “*asegurar la unidad en la interpretación del derecho*” y que, en tal virtud, como efectos de la sentencia, se permite su procedencia “*total*” o “*parcial*”, pudiendo dictar aquella que “*deba reemplazarla*” o adoptar “*las decisiones que correspondan*”<sup>137</sup>.

En este contexto, es claro que el legislador definió de manera concreta al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia como una vía dirigida a preservar el *precedente vertical*, y a suscitar discusiones alrededor del mismo, buscando con ello la aplicación uniforme del derecho en las instancias inferiores al Consejo de Estado, lo que resulta acorde con el rol que le otorga la Constitución como órgano de cierre de lo contencioso administrativo, en los términos del artículo 237, numeral 1, de la Constitución.

6.7.4. De igual manera, y para efectos de proceder al examen de fondo, cabe señalar que la pretensión de la accionante, conforme se señaló con anterioridad, busca habilitar un espacio de contradicción frente a lo decidido por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, cuando éstas actúan como juez de única o segunda instancia, bajo la consideración de que igualmente pueden desconocer las sentencias de unificación del citado tribunal.

Nótese cómo, en el marco de la legislación actualmente vigente, esa solicitud conduciría, de resultar procedente, a que sea la misma sección que profirió la decisión, la conozca del recurso extraordinario que se interponga en su contra,

---

<sup>134</sup> En concordancia con lo anterior, uno de los requisitos que se exigen en la presentación del recurso es el indicar de manera precisa la “*sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento*”. CPACA, art. 262, núm. 4.

<sup>135</sup> CPACA, art. 258.

<sup>136</sup> “(...) *todo cambio de jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente motivado en la providencia que lo contenga*”.

<sup>137</sup> CPACA. Art. 267.

incluyendo aquellos casos en que se lleguen a controvertir las sentencias de sus subsecciones. En efecto, el artículo 259 del CPACA, como ya se dijo, le otorga la decisión sobre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a la respectiva “sección” de la Sala de lo Contencioso Administrativo, que atienda al criterio de la especialidad. No existe atribución alguna, desde el punto de vista legal, para que este recurso sea resuelto por la Sala Plena.

Concurre una razón histórica que explica lo anterior y se encuentra en que durante varios años existió un recurso extraordinario para controvertir ante la Sala Plena, los autos y sentencias de las secciones que dispusieran una doctrina contraria a la jurisprudencia adoptada por el pleno del Consejo de Estado. Ello se consagró inicialmente en la Ley 11 de 1975<sup>138</sup> y finalizó con la Ley 446 de 1998<sup>139</sup>, en la que se reguló el denominado recurso extraordinario de súplica.

Al identificar el alcance de este recurso, este Tribunal señaló que el mismo tenía como finalidad “unificar la jurisprudencia”<sup>140</sup>, garantizando una lectura armónica del ordenamiento jurídico entre las distintas dependencias orgánicas que integran el Consejo de Estado. No obstante lo anterior, se dispuso su supresión mediante la Ley 954 de 2005, decisión que fue cuestionada ante esta Corporación, básicamente por considerar que se vulneraban los derechos fundamentales a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, así como los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Las razones expuestas guardan similitud con los cargos formulados en esta oportunidad<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Sobre el particular, se dispuso que: “Habrà recurso de súplica ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo respecto del auto interlocutorio o de la sentencia dictada por una de las secciones en los que, sin la previa aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a alguna jurisprudencia. En el escrito en que se proponga el recurso se indicará la providencia de donde consta la jurisprudencia que se reputa contraria. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación del auto o del fallo”.

<sup>139</sup> En el aparte pertinente, la norma en cita disponía que: “El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina. // En el escrito que contenga el recurso se indicará en forma precisa la norma o normas sustanciales infringidas y los motivos de la infracción; y deberá interponerse dentro de los veinte (20) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia impugnada, ante la Sección o Subsección falladora que lo concederá o rechazará. // Admitido el recurso por el ponente en Sala Plena, se ordenará el traslado a las demás partes para alegar por el término común de diez (10) días. Vencido el término de traslado, dentro de los treinta (30) días siguientes se registrará el proyecto de fallo. Si la Sala hallare procedente la causal invocada, infirmará la sentencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla. Si la sentencia recurrida tuvo cumplimiento, declarará sin efectos los actos procesales realizados con tal fin y dispondrá que el Juez de conocimiento proceda a las restituciones y adopte las demás medidas a que hubiere lugar. // Si el recurso es desestimado, la parte recurrente será condenada en costas, para lo cual se aplicarán las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil. // La interposición de este recurso no impide la ejecución de la sentencia. Con todo, cuando se trate de sentencia condenatoria de contenido económico, el recurrente podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la misma, prestando caución para responder por los perjuicios que dicha suspensión cause a la parte contraria, incluyendo los frutos civiles y naturales que puedan percibirse durante aquella. El ponente fijará el monto, naturaleza y término para constituir la caución, cuyo incumplimiento por parte del recurrente implica que se declare desierto el recurso. Los efectos de la sentencia quedan suspendidos hasta cuando se decida.”

<sup>140</sup> Sentencia C-180 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>141</sup> Precisamente, entre las razones expuestas, se destacan las siguientes: “Afirma [el actor] que las normas demandadas, al eliminar el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción contenciosa administrativa, como medio de unificación de la jurisprudencia, vulneran el principio de igualdad, porque se dan casos en que las secciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado tienen jurisprudencias dispares sobre los temas jurídicos y según la Constitución la aplicación del Derecho debe ser igual para todas las personas. (...) Expresa que se viola el derecho a la administración de justicia porque los jueces pueden negarlo por vía de interpretación de las normas jurídicas y sin un debido control de los superiores. Añade que al privar a las personas del recurso extraordinario y de la posibilidad de controvertir las sentencias mediante el mismo, se viola el debido proceso, así como también el principio de la confianza legítima en la adopción de decisiones por parte de las

En la Sentencia C-180 de 2006<sup>142</sup>, la Corte declaró la exequibilidad de la norma que dispuso la supresión del recurso extraordinario de súplica, con fundamento en tres argumentos. El primero consistió en valorar que los motivos que tuvo en cuenta el legislador para adoptar la decisión cuestionada eran legítimos y se ceñían a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Al respecto, se manifestó que la supresión se originó por la necesidad de descongestionar el funcionamiento del Consejo de Estado, con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia en la adopción del resto de decisiones a su cargo<sup>143</sup>. En tal sentido, y a partir de los antecedentes legislativos, se admitió la ineficacia del recurso, pues casi la totalidad de aquellos que fueron interpuestos concluyeron con la confirmación de los fallos recurridos, convirtiéndose en un instrumento para insistir en un debate propio de las instancias<sup>144</sup>.

El segundo argumento implicó reconocer que el mecanismo de unificación de la jurisprudencia no desaparecía con la decisión adoptada por el legislador, ya que esa función debía ser cumplida por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el ejercicio de sus propias funciones, en atención a su carácter de órgano especializado de cierre. Finalmente, el último argumento, supuso admitir que en virtud de lo previsto en el artículo 130 del anterior Código Contencioso Administrativo, la Sala Plena podía asumir para efectos de unificación de jurisprudencia, los asuntos que le fuesen enviados por las secciones, en atención a su importancia jurídica o trascendencia social<sup>145</sup>. De ahí que, en criterio de la Corte, existían otros mecanismos de unificación interna para asegurar la igualdad, el acceso a la justicia y la seguridad jurídica, motivo por el cual la supresión ordenada por la ley no era contraria a la Constitución.

Este precedente goza de especial importancia en el asunto *sub-examine*, ya que denota la intención del legislador, avalada por la Corte, de excluir la posibilidad de cuestionar a través de recursos extraordinarios, las decisiones de las secciones o

---

*autoridades públicas, en cuanto la respuesta de éstas debe ser la misma en situaciones iguales. // Sostiene que se quebranta el principio de seguridad jurídica, ya que no puede existir ésta en un Estado donde cada día se profieran sentencias disímiles sobre un mismo punto de Derecho y que una decisión que ha sido adoptada una vez no puede abandonarse sin un motivo para ello. // Manifiesta que la eliminación del recurso extraordinario origina el uso alternativo de la acción de tutela para lograr la protección del derecho a la igualdad ante la ley y que así la unificación jurisprudencial no sería dada por el juez natural.*” Fragmentos extraídos de la Sentencia C-180 de 2006.

<sup>142</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>143</sup> “Con este proyecto se busca, de una parte, poner en vigencia inmediata la repartición de competencias que la Ley 446 determinó entre los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado a fin de que lleguen en segunda instancia a este último solo aquellos asuntos que por su cuantía así lo ameriten de acuerdo con los criterios ya señalados por el legislador desde 1998. Y, de otra, establecer el mecanismo adecuado para que la Sala Plena Contencioso Administrativa evacúe el trabajo que se ha venido acumulando en relación con los recursos de súplica interpuestos, cuya decisión se ha venido desplazando por las competencias prioritarias que la Constitución le asignó, y se evite en el futuro la repetición de esta situación que dificulta y obstaculiza el normal funcionamiento de la Corporación.” Énfasis por fuera del texto original.

<sup>144</sup> “Las estadísticas que se anexan a esta exposición de motivos demuestran una verdad irrefutable: la inutilidad del Recurso Extraordinario de Súplica, si se tiene en cuenta que la casi totalidad de los recursos fallados hasta la fecha ha confirmado los fallos recurridos. Ello produce, en cambio, una congestión innecesaria de trabajo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. // Ante la perspectiva de agotar el referido recurso, las partes lo intentan considerando su ejercicio como un deber -para algunos como etapa obligada- y un derecho, en el cual plantean un debate propio de las instancias.”

<sup>145</sup> La norma en cita disponía que: “A solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto. (...)”.

subsecciones del Consejo de Estado, cuando ellas se inscriben dentro de un marco de interpretación del derecho que permite la fijación de precedentes horizontales, pues para el efecto se apela a los mecanismos internos de unificación y a la coherencia que surge de la exigibilidad de un principio lógico de no contradicción, como a continuación se demostrará.

6.7.5. Así las cosas, lo primero que se observa por parte de este Tribunal, es que la norma acusada no desconoce el derecho a la igualdad. Con este objeto, en primer lugar, se advierte que el patrón de igualdad o *tertium comparationis* se encuentra en el hecho de que se consagra una distinción de trato injustificada entre las partes de un proceso que se ven afectadas por el desconocimiento de una sentencia de unificación, ya que la habilitación para que éstas puedan interponer el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, depende del criterio de la autoridad que profirió el fallo objeto de controversia. Así se permite respecto de las sentencias de única y segunda instancia dictadas por los tribunales administrativos, y se excluye frente a las decisiones que en las mismas instancias se profieren por las secciones y subsecciones que integran el Consejo de Estado.

A pesar de que el análisis que se propone sitúa a dos sujetos que presentan la similitud de ser partes en un proceso, en el cual reclaman la interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico frente a lo dispuesto en una sentencia de unificación, existen claras diferencias que se originan en el criterio mismo que conduce a su distinción, en el objeto del recurso y en la forma como se producen y preservan las sentencias de unificación, que autorizan otorgar un trato diferente. De manera que, en este caso, los sujetos y la situación que se compara no se encuentran en idénticas circunstancias y de ahí que resulte válida la limitación de procedencia que se impone en la ley.

6.7.5.1. En primer lugar, nótese que la restricción del recurso a las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos 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. Ello es así, por una parte, porque se entiende que las decisiones adoptadas por 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 el uso de los recursos ordinarios. Por ello, una de las reglas de prosperidad del recurso extraordinario en cuestión, es que se haya apelado la sentencia de primer grado, “cuando el fallo de segundo grado sea exclusivamente confirmatorio de aquella”<sup>146</sup>.

Y, por la otra, porque en el caso de las divisiones que se producen dentro la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esto es, las subsecciones y secciones que la integran, como se explicó en el acápite 6.6.2 de esta providencia, corresponde a una medida que manifiesta una mera distribución temática de trabajo, pues “no existe una relación jerárquica o de subordinación funcional”<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> CPACA, art. 260.

<sup>147</sup> Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

entre ellas, así como en su relación con la Sala Plena, en los asuntos que son objeto de su exclusivo conocimiento.

Desde esta perspectiva, el criterio mismo de distinción revela las profundas diferencias que existen entre las partes de un proceso que concluye con una decisión en los tribunales administrativos, frente a aquellos cuyo proceso llega hasta el Consejo de Estado, en su rol de juez de instancia, pues ante el objetivo de preservar el *precedente vertical*, lo lógico es que se acuda al fallo de la autoridad que, desde el punto de vista jerárquico, se encuentra más cercana al órgano que tiene bajo su cargo la expedición de la sentencia objeto de protección, ya que se presume que durante el desarrollo del proceso las inconsistencias presentadas pueden ser objeto de discusión por las partes y de solución por las instancias judiciales competentes. Por lo demás, es razonable que no se incluya a la misma autoridad que profiere la decisión, puesto que es ilógico concebir que ella desconozca o desatienda sus propias providencias.

6.7.5.2. En segundo lugar, visto también el objeto del recurso, es claro que no resulta comparable la situación de hecho planteada por la accionante. En efecto, mientras que la delimitación que se hace a los fallos de única y segunda instancia de los tribunales administrativos, como regla de procedencia del recurso, se justifica en que la contradicción con una sentencia de unificación puede estar mediada por su desconocimiento o por la decisión de plantear un debate sobre las razones que permitan un apartamiento de la línea vigente, como lógica que subyace en el principio de obligatoriedad de un precedente vertical. En la hipótesis de las decisiones que se profieren por el Consejo de Estado, a través de sus secciones o subsecciones, en la medida en que no se presenta una relación jerárquica entre ellas, así como en su relación con la Sala Plena, la circunstancia de hecho que se plantea es totalmente distinta.

Precisamente, como lo ponen de presente la mayoría de los intervinientes y la Vista Fiscal, la sujeción a las sentencias de unificación jurisprudencial que se reclama en la demanda respecto de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado, no es una construcción teórica que se articule con la protección del *precedente vertical*, como lo dispone la norma cuestionada, sino que se trata de un objeto particular y distinto vinculado con la salvaguarda del *precedente horizontal*, esto es, con aquél que ha fijado un juez en sus sentencias al momento de resolver con anterioridad casos con idénticas características.

Lo anterior plantea una clara distinción en la relación con la diferenciación que se esboza en la norma acusada, pues mientras que la parte de un proceso que acude a los tribunales como juez de única o segunda instancia tiene un caso en el que de por medio se encuentra el respeto a una estructura jerárquica que, por lo mismo, le otorga un peso vinculante al *precedente vertical*; en lo que corresponde a los sujetos cuya causa es tramitada ante el Consejo de Estado, en su rol de juez de única o segunda instancia, lo que se exige es la preservación de un *precedente horizontal*, cuya modificación o apartamiento depende del cumplimiento de las cargas de transparencia y suficiencia.

Nótese cómo esta última hipótesis desborda el objeto del recurso extra-ordinario de unificación de jurisprudencia, cuya construcción por parte del legislador se enfoca exclusivamente en el amparo del *precedente vertical*, y no en habilitar un escenario de discusión en cuanto a la preservación o no de un *precedente horizontal*, dispuesto, de igual manera, como una herramienta de autorestricción del propio órgano de cierre. Aquí es importante realizar tres aclaraciones que profundizan la diferencia entre los supuestos de hecho planteados por la accionante.

6.7.5.2.1. La primera consiste en que mientras los tribunales pueden oponerse o contrariar una sentencia de unificación que incluye un precedente vertical por desconocimiento; *contrario sensu*, en el caso del precedente horizontal, se supone que el mismo es plenamente conocido por quien lo profirió, lo que activa un deber de coherencia interna que conduce a entender que sería manifiestamente irracional que el juez se aparte caprichosamente de su aplicación, pues esa conducta se opone al principio lógico de no contradicción.

6.7.5.2.2. La segunda, por virtud de la cual se entiende que lo anterior no implica que no puedan presentarse casos en los cuales en una causa ordinaria, esto es, en aquellas que conoce el Consejo de Estado en sus secciones o subsecciones como juez de única o segunda instancia, se torne necesario modificar un precedente horizontal planteado en una *sentencia de unificación*. Escenario que surge de la distinción que existe entre esta modalidad de sentencia y aquellas otras que de ordinario profiere el citado tribunal, como consecuencia de los efectos específicos que se consagran a favor de la primera<sup>148</sup>.

Al respecto, lo que ocurre es que el sistema dispuso para tal fin un *mecanismo interno de unificación*, que se encuentra consagrado en el artículo 271 del CPACA, el cual –a través de la aprobación de una *sentencia de unificación*–no sólo permite definir o sentar nuevos precedentes (v.gr., en casos de importancia jurídica o trascendencia económica), sino también unificar líneas de interpretación, con el propósito de eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto entre casos iguales. Para tal efecto, se le asignó a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el deber de unificar las diferencias surgidas entre las secciones, y éstas a su vez aquellas discrepancias que puedan aparecer entre las subsecciones. El precepto en mención señala que:

**“Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público. // En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan

---

<sup>148</sup> Como ya se resaltó, entre otras, (i) el deber de aplicación uniforme del ordenamiento jurídico, (ii) el mecanismo administrativo de extensión de la jurisprudencia, y (iii) el procedimiento judicial de extensión ante el Consejo de Estado.

de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. // Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. // Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión. // La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.”

Nótese cómo este mecanismo tiene importantes variaciones en relación con el régimen anteriormente vigente<sup>149</sup> y es que expresamente atribuye una labor de unificación que va más allá de la importancia jurídica o trascendencia social del caso<sup>150</sup>; aunado a que, desde el punto de vista legal y no solamente reglamentario, se impone el deber de sentar o unificar jurisprudencia desde el punto de vista horizontal, especialmente en lo que atañe a las subsecciones.

Pero quizás son dos los aspectos más significativos que se introducen, el primero corresponde a que la solicitud dirigida a activar este mecanismo, no sólo depende de la actuación del propio Consejo de Estado o del requerimiento que al respecto se formule por el Ministerio Público, sino que autoriza la petición de parte. Ello lo convierte en un mecanismo que permite dinamizar a la administración justicia, a través del cual son los propios interesados quienes pueden plantear la necesidad de sentar, modificar o variar un precedente o de concertar líneas entre las secciones o las subsecciones, por medio de la expedición de una sentencia de unificación, más allá de que la decisión final sobre su procedencia quede sometida a la resolución del citado tribunal. De suerte que, así como el CPACA dispone una vía para amparar el *precedente vertical* consagrado en una de tales sentencias, como lo es el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia; también regula un mecanismo alternativo que viabiliza la formulación de discusiones sobre la necesidad de sentar o modificar un *precedente horizontal* consagrado en la misma categoría de sentencias.

Y, el segundo, que denota el carácter imperativo del citado mecanismo, en lo que corresponde al rol de unificación. En efecto, vista de manera sistemática la regulación sobre la materia, no cabe duda de que es obligatorio acudir a este instrumento siempre que se pretenda sentar o variar un precedente, o concertar líneas de interpretación, por fuera de los recursos extraordinarios y de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo<sup>151</sup>. Ello supone que más allá del

---

<sup>149</sup> Acápito 6.6.2 de esta providencia.

<sup>150</sup> CCA, art. 130.

<sup>151</sup> CPACA, art. 270.

escenario planteado, el mandato de coherencia interna presume que el órgano de cierre ha de seguir las reglas de derecho que por él han sido trazadas, no sólo porque así se deriva del principio de igualdad, sino también porque ello satisface el principio de eficiencia que rige a la función pública.

6.7.5.2.3. La tercera aclaración se encuentra en la forma como está diseñada la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la manera como ella se articula para efectos de proferir sentencias de unificación. A lo largo de esta providencia se ha destacado que esta modalidad de sentencia procede de distintas fuentes, como lo son, (i) el mecanismo interno de unificación previsto en el artículo 271 del CPACA; (ii) el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo; y (iii) la resolución de los recursos extraordinarios, que incluyen el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el recurso extraordinario de revisión.

Como consecuencia de lo anterior, el conocimiento de estos instrumentos judiciales se distribuye entre las subsecciones<sup>152</sup>, secciones<sup>153</sup> y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado<sup>154</sup>, de suerte que esta última autoridad no es la única que profiere fallos de unificación, ya que se trata de una función que se comparte con las estructuras orgánicas en que se divide el citado tribunal. Esta circunstancia conduce a un problema de sistematización realmente complejo que se manifiesta en dos vertientes.

6.7.5.2.3.1. De acuerdo con la primera, así como una sección, subsección o la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tiene la atribución para sentar una regla de derecho en una *sentencia de unificación*, a partir de la interpretación del derecho sustantivo, también están autorizadas para proceder a su variación, modificación o apartamiento, a través del uso de una de cualesquiera de las herramientas que permiten expedir una de tales sentencias. En un caso como el expuesto, la misma autoridad que plasmó una *subregla* puede excluir su aplicación o variar su contenido, siempre que se cumplan con las cargas de transparencia y suficiencia<sup>155</sup>.

Para lograr este proceder, como ya se vio, el ordenamiento jurídico incluso autoriza la posibilidad de hacer uso del mecanismo interno de unificación consagrado en el artículo 271 del CPACA, cuyo uso resulta imperativo cuando se pretenda sentar o variar un precedente consagrado en una sentencia de unificación, por fuera de los recursos extraordinarios y de la revisión eventual de las acciones populares y de grupo. Ahora bien, en este caso, la existencia del citado mecanismo,

---

<sup>152</sup> Las subsecciones pueden proferir sentencias de unificación cuando conocen de sentencias ejecutoriadas de los tribunales que sean susceptibles del recurso extraordinario de revisión (CPACA art. 249).

<sup>153</sup> Las secciones tienen a su cargo proferir sentencias de unificación cuando (i) conocen de sentencias ejecutoriadas de los tribunales que sean susceptibles del recurso extraordinario de revisión (CPACA art. 249), (ii) cuando se cuestionen sentencias de única y segunda instancia de los tribunales a través del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (CPACA, art. 259), (iii) cuando se activa la necesidad de unificar jurisprudencia en relación con los asuntos que provienen de las subsecciones (CPACA art. 271) y (iv) cuando se promueve el mecanismo eventual de revisión de las acciones populares y de grupo (CPACA art. 274).

<sup>154</sup> Este rol lo asume cuando conoce (i) del recurso extraordinario de revisión frente a las sentencias dictadas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado (CPACA art. 249), y (ii) cuando se activa la necesidad de unificar jurisprudencia en relación con los asuntos que provienen de las secciones (CPACA art. 271)

<sup>155</sup> CPACA, art. 103, inc. 3.

así como el deber de coherencia interna, implican que difícilmente se puede presentar el escenario de controversia que se plantea por la accionante, salvo la ocurrencia de dos hipótesis claramente excepcionales. La primera, es que a pesar de acudir a una sentencia de unificación, no se cumplen con las cargas de suficiencia y transparencia previamente mencionadas. Y, la segunda, es que al resolver un asunto sometido a un trámite ordinario, de forma arbitraria o caprichosa, al momento de adoptar su decisión, la respectiva sección, subsección o la Sala Plena se apartan de una sentencia de unificación, básicamente porque no se brindan las razones para entender o explicar los motivos que excluyen su exigibilidad, a pesar de tratarse de una sentencia que se caracteriza por su carácter ordenador y vinculante.

Nótese cómo, en ambos casos, la discusión que se genera sigue siendo alrededor de la protección o amparo de un *precedente horizontal* consagrado en una sentencia de unificación, pues cada una de las citadas autoridades constituye un órgano de cierre en las materias que se encuentran a su cargo, al carecer de un superior jerárquico frente al cual se pueda cuestionar el alcance de sus decisiones.

La pregunta que surge es si por efecto de una situación como la reseñada cabe ampliar el objeto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como lo pide la accionante, en virtud del amparo del derecho a la igualdad. En criterio de la Corte, la respuesta al problema planteado es negativa, por las siguientes razones: (i) el señalamiento de recursos y los supuestos que avalan su procedencia, como se explicó en el acápite 6.4.3 de esta providencia, se encuentran sometidos a una amplia potestad de configuración normativa, la cual opera con mayor intensidad cuando se trata de la regulación de recursos extraordinarios, entre otras razones, porque por lo general parten de la base de habilitar un espacio de control frente a lo resuelto por los jueces o tribunales inferiores, sin que correspondan realmente a medios de contradicción frente a lo resuelto, pues en la mayoría de los casos operan como herramientas para decantar criterios jurídicos y plasmar líneas de interpretación que perduren en el tiempo<sup>156</sup>. Por lo demás, cabe señalar igualmente que siendo la justicia un valor fundamental del Estado (CP art. 1), la forma como se asegura su realización no puede estar sujeta, como se señaló en el acápite 6.4.2 de esta providencia, a una aproximación fundada en un criterio de igualdad absoluta, pues ello además de negar el principio básico de autonomía legislativa, terminaría simple y llanamente desfigurando por completo la finalidad que subyace en cada mecanismo o recurso judicial.

En el presente caso, como se ha explicado, (ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se previó por el legislador como un medio de protección del *precedente vertical*, con la idea de desarrollar la atribución consagrada por la Constitución Política en el artículo 237, por virtud de la cual se otorga al Consejo de Estado la calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo. Por esta razón, en virtud de su amplia potestad de configuración normativa y con miras a garantizar el rol jerárquico que cumple la citada autoridad,

---

<sup>156</sup> Acápite 6.4.3 de esta providencia. Como allí se aclaró, lo anterior no excluye que existen casos puntuales de procedencia de recursos extraordinarios vinculados con la realización de la justicia material, en los que se autoriza la reapertura de una causa, incluso frente a los órganos de cierre, como se observa en el artículo 248 del CPACA, en lo que corresponde al recurso extraordinario de revisión

se limitó la procedencia del recurso en cuestión a las decisiones proferidas en “*única y segunda instancia por los tribunales administrativos*”.

La discusión que se propone implica, (iii) en lugar de cuestionar el incumplimiento de la obligatoriedad que surge de un fallo amparado por una estructura jerarquizada, entrar a debatir la forma como operó por el órgano de cierre el cumplimiento de las exigencias que existen para apartarse de un *precedente horizontal*.

Ante esta circunstancia (iv) no cabe la igualación que se propone, en primer lugar, porque es posible que la consagración de recursos extraordinarios, en virtud de la mayor intensidad con la que opera la potestad de configuración normativa del legislador, se enfoque en habilitar espacios de control frente a lo resuelto por los jueces de instancia, cuando con ello se busca acceder a un determinado objetivo que no contradiga los mandatos de la Constitución; en segundo lugar, porque el recurso tiene un fin concreto vinculado con la protección de la *estructura jerarquizada* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que de introducir la regla de procedencia que se propone, se desnaturalizaría por completo dicho objetivo; en tercer lugar, porque las hipótesis extraordinarias que se explican, no obstante que es posible que se presenten, por virtud del principio de coherencia interna, su ocurrencia sería extremadamente excepcional, lo que no justifica la ampliación de un recurso previsto para un propósito distinto y cuya utilización por el contrario podría conducir a agravar los complejos problemas de congestión a los que se ha enfrentado el Consejo de Estado; y finalmente, porque a pesar de todo, si ello ocurre y el apartamiento es de tal gravedad que, más allá de quebrantar el mencionado principio de coherencia, da lugar a que se vulnere el derecho fundamental al debido proceso, se podría acudir a la acción de tutela (CP art. 86), como se puso de presente por varios intervinientes<sup>157</sup>, lo que excluye la falta de un mecanismo de protección para las partes y los terceros que resulten agraviados<sup>158</sup>, siempre que se acrediten los requisitos previstos para tal efecto.

6.7.5.2.3.2. En la segunda vertiente, el problema que se plantea es que ocurre cuando la sentencia de unificación se dicta por la Sala Plena y eventualmente una sección o subsección se aparta de la misma, ya sea en otra sentencia de unificación o en un fallo que resuelva un caso ordinario; o en términos similares, cuando se profiere una sentencia de unificación por una sección y el apartamiento se presenta

---

<sup>157</sup> No sobra recordar que la elaboración teórica sobre esta última figura admite esta discusión tanto por la vía del defecto sustantivo, como por la vulneración de la causal específica del desconocimiento del precedente.

<sup>158</sup> Sobre el particular, se destaca que desde el 31 de julio de 2012, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme con las reglas que ha elaborado este Tribunal. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014 (expediente 11001-03-15-000-2012-02201-01), se precisó que el amparo es procedente para cuestionar las providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, este mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública. Véase, al respecto, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Aunado a lo anterior, se observan casos en los que el Consejo de Estado ha protegido por vía de tutela sus propios precedentes, a partir de la invocación de la causal vinculada con su desconocimiento. Así, entre otras, se encuentran las siguientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de abril de 2015, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, exp. 11001-03-15-000-2015-00380-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2015, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, exp. 11001-03-15-000-02693; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 29 de enero de 2015, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, exp. 11001-03-15-000-2014-02940-00.

por una subsección. Al respecto, nuevamente se destaca que se trata de escenarios realmente extraordinarios, pues el principio de coherencia y las vías internas de unificación suponen que al realizarse esta última labor, la *subregla* que se haya impuesto resulta plenamente aplicable y su obligatoriedad moralmente exigible. A pesar de ello, en caso de ocurrir, surgirían dos posibles soluciones.

Una primera por virtud de la cual se entendería que entre dichas autoridades existe una relación jerárquica, de suerte que la Sala Plena sería superior funcional de las secciones, y éstas a su vez tendrían la misma condición frente a las subsecciones. En esta hipótesis, en principio, podría resultar procedente la igualación que se propone en la demanda, pues la sentencia de unificación operaría como un precedente vertical, en el que salvo un análisis más detallado no se vería razón alguna para excluirlo del recurso.

Por el contrario, una segunda solución y que es aquella que se introduce en la ley, parte de la base de considerar que la Sala Plena ni las secciones son superiores funcionales de las dependencias que las integran, sino que se trata igualmente de órganos de cierre, que operan bajo los supuestos de la unidad de criterio y de la unidad de autoridad, sin que exista una relación jerárquica o de dependencia entre ellas<sup>159</sup>. Obsérvese cómo se trata de un modelo adoptado por el legislador en virtud de lo previsto en el artículo 236 de la Carta<sup>160</sup>, lo que no excluye que hacia el futuro se diseñe un régimen distinto, sí así se considera pertinente y se satisfacen las exigencias de razonabilidad.

A partir de lo expuesto, se encuentra que cualquier variación que se dé respecto de lo señalado en una sentencia de unificación, conforme a las hipótesis en mención, seguirá siendo un problema vinculado con el respeto del *precedente horizontal*, sobre todo cuando es eminentemente excepcional que lleguen a sobreponerse o entrecruzarse las atribuciones de cada una de las citadas dependencias. Así las cosas, al igual que se planteó con anterioridad, en las hipótesis en mención tampoco cabe la extensión o ampliación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, pues para el efecto son plenamente aplicables los argumentos ya mencionados, destacando el amplio margen configuración normativa, la imposibilidad de que todas las decisiones sean susceptibles de los mismos recursos, la importancia de preservar la naturaleza y estructura de estos últimos, la razonabilidad que subyace en que en el caso puntual se excluya al órgano de cierre con el fin de proteger al precedente vertical y la posibilidad de que el afectado haga uso de la acción de tutela, cuando se esté en presencia de una afectación de tal magnitud que implique una violación del debido proceso.

En conclusión, es claro que no resulta comparable la situación de hecho planteada por la accionante, pues visto el objeto del recurso, se encuentra que su construcción teórica y normativa se articula alrededor de la protección del *precedente vertical* planteado en sentencias de unificación; mientras que el *precedente horizontal* que surge de las mismas, se garantiza a través de otras herramientas judiciales, como lo

---

<sup>159</sup> Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>160</sup> La norma en cita dispone que: “(...) *El Consejo se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. // La ley señalará las funciones de cada una de las salas y secciones (...)*”.

son la prevista en el artículo 271 del CPACA y, en casos extraordinarios y excepcionales, a través de las acción de tutela, siempre que se acrediten los requisitos previstos para tal efecto.

6.7.5.3. De igual manera, y en adición a lo anterior, es claro que la forma como se producen y preservan las sentencias de unificación también autorizan otorgar un trato diferente. Ya se ha dicho que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se explica en la estructura jerárquica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por virtud de la cual se busca amparar los precedentes verticales dispuestos en una sentencia de unificación. Ahora bien, obsérvese cómo las fuentes de las cuales proviene esta última categoría de sentencia, aun cuando se relacionan con actuaciones que denotan un rol del Consejo de Estado que va más allá de su actuación como juez de instancia<sup>161</sup>, no excluye la ocurrencia de esta última hipótesis, como ocurre con aquellos casos en los que tiene aplicación el artículo 271 del CPACA. Esto implica que ambos roles no son incompatibles, como parece sugerirlo la accionante, sino que se complementan.

En este contexto se pueden dar casos en los cuales por la vía de un *recurso extraordinario* se plantea una regla de derecho, a partir de la interpretación del derecho sustantivo en una sentencia de unificación, la cual a su vez podría verse modificada, por ejemplo, a través del uso del mecanismo interno de unificación del artículo 271, en el que se asume por las secciones o por la Sala Plena, asuntos propios vinculados con la actuación del Consejo de Estado como juez de instancia. Por ello, si a través de la resolución de un recurso extraordinario una sección establece una *subregla*, y el mismo asunto llega a su conocimiento como juez de instancia, no cabe que lo decidido en esta última oportunidad, si se plasmó en una sentencia de unificación y conduce a la variación de la regla inicialmente expuesta, pueda ser objeto de controversia, pues ello sería contrario a los principios de eficiencia y economía que regulan la función pública. Nótese cómo, de admitirse la igualación que se pretende por la demandante, se terminaría desnaturalizando un recurso previsto para un determinado fin y generando graves problemas de contradicción, que podrían cercenar la efectividad del mecanismo interno de unificación consagrado en el artículo 271 del CPACA.

Este ejercicio de armonización interna es el que precisamente destaca las claras diferencias que existen, y los motivos por los cuales se entiende que el legislador brindó una solución distinta frente a situaciones de hecho que no resultan comparables. Por lo anterior, y a partir de todas las razones expuestas, se considera que no existe una violación del derecho a la igualdad.

6.7.6. Por último, tampoco se observa que se vulneren el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de seguridad jurídica, para lo cual, teniendo en cuenta lo expuesto, basta con señalar lo siguiente:

6.7.6.1. En lo que atañe al derecho de acceso a la administración de justicia, la limitación impuesta corresponde a una manifestación de la potestad de configuración normativa en materia procesal, lo que habilita que el diseño de cada

---

<sup>161</sup> En los recursos extraordinarios y en la revisión eventual de las acciones populares y de grupo.

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.

En el asunto *sub-judice*, el recurso extraordinario objeto de controversia se encuentra regulado como una vía para asegurar el respeto del precedente vertical consagrado en sentencias de unificación; por lo que, a partir de dicho objetivo, se entiende que su procedencia se circunscribe a las decisiones de “*única y segunda instancia*” dictadas por los tribunales administrativos. En efecto, como ya se ha dicho, en relación con los jueces de inferior jerarquía se entiende que su desconocimiento puede corregirse a través de los medios ordinarios de contradicción; y en cuanto a las dependencias internas que integran el Consejo de Estado, no se presenta el supuesto de sujeción jerárquica o de subordinación funcional que explica la viabilidad de este recurso, conforme se explicó con anterioridad.

A partir de lo señalado en esta providencia, no advierte la Corte que dicha limitación suponga un desconocimiento de algún valor, principio o derecho consagrado en la Carta; pues, por el contrario, 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.

Por lo demás, para eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto entre casos iguales, el CPACA dispuso en el artículo 271 un mecanismo de unificación interna, al cual ya se ha hecho referencia, y que permite, bajo una coordinación de instrumentos procesales, preservar una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico. Este mecanismo permite su activación a solicitud de parte, circunstancia que lo convierte en un instrumento importante para lograr dinamizar la administración justicia, pues son los propios interesados quienes pueden plantear la necesidad de expedir una sentencia de unificación, más allá de que la decisión final sobre su procedencia quede sometida a la resolución del citado tribunal.

Cabe señalar igualmente, como ya se dijo, que siendo la justicia un valor fundamental del Estado, la forma como se asegura su realización, desde la perspectiva procesal, pueda dar lugar a distintas alternativas de regulación, sin que por ello se afecte la igualdad y el acceso a la administración de justicia, sobre todo cuando el ordenamiento jurídico otorga distintas herramientas que permiten dar respuesta a los ciudadanos frente a cada escenario particular que se presente en el curso de un proceso.

Visto el caso en concreto, se observa que existe una clara separación de los mecanismos previstos para asegurar las distintas modalidades de precedentes que se originan de una sentencia de unificación, por lo que de acceder a la pretensión de la accionante, se dispondría una igualdad de formas incoherente con la sistematización de los medios de protección ideados por el legislador, en los términos previamente expuestos en esta providencia, alterando la razonabilidad que explica al recurso extraordinario objeto de pronunciamiento.

Lo anterior descarta la aplicación a manera de precedente de lo dispuesto por esta Corporación en la Sentencia C-520 de 2009<sup>162</sup>, pues en esa oportunidad además de que se examinó un recurso totalmente distinto al que es objeto de control en esta oportunidad (el recurso extraordinario de revisión), era claro que sí existía una omisión en lo referente a los mecanismos para garantizar la salvaguarda de la justicia material respecto de las sentencias fundadas en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Por el contrario, en esta oportunidad el legislador previó de forma sistemática diversos mecanismos para garantizar la unidad en la interpretación del derecho, destinando el recurso cuestionado a la defensa del *precedente vertical* y previendo, al mismo tiempo, un instrumento de unificación interna para la consolidación del *precedente horizontal*, como lo es el regulado en el artículo 271 del CPACA, con la posibilidad de acudir ante hipótesis extraordinarias a la acción de tutela. De esta manera, la forma como actuó el legislador se aproxima a lo resuelto en la Sentencia C-180 de 2006<sup>163</sup>, puesto que allí se avaló la supresión del recurso extraordinario de súplica, al entender que es válido, desde el punto de vista constitucional, que se prescindan de espacios de discusión que cuestionen el ámbito de interpretación del derecho por las secciones y subsecciones, en favor del uso de mecanismos internos de unificación, tal y como ocurre en el asunto bajo examen.

6.7.6.2. Finalmente, en lo que atañe a la seguridad jurídica, basta con señalar que al contrario de lo manifestado por la accionante, el recurso estudiado y la norma acusada promueven su cumplimiento, comoquiera que permiten la coherencia y uniformidad en la interpretación del derecho, al exigir que las decisiones adoptadas por los tribunales administrativos se adecuen a los estándares expuestos por el máximo órgano de la Justicia Contencioso Administrativa. Ello garantiza que las partes del proceso y los ciudadanos en general tengan un importante nivel de certeza sobre los criterios de decisión aplicables y que ellos resulten razonablemente previsibles.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

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.

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

---

<sup>162</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>163</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General