



Referencia: Expediente T-4867717

Acción de tutela interpuesta por Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García contra la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 12 de agosto de 2014 y por la Sección Quinta del mismo Tribunal, el 5 de febrero de 2015, dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García, mediante apoderado judicial, presentaron acción de tutela en contra de la actuación judicial adelantada por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por la presunta vulneración de su derecho al debido proceso, como consecuencia de haber denegado la solicitud de extensión de jurisprudencia que habían promovido.

2. Hechos

2.1.1. Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García formularon solicitud de extensión de jurisprudencia ante el Consejo de Estado, en contra del Ministerio de Educación Nacional, el Departamento de Guaviare y Acción Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011.

2.1.2. Los accionantes realizaron dicha solicitud con el objeto de que fuera extendida la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en relación con el pago de la indemnización integral a favor de las víctimas del desplazamiento forzado a la que, en su criterio, tenían derecho por un valor de quinientos millones para cada uno, toda vez que, a causa de la violencia, tuvieron que huir de la vereda de los Alpes, Municipio de San José del Guaviare, donde ejercían como docentes. Para tal efecto hicieron referencia a las sentencias T-985 de 2003, T-085 de 2009, T-025 de 2004, T-1094 de 2004, T-088 de 2006 y T-356 de 2011.

2.2. El 23 de abril de 2014, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado celebró audiencia para decidir sobre la mencionada solicitud de extensión de jurisprudencia, a la que acudieron los representantes de las entidades accionadas, sin que se hubieran hecho presentes los solicitantes, ni su apoderado, ni el representante del Ministerio Público. En el acta de la referida audiencia¹ se dejó constancia de lo siguiente:

2.2.1. En primer término, el Consejo de Estado se refirió a la solicitud de pruebas presentada por los accionantes para que se conminara a la Fiscalía 35 Seccional de Villavicencio a que allegara el proceso de investigación que conocía sobre el delito de desplazamiento forzado del que eran víctimas. Sin embargo, la Subsección B de la Sección Tercera, rechazó por improcedente tal solicitud, en la medida en que el procedimiento de extensión de jurisprudencia no preveía una etapa probatoria, *“pues se trata de un trámite breve previsto para extender los efectos de una sentencia de unificación que la administración se habría negado a aplicar”*. En tal sentido, indicó que son los interesados quienes *“deben allegar los medios de convicción que se encuentren en su poder o enunciar los que estén en la entidad, los que cuando la solicitud es negada deben acompañarse con la solicitud presentada ante esta Corporación, con el objeto de que previo análisis se defina si se extienden o no los efectos de la jurisprudencia invocada”*².

2.2.2. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas intervino en la audiencia para indicar que la figura de extensión de jurisprudencia no resultaba aplicable en el presente caso, pues el Consejo de Estado no había proferido sentencia de unificación en relación con la indemnización de las víctimas por desplazamiento forzado, respecto de la cual se pudiera reclamar la extensión de jurisprudencia. En este sentido, los solicitantes se habían limitado a mencionar jurisprudencia de la Corte Constitucional, que no hace procedente la solicitud.

2.2.3. El Ministerio de Educación Nacional también intervino en la audiencia para indicar que los solicitantes no se encontraban en la misma situación fáctica relacionada en la jurisprudencia por ellos citada, toda vez que no demostraron su condición de desplazados, ni habían fundamentado el monto de la indemnización reclamada.

¹ Acta de la audiencia a folio 7 y siguientes del cuaderno 2.

² Folio 7 (anverso) del cuaderno 2.

2.2.4.1. El Consejo de Estado decidió negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, con fundamento en que esta figura contemplada en el CPACA estaba destinada a que las autoridades de la administración apliquen la jurisprudencia que ha unificado el Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa y, en el presente asunto, los solicitantes proponían su aplicación a partir de jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en sede de revisión. En este sentido, anotó, según el acta que da constancia de la audiencia, que *“las autoridades administrativas, al resolver los asuntos de su competencia, en orden a materializar el principio de igualdad constitucional deben aplicar de manera uniforme las disposiciones legales y constitucionales para lo cual deberán atender los criterios fijados por esta Corporación por vía de unificación”*³.

2.2.4.2. En complemento de lo anterior, la Subsección B de la Sección Tercera indicó que, si bien la extensión de jurisprudencia se refería a las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, ello no desconocía el carácter vinculante general de las sentencias de constitucionalidad. Así las cosas, reiteró que *“la multicitada institución jurídica, fue creada en el Código de Procedimientos Administrativos (sic) y de lo Contencioso Administrativo, se insiste, en el marco de competencias de esta jurisdicción, para extender los efectos jurídicos de sus decisiones judiciales como órgano de cierre, lo que se traduce en que resulta un presupuesto básico para activar este mecanismo invocar una sentencia de unificación de las que trata el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, amén de demostrar que se está en idéntica situación de hecho y de derecho a la considerada en el precedente contencioso interpretado a la luz del ordenamiento constitucional”*⁴.

2.2.5.1. En relación con la decisión adoptada, uno de los magistrados integrantes de la Subsección B de la Sección Tercera salvó el voto al considerar que, de acuerdo con las sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011, era deber del Consejo de Estado examinar la procedencia *“de la extensión de los efectos de la jurisprudencia producida por la Corte Constitucional, a través del procedimiento del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011”*⁵. En tales términos, indicó que era menester, en el caso objeto de estudio, examinar la figura de la extensión a la luz de la abundante jurisprudencia constitucional sobre desplazamiento forzado.

2.2.5.2. El magistrado disidente afirmó que en el examen de constitucionalidad que la Corte realizó del artículo 10 del CPACA, en la Sentencia C-634 de 2011, resolvió condicionarlo en el sentido que la interpretación constitucional resultaba vinculante, es decir que *“tanto el artículo 10 como los artículos 103 y 269 [CPACA], deben leerse y aplicarse en el sentido de aplicar preferencialmente las sentencias de unificación de la Corte Constitucional (...)”*⁶. Lo anterior, sobre la base de que no cabría que el

³ Folios 8 y 9 del cuaderno 2.

⁴ Se deja constancia en el acta que se levantó de la audiencia en que se resolvió la solicitud de extensión de jurisprudencia. Folio 9 del cuaderno 2.

⁵ Se deja constancia en el acta que se levantó de la audiencia en que se resolvió la solicitud de extensión de jurisprudencia. Folio 10 del cuaderno 2.

⁶ Se deja constancia en el acta que se levantó de la audiencia en que se resolvió la solicitud de extensión de

Consejo de Estado, por vía de la figura de la extensión de la jurisprudencia, termine por imponer su posición por sobre la de la Corte Constitucional.

3. Fundamentos de la acción de tutela

3.1. El 19 de mayo de 2014, Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García interpusieron la acción de tutela de la que trata este proceso. Sin embargo, el juez de tutela, en auto del 28 de mayo de la misma anualidad, inadmitió la demanda por adolecer de vicios formales, por lo que en la misma providencia ordenó “[e]xponer de forma clara y concreta los hechos u omisiones que generan la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados”, a la vez que “identificar y sustentar la causal específica para la prosperidad de la tutela contra providencias judiciales”⁷.

3.2. A partir del escrito de tutela y del de subsanación —presentado el 9 de junio de 2014⁸—, es posible exponer los fundamentos de los accionantes de la siguiente manera:

3.2.1. Los actores consideran que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al denegar la solicitud de extensión de jurisprudencia con el argumento que “no se habían invocado sentencias de unificación del Consejo de Estado y que no existían para el tema de desplazamiento jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado”⁹, había desconocido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, que ha sido amplia en relación con el tema del desplazamiento forzado. Se configuró así, en su criterio, la causal de procedibilidad de la acción de tutela consistente en desconocer el precedente judicial. Además, afirman, esta posición había sido sostenida en salvamento de voto por uno de los magistrados.

3.2.2. Al respecto, los tutelantes afirman que en las sentencias C-634 de 2011 y C-816 del mismo año de la Corte Constitucional se dispuso el deber del Consejo de Estado, al verificar la procedibilidad de la extensión de la jurisprudencia, de tener en consideración los fallos de la Corte Constitucional, los cuales son de obligatorio cumplimiento.

4. Contestación de la demanda de tutela

4.1. La magistrada ponente de la providencia objeto de controversia presentó escrito de contestación en los siguientes términos:

4.1.1. Señala que el trámite de extensión de jurisprudencia hace parte del “paquete de herramientas establecidas por el legislador para descongestionar la justicia, desde la administración, obligando a esta a reconocer los derechos y proteger los intereses de los particulares, sin necesidad de que

jurisprudencia. Folio 10 del cuaderno 2.

⁷ Folio 16 del cuaderno 2.

⁸ Folio 17 del cuaderno 2.

⁹ Folio 18 del cuaderno 2.

para el efecto medie una orden judicial, en aquellos casos en los que la aplicación de criterios judiciales previamente definidos lo permitan”¹⁰.

4.1.2. Adicionalmente, advierte que dicho mecanismo tiene la finalidad de hacer efectivo el deber de las autoridades administrativas de aplicar el ordenamiento de conformidad con las interpretaciones *“uniformes y autorizadas de los jueces de la República”¹¹*, todo ello a la luz del principio de igualdad. Para tal efecto, señala que *“las autoridades administrativas, al resolver los asuntos de su competencia, en orden a materializar el principio de igualdad constitucional deben aplicar de manera uniforme las disposiciones legales y constitucionales, para lo cual deberán atender los criterios fijados por esta Corporación por vía de unificación, lo que comporta que la situación de hecho responda a la decidida previamente, en armonía con decisiones de constitucionalidad relativas a iguales normas y derechos”¹².*

4.1.3. En este orden de ideas, la magistrada observa que la activación del mecanismo de extensión de la jurisprudencia está subordinada al presupuesto básico de que se invoque una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, y que, a partir de ello, se pase a demostrar una situación de hecho y de derecho idéntica a la contenida en el precedente contencioso, *“interpretado a la luz del ordenamiento constitucional”¹³.*

4.1.4. Todo lo anterior, concluye la magistrada, condicionó la decisión reprochada en sede de tutela, pues, no obstante las diversas decisiones adoptadas en la materia, el Consejo de Estado no ha proferido una sentencia de unificación en relación con el desplazamiento forzado. Además, advierte que los tutelantes no acompañaron su solicitud de las pruebas que demostraran los supuestos de hecho que fundamentaban el derecho reclamado por vía de la extensión, *“situación esencial teniendo en cuenta que el procedimiento de extensión de jurisprudencia no prevé una etapa probatoria, pues, se trata de un trámite breve previsto para extender los efectos de una sentencia de unificación que la administración se habría negado a aplicar”¹⁴.*

4.1.5. Por último, la magistrada afirma que, en todo caso, el ordenamiento jurídico contempla una serie de instrumentos para hacer efectivos los derechos que invocan los accionantes.

4.2. El Ministerio de Educación Nacional presentó escrito ante el juez de tutela en el que indica que no es responsable por concepto de cualquier prestación reclamada por los accionantes, toda vez que si en calidad de docentes reclamaban algún derecho, éstos estarían a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de las secretarías de educación o de

¹⁰ Folio 27 del cuaderno 2

¹¹ Folio 27 del cuaderno 2.

¹² Folio 28 del cuaderno 2.

¹³ Folio 28 del cuaderno 2.

¹⁴ Folio 28 (al respaldo) del cuaderno 2.

Fiduprevisora S.A., entidades que no tienen relación de dependencia jerárquica con el Ministerio, ni son representadas por éste.

5. Sentencias objeto de revisión

5.1.1. El 12 de agosto de 2014, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo solicitado al considerar que los accionantes se habían limitado a aducir que en la providencia reprochada se había vulnerado su derecho fundamental al debido proceso por la causal de desconocimiento del precedente, sin que en el escrito de tutela inicial, ni en el que se presentó luego para subsanar la inadmisión, hubieran sustentado las razones por las que invocaban dicha causal, no obstante que, en efecto, a los tutelantes les correspondía identificar el precedente de la Corte Constitucional que, a su juicio, había sido pretermitido. A este respecto, *“se limitaron a manifestar, sin ningún rigor, que conforme con el precedente de la Corte Constitucional, tienen derecho al reconocimiento y pago de perjuicios por ser víctimas del desplazamiento forzado”*.

5.1.2. Por otra parte, el *a quo* señala que, en todo caso, la decisión reprochada resultaba razonable en tanto que la misma no se refirió a ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre desplazamiento forzado, ni la solicitud fue acompañada de las pruebas que dieran cuenta de su condición de personas desplazadas por la violencia.

5.2. Los tutelantes presentaron escrito de impugnación en el que reiteran que, tanto en la providencia que negó la extensión de jurisprudencia, como en el fallo de tutela, se desconoció la preminencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y que había sido reiterada en la Sentencia C-816 de 2011 en relación con el trámite de extensión. En consecuencia, los tutelantes indican que se debía tener en cuenta el precedente relacionado con el desplazamiento forzado, a partir de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que hizo la Sentencia T-025 de 2004.

5.3. Mediante fallo proferido el 5 de febrero de 2015, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolvió confirmar la decisión de primera instancia.

5.3.1. Para ello, la Corporación realizó un estudio preliminar del artículo 10 del CPACA, concluyendo que la norma dispone sobre la aplicación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado como criterio de aplicación de la normatividad para las autoridades, y que el mismo había sido condicionado por la Corte Constitucional en el entendido que, en todo caso, era menester dar aplicación preferente a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que define el alcance e interpretación de las disposiciones de la Carta Política.

5.3.2. Posteriormente, la Sección Quinta precisa el alcance de la figura de extensión de jurisprudencia, en el sentido de que su finalidad es dar una aplicación ágil e igualitaria a los derechos que ya han sido definidos por el

órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa. La Corporación prosiguió señalando que, para este efecto, se había previsto un primer trámite en el que la aplicación del precedente jurisprudencial se solicita directamente a la autoridad administrativa y, luego, uno segundo, ante el Consejo de Estado, para pedir que se disponga la aplicación extensiva de la jurisprudencia cuando la autoridad administrativa se haya negado a ello.

5.3.3. En este sentido, el *a quem* señala que el trámite de extensión de jurisprudencia, ante una autoridad administrativa está sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos, que consisten en que “(i) la sentencia cuya extensión se pretende sea de unificación jurisprudencial emanada del Consejo de Estado, sin perjuicio de que la Corte Constitucional también haya tratado el mismo tema [...], (ii) en ella se haya reconocido un derecho. Luego, no cualquier sentencia de unificación habilita el uso del referido mecanismo, pues se requiere, además, que en ella converja el reconocimiento de un derecho subjetivo [...], (iii) quien la invoque acredite que existe identidad de supuestos fácticos y jurídicos [...], (iv) la pretensión no haya caducado [y, por último], (v) que la petición sea dirigida a la autoridad que tenga competencia para resolver de fondo el asunto”¹⁵. Además de estos requisitos, el juez de segunda instancia advierte que se deben tener en cuenta aquellos que se derivan del artículo 102 del CPACA y del incluido en artículo 614 del Código General del Proceso, relacionado con el concepto que sobre la extensión debe solicitársele a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5.3.4. A continuación, luego de pronunciarse sobre la improcedencia de recursos contra la decisión de la solicitud de extensión, la Sección Quinta se refiere al trámite que, en caso de negativa o silencio de la autoridad, procede ante el Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 269 del CPACA. Al respecto, la Corporación aduce que este procedimiento también exige el cumplimiento de ciertos requisitos a saber: (i) la solicitud debe formularse dentro de los 30 días siguientes a la decisión de la autoridad pública; (ii) el peticionario debe acreditar el cumplimiento de los requisitos incluidos en el artículo 102 del CPACA; (iii) se debe constatar la legitimación en la causa a partir de la coincidencia en las partes que concurrieron al procedimiento al que se refiere el artículo 102; y la (iv) no caducidad de la acción.

5.3.5. Por último, hace una consideración en relación con el alcance que la Corte Constitucional le ha dado a los artículos 10, 102 y 269 del CPACA, el cual no afecta la aplicación del mecanismo de extensión de jurisprudencia, pues sólo reitera la regla general de aplicación del precedente constitucional, y en lo que tiene que ver con la figura en comento, sólo la Sentencia C-588 de 2012 se refirió concretamente sobre la extensión, en el sentido que era “***deber de las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, de (sic) observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas***

¹⁵ Folios 73-75 del cuaderno 2.

constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”¹⁶. (Resaltado del texto original).

5.3.6. A partir de lo anterior el *a quem*, concluye que no es posible extender el trámite de extensión de jurisprudencia a sentencias proferidas por la Corte Constitucional, toda vez que, en primer lugar, esta competencia no ha sido asignada al juez contencioso, ni lo ha dispuesto de esta manera el Tribunal Constitucional. En segundo lugar, advierte que, por un lado, los fallos de constitucionalidad proferidos por la Corte Constitucional, son de imperativo cumplimiento y no requieren del trámite de extensión, y, por otro, los fallos de tutela, sin perjuicio de su valor como precedente, tienen, por regla general, efectos *inter partes*, a menos que el mismo Tribunal module un efecto distinto, por lo que no cabría que la autoridad administrativa o el juez contencioso extienda sus efectos por vía del mecanismo de extensión.

5.3.7. A la luz de las anteriores precisiones, y después de verificar la procedencia de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra la providencia objeto de examen, el *a quem* concluye que la Sección Tercera no había desconocido el precedente de la Corte Constitucional al negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, pues no era posible, a través de este mecanismo, dar efectos a los fallos de la Corte que ésta no ha previsto. Por último, el *a quem* indica que los accionantes no habían invocado una sentencia de unificación del Consejo de Estado relacionada con la reparación por desplazamiento forzado.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Trámite surtido en la Corte Constitucional

2.1. En cumplimiento de lo dispuesto en artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015)¹⁷, el Magistrado Sustanciador puso en conocimiento de la Sala Plena el expediente de la referencia por tratarse de una acción de tutela instaurada contra el Consejo de Estado, por lo que en sesión del 23 de julio de 2015, la Sala Plena de esta Corporación avocó su conocimiento por la importancia del tema.

¹⁶ Folio 94 del cuaderno 2.

¹⁷ “Artículo 61. Revisión por la Sala Plena. Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena (...).”

2.2 En consecuencia de lo anterior, por Auto del 28 de julio de 2015, el Magistrado Sustanciador puso a disposición de la Sala Plena el expediente y ordenó suspender los términos del proceso.

3. Planteamiento del caso

3.1. El presente trámite de revisión se suscita con ocasión de la acción de tutela interpuesta por Fidel de Jesús Laverde y María Dignora García contra la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, por considerar que dicha Corporación vulneró su derecho al debido proceso al negar la solicitud de extensión de jurisprudencia que habían presentado en calidad de víctimas del desplazamiento forzado, para que se diera aplicación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en consecuencia, se reconociera su derecho al pago de “(...) *la indemnización integral por el desplazamiento forzado bajo partida 201200059*”.

3.2. En particular, los tutelantes indican que el Consejo de Estado, al no acoger la solicitud de extensión de jurisprudencia con fundamento en que no se invocó una sentencia de unificación de esa Corporación, desconoció el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, que supone su aplicación preferente a la de otros órganos judiciales.

3.3. Los jueces de tutela denegaron el amparo solicitado, al considerar que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado no había vulnerado el derecho al debido proceso, pues, efectivamente, la figura jurídica de extensión de jurisprudencia, sólo tenía aplicación en relación con las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Adicionalmente, los jueces de amparo indicaron que lo anterior no suponía el desconocimiento de la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional que, en todo caso, resulta aplicable en relación con el ordenamiento jurídico de manera general.

3.4. Al luz de lo anterior, debe tenerse en cuenta que en la presente oportunidad la acción de tutela se propone contra una providencia judicial, lo que implica que la Corte aborde su solución a partir de los requisitos de procedibilidad que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado; primero, de aquellos de carácter general y, en caso que todos se satisfagan, se podrá plantear el problema jurídico que surja de la causal específica de procedibilidad alegada por los tutelantes.

4. Procedibilidad de la acción de tutela

4.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la posibilidad de que se active la acción de tutela contra providencias judiciales tiene un carácter excepcional y está sujeta a la observancia de ciertos requisitos, que en los términos de la Sentencia C-590 de 2005 han sido clasificados en dos grupos a saber: (i) los requisitos de procedibilidad de carácter general, que deben ser satisfechos integralmente para habilitar la viabilidad procesal del amparo y (ii)

las causales especiales de procedibilidad, que determinan su prosperidad¹⁸. Así las cosas, a continuación esta Corporación pasará a verificar si en el caso *sub examine* se cumple con estos requisitos.

- Requisitos generales de procedibilidad

4.2. A fin de verificar los requisitos generales de procedibilidad, la Sala, primero, hará una descripción general de cada requisito en los términos planteados por esta corporación a partir de la Sentencia C-590 de 2005, para, luego, hacer su examen en el caso objeto de revisión.

4.3.1. *“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones¹⁹. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes”.*

4.3.2. Como lo ha señalado esta Corporación, la cuestión que se pretende resolver por vía de tutela debe tener evidente relevancia constitucional, toda vez que la finalidad de la acción de amparo no es convertirse en otra instancia judicial o reemplazar las instancias ordinarias, sino resolver aspectos que trascienden las meras cuestiones legales, donde se vean implicados derechos fundamentales²⁰.

4.3.3. En el presente asunto se encuentra satisfecho este requisito por varias razones. Primero, porque al tratarse de una tutela contra una providencia judicial, se plantea una controversia de naturaleza constitucional, que involucra el cuestionamiento sobre la existencia de una vulneración *iusfundamental* relacionada con el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Superior. En segundo lugar, el asunto puesto a consideración de la Sala propone una controversia constitucional que involucra el principio de supremacía de la Constitución en lo referente a la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional en el trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo cual implica, además, que la Corte se refiera al alcance de una figura relativamente nueva en el ordenamiento jurídico, a la luz de la Carta Política y, en particular, del derecho al debido proceso de quien solicita su aplicación.

¹⁸ Respecto a los requisitos generales y los específicos en términos de viabilidad procesal y prosperidad de la acción de tutela ver las Sentencias T-933 de 2012, T-1047 de 2012 y T-265 de 2014. En esta última se indica: “(...) en la Sentencia C-590 de 2005, siguiendo la postura de la procedencia excepcional de la acción de tutela contra decisiones judiciales, se planteó que sí se cumplen ciertos y rigurosos requisitos el juez constitucional puede analizar y decidir una causa elevada contra sentencias judiciales. Dentro de estos requisitos pueden distinguirse unos de carácter general que habilitan la viabilidad procesal del amparo, y otros de carácter específico que determinan su prosperidad”.

¹⁹ Sentencia T-173 de 1993.

²⁰ Sentencia T-244 de 2007.

4.4.1. *“b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable²¹. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última”.*

4.4.2. Sobre este aspecto, encuentra la Corte Constitucional que se satisface el presupuesto de subsidiariedad, en la medida en que la providencia judicial controvertida se profirió dentro de un trámite judicial especial contenido en el CPACA, respecto del cual no se prevén recursos ni mecanismos de impugnación. En tal sentido, se configura la regla de procedibilidad general contenida en el artículo 86 Superior que dispone que *“[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

4.5.1. *“c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración²². De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos”.*

4.5.2. En relación con el requisito de inmediatez, esta Corporación ha definido que no existe un término perentorio para interponer la acción de amparo, por lo que, de manera general, es una valoración que corresponde hacer al juez de tutela, quien, atendiendo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar en cada caso concreto, debe establecer si el término transcurrido entre la ocurrencia del hecho generador de la amenaza o violación de derechos, y la fecha en que se interpuso la tutela, resulta razonable, y si existen o no motivos que justifiquen la inactividad de la persona afectada²³.

4.5.3. En el presente caso, la Corte encuentra que se satisface esta condición de razonabilidad en la medida en que la decisión judicial reprochada en sede

²¹ Sentencia T-504 de 2000.

²² Ver entre otras la reciente Sentencia T-315 de 2005.

²³ Al respecto, en la Sentencia SU-961 de 1999, se indicó que: *“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros”.*

de amparo fue proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado el 23 de abril de 2014, y la demanda de tutela se interpuso el 19 de mayo del mismo año, es decir, que transcurrió menos de un mes a partir del hecho sobre el cual se predica la supuesta vulneración.

4.6.1. *“d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora²⁴. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio”.*

4.6.2. Este requisito no es aplicable en el caso objeto de estudio pues el reproche alegado no versa sobre una irregularidad procesal.

4.7.1. *“e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible²⁵. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos”.*

4.7.2. En relación con este requisito en el proceso objeto de revisión, la Corte advierte la brevedad de la demanda de tutela y la inicial ambigüedad en la formulación de los supuestos fácticos y jurídicos que la sustentaban. A tal punto que el *a quo* la inadmitió y solicitó que se indicara con mayor precisión el sustento de la causal especial alegada. Así las cosas, si bien en la corrección de la demanda se precisó que el defecto alegado se configuraba por el desconocimiento del precedente constitucional que se ha referido a la aplicación de la figura de la extensión de la jurisprudencia contemplada en el CPACA, también se observa que los accionantes no aportan a este trámite mayor información sobre la argumentación de su solicitud de extensión y el trámite que la misma surtió ante las autoridades administrativas. En igual sentido, tampoco se refieren a las circunstancias de hecho y de derecho en relación con la pretensión indemnizatoria reclamada como víctimas del desplazamiento forzado.

4.7.3. La anterior situación restringe la actuación de la Corte a los elementos que con claridad y de manera razonable fueron expuestos por los actores, sin que sea posible que pase a estudiar aspectos que no fueron presentados

²⁴ Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2000.

²⁵ Sentencia T-658 de 1998.

suficientemente en el escrito de tutela. Esto, en razón a la excepcionalidad de la acción de amparo como mecanismo para controvertir providencias judiciales en concordancia con los principios de seguridad jurídica y autonomía judicial, y que exige el cumplimiento de determinados y estrictos requisitos, entre los cuales se encuentra la necesidad de identificar de forma precisa, comprensible y suficiente los hechos que generaron la vulneración y los derechos supuestamente vulnerados, de una manera más exigente que en cualquier otro escenario en que actúa este mecanismo constitucional.

4.7.4. Todo ello por cuanto la procedibilidad de la acción de amparo cuando se utiliza para controvertir providencias judiciales resulta más exigente, ya que *“[a] diferencia de los demás ámbitos de procedencia de la acción de tutela en los que prevalece el presupuesto de la informalidad, en tratándose del ejercicio de la acción de amparo contra providencias judiciales, este Tribunal tiene establecido que su valoración no procede de forma abstracta o general, esto es, derivado de la simple afirmación de que se ha presentado una irregularidad en el proceso. Solo así se protegen elementos tan relevantes para el Estado Social de Derecho como son la autonomía e independencia judicial”*²⁶.

4.7.5. Con fundamento en lo anterior, en el presente asunto la Corte delimitará su pronunciamiento a la controversia en torno a la aplicación del precedente constitucional que ha definido el alcance de la figura de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, regulada en el CPACA, sin que sea procedente referirse a los demás asuntos mencionados tangencialmente, como es la pretensión indemnizatoria, pues sobre este asunto no se hace una presentación fáctica ni se formulan argumentos jurídicos que permitan a este Tribunal abordarla. Ello, sin perjuicio que los accionantes puedan acudir a los mecanismos propios para solicitar la protección de los derechos que consideren conculcados.

4.8.1. *“f. Que no se trate de sentencias de tutela”*²⁷. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

4.8.2. También se satisface este requisito general de procedibilidad, pues la providencia que se acusa no es una sentencia de tutela o de constitucionalidad abstracta²⁸, sino la decisión de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con el trámite de extensión de jurisprudencia contemplado en el CPACA.

²⁶ Sentencia T-265 de 2014.

²⁷ Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

²⁸ A partir de la Sentencia SU-391 de 2016, también se indicó que *“no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad”*.

4.9. Así las cosas, una vez verificados los requisitos generales de procedibilidad, pasará la Corte a plantear el problema jurídico que se deriva de la causal de procedibilidad específica alegada por los tutelantes.

- Requisitos especiales de procedibilidad

4.10. En relación con las causales especial de procedibilidad, tal y como se advirtió anteriormente, a partir de la Sentencia C-590 de 2005 esta Corporación organizó las causales de procedibilidad especiales de la siguiente manera:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales²⁹ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado³⁰.

h. Violación directa de la Constitución”.

4.11. En la presente oportunidad los accionantes indicaron como causal específica de procedibilidad el desconocimiento del precedente constitucional.

²⁹ Sentencia T-522 de 2001

³⁰ Cfr. Sentencias T-462 de 2003, SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000 y T-1031 de 2001.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que los actores no fueron suficientemente claros en relación con la argumentación con la que sustentaban su pretensión, al punto que el juez de tutela inadmitió la demanda para que fuera corregida en el sentido que se indicara y sustentara con precisión la causal específica. Así las cosas, en el escrito de corrección los tutelantes indicaron, como sustento del desconocimiento del precedente constitucional, el hecho de que el Consejo de Estado hubiese omitido la consideración de las sentencias C-634 de 2011 y la C-816 del mismo año, en las cuales la Corte Constitucional había definido el alcance y obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional en relación con el trámite de extensión jurisprudencial. De manera que, en su criterio, el ente accionado debió haber otorgado, por vía de la extensión, pretensiones que la Corte ya ha reconocido en sede de tutela a favor de personas víctimas del desplazamiento forzado.

4.12. En este contexto, la acción de tutela objeto de estudio propone el examen de una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en razón a que, a decir de los actores, la providencia del Consejo de Estado desconoció el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, en relación con el contenido y alcance de la figura de extensión jurisprudencial prevista en el CPACA. Para tal efecto, a continuación se pasará a plantear el problema jurídico y el esquema de resolución del presente asunto que permita a la Sala Plena adoptar una decisión.

5. Problema jurídico y esquema de resolución

5.1. Corresponde a esta Corte determinar si en la providencia del 23 de abril de 2014, en la que la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado negó el trámite de extensión de jurisprudencia a los accionantes con fundamento en que su solicitud no se había sustentado en una sentencia de unificación del Consejo de Estado, se configura una vulneración al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional en el que esta Corte se ha referido al propio trámite de extensión previsto en el CPACA .

5.2. Para tal efecto, la Corte (i) pasará a hacer una aproximación sobre el desconocimiento del precedente constitucional como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; posteriormente, (ii) realizará un acercamiento al mecanismo de extensión de la jurisprudencia previsto en el CPACA; luego, (iii) se referirá a la fuerza vinculante del precedente constitucional y (iv) a su aplicación en el trámite de extensión de la jurisprudencia; y, finalmente, (v) analizará el caso concreto.

6. El desconocimiento del precedente constitucional como causal especial de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

6.1. La causal específica de desconocimiento del precedente constitucional que ha sido desarrollada por la jurisprudencia de este Tribunal parte de la vinculación a la que, en términos generales, están sometidas todas las autoridades judiciales en relación con el precedente de las altas cortes y que, de manera específica y preferente, tratándose de la jurisprudencia proferida

por la Corte Constitucional tiene una especial connotación derivada de la función que esta Corporación desempeña al proteger la integridad y la supremacía de las normas superiores que determinan el criterio de validez del resto del ordenamiento jurídico.

6.2. Es de resaltarse la importancia que tiene la vinculación a la jurisprudencia de la Corte Constitucional como una garantía de la supremacía de la Carta Política y, para los usuarios de la administración de justicia, de la protección del derecho a la igualdad, al debido proceso y como una condición que promueve la seguridad jurídica. A tal punto que, incluso, la doctrina constitucional, al desarrollar la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, incluye como una de las causales específicas aquel evento en que la autoridad judicial ha desconocido el precedente constitucional³¹.

6.3. Esta causal de procedibilidad ha sido distinguida por la doctrina constitucional de aquel evento comprendido dentro de la causal del defecto sustantivo, cuando la autoridad judicial se aparta del precedente judicial (en general) horizontal o vertical sin justificación suficiente³². En cambio, de manera autónoma, se ha desarrollado la causal de desconocimiento del precedente constitucional para indicar aquel defecto en que incurre la autoridad judicial al omitir el precedente constitucional. *“Se presenta generalmente cuando la Corte establece el alcance de un derecho fundamental o señala la interpretación de un precepto que más se ajusta a la Carta, y el juez ordinario al resolver un caso limita sustancialmente dicho alcance o se aparta de la interpretación fijada por esta Corporación”*³³.

6.4. En tal orden de ideas, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la procedencia de esta causal de procedibilidad de la acción de tutela a partir de la vinculación inescindible entre la supremacía constitucional y la obligatoriedad de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional. De

³¹ En términos de la Sentencia C-590 de 2005, luego de verificar todas las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, es necesario demostrar la procedencia de una causal específica, dentro de las cuales incluye: “(...) h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado”.

³² En las Sentencia T-830 de 2012, en primer lugar, y luego en la T-360 de 2014 se resumió el defecto sustantivo desarrollado por la jurisprudencia, con énfasis en el desconocimiento del precedente, en los siguientes términos: *“El defecto sustantivo aparece, como ya se mencionó, cuando la autoridad judicial desconoce las disposiciones de rango legal o infralegal aplicables en un caso determinado. Específicamente, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un defecto sustantivo cuando la autoridad jurisdiccional (i) aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexequibilidad; (ii) aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso; (iii) a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente – interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada; (iv) se aparta del precedente judicial –horizontal o vertical- sin justificación suficiente; o (v) se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso”* (Subrayado del texto original). Sobre el defecto sustantivo también ver la sentencias T-087 de 2007, T-193 de 1995, T-1625 de 2000, T-522 de 2001, T-462 de 2003, T-292 de 2006, T-436 de 2009, T-161 de 2010, y SU-448 de 2011.

³³ Sentencia T-360 de 2014.

manera que “[l]a supremacía del precedente constitucional se deriva del artículo 241 de la Constitución Política, el cual asigna a la Corte Constitucional la función de salvaguardar la Carta como norma de normas – principio de supremacía constitucional. En efecto, esta Corporación ha establecido que, como intérprete de la Constitución, sus decisiones son obligatorias tanto en su parte resolutoria como en su ratio decidendi, es decir, la regla que sirve para resolver la controversia”³⁴.

6.5. Lo anterior –según esta Corte- conlleva a que si una autoridad judicial desconoce la jurisprudencia constitucional se produce “en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica”³⁵.

6.6. Todo ello justifica la procedencia de la acción de amparo contra una providencia judicial que ha desconocido el precedente constitucional en cualquiera de sus manifestaciones, y sin seguir las reglas para apartarse cuando se trata de sentencias proferidas en sede de revisión, pues “el desconocimiento del precedente constitucional, además de violar los derechos de las partes a la igualdad y al debido proceso, entre otros, vulnera el principio de supremacía constitucional, lo que constituye una razón de más que hace procedente la acción de tutela contra la providencia atacada”³⁶.

6.7. En este contexto, se rescata la vinculación de las autoridades judiciales al precedente constitucional como una garantía individual que puede ser amparada por la vía de la acción de tutela. Su desconocimiento, entonces, no sólo significa una omisión de la supremacía constitucional, pues al tiempo configura una vulneración de los derechos fundamentales de los sujetos procesales, quienes tienen la confianza legítima de que las providencias judiciales atiendan el contenido de la Constitución de manera igualitaria.

7. El trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y su vinculación a la jurisprudencia constitucional

7.1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA— expedido mediante la Ley 1437 de 2011, regula el mecanismo de “*extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado*”, institución jurídica que no estaba prevista en vigencia de la normatividad anterior (Decreto 01 de 1984). Así, la extensión de jurisprudencia se consagró

³⁴ Sentencia T-360 de 2014.

³⁵ Sentencia T-292 de 2006.

³⁶ Sentencia T-360 de 2014.

dentro de la Parte Primera (Procedimiento administrativo) en el Título V, artículo 102, en los siguientes términos:

**“TÍTULO V
EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE
ESTADO**

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

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

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

Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.

La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

- 1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada*

a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.

2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.

3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiere no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código”.

7.2. A partir de esta disposición normativa, es posible establecer que la figura en comento está orientada, en términos generales, a que los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado en la que se haya reconocido un derecho, pueda extenderse a casos similares. Al respecto, es necesario tener en cuenta la definición que el artículo 270 del mismo CPACA hace de las sentencias de unificación al indicar que este tipo de providencias son “*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*”.

7.3. Al punto, cabe destacar que el trámite de extensión de jurisprudencia se refiere a una ampliación de los efectos de un tipo de sentencias en las que el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa define aspectos de especial relevancia. En este sentido, implícitamente subyace el principio de igualdad en la medida en que, a partir de este trámite, se extienden los efectos

de una sentencia de unificación que reconoce derechos a quienes acrediten *“los mismos supuestos fácticos y jurídicos”*.

7.4. En consecuencia, lo dicho sobre el trámite de extensión permite identificar tres supuestos principales. En primer lugar, que haya una sentencia de unificación del Consejo de Estado, en segundo lugar, que dicha sentencia reconozca derechos y, por último, que quien solicite esta aplicación extensiva se encuentre en los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la referida providencia.

7.5. Por otra parte, el artículo 102 del CPACA establece el trámite que se debe adelantar para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación que permita el reconocimiento de derechos. La norma establece que tal extensión debe ser solicitada ante la autoridad competente de reconocer el derecho invocado, para lo cual se requiere —sigue el artículo 102— que: (i) la pretensión judicial para reclamar el derecho no haya caducado; (ii) **se indique la sentencia de unificación que se pretende extender sus efectos**; (iii) se justifique la condición de igualdad entre la situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el solicitante en la sentencia de unificación alegada y quien pretende la extensión; y (iv) se haga una aportación probatoria de lo alegado.

7.6. Una vez presentada la solicitud, se establece un plazo en el que la autoridad adoptará una decisión sobre la extensión, la cual, continúa la disposición en comento, deberá fundamentar 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”* (resaltado fuera del texto original). Y, en caso de negar la solicitud, el artículo 102 pasa a establecer unos requisitos sustanciales dirigidos a que sean expuestos los argumentos de por qué en el caso puesto a consideración no resulta aplicable la sentencia de unificación.

7.7. Agotado el anterior trámite, el mismo artículo 102 del CPACA establece la posibilidad de que, ante la negativa, el Consejo de Estado se pronuncie para mantener o modificar la decisión, siempre y cuando el solicitante acuda al trámite previsto en el artículo 269 que se encuentra incluido en la Parte Segunda del CPACA, (Organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva), en el Título VII (Extensión y unificación de jurisprudencia), en el Capítulo I (Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado). Este artículo dispone:

“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 por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere.

La administración podrá oponerse por las mismas razones a 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”.

7.8. Este trámite jurisdiccional, entonces, pasa por haber agotado el trámite administrativo contemplado en el artículo 102 del mismo Código en el evento en que la autoridad guarda silencio o niega la solicitud, de manera que corresponde al Consejo de Estado, como órgano de cierre —quien, por otra parte, profiere las sentencias de unificación sobre las que se predica el trámite de extensión— resolver definitivamente si la extensión es procedente.

7.9. En tales términos, el Consejo de Estado hace la valoración de la procedibilidad cuando le corresponde resolver sobre la solicitud de extensión de jurisprudencia, al determinar que en dicha solicitud se debe acreditar:

“a. Que no haya operado la caducidad de la acción contenciosa que procedería de optar por agotar el proceso judicial respectivo.

b. Presentación oportuna ante el Consejo de Estado, es decir, dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la decisión de la entidad pública relacionada con la no extensión de jurisprudencia solicitada.

c. Presentación de la petición de extensión por medio de abogado.

d. Copia de la actuación surtida ante la Administración.

e. Identidad de la sentencia que se pide extender en relación con la solicitud ante la Administración.

f. Que la sentencia objeto de la petición de extensión sea una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en los términos de los artículos 102, 269 y 270 del CPACA.” (Resaltado fuera del texto original)³⁷.

7.10. Una vez hecha una descripción general del trámite de extensión de jurisprudencia que consagra el CPACA, debe tenerse en cuenta que la constitucionalidad de algunas de las disposiciones que lo regulan fue impugnada por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, lo que dio lugar a que esta Corporación estableciera el alcance de las mismas y se pronunciara sobre su interpretación sistemática con la Constitución. Entre otros aspectos, se planteó una controversia en relación con las sentencias sobre las cuales se predica la extensión, en particular, se cuestionó el hecho que las normas del CPACA restringieran su aplicación a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, pues con ello, se excluían las sentencias de la Corte Constitucional y, en consecuencia, se desconocía el carácter vinculante y preferente de su jurisprudencia.

7.11. Ahora bien, antes de aludir a las sentencias de constitucionalidad que se refirieron concretamente sobre las normas que regulan el trámite de extensión de jurisprudencia (artículos 102 y 269 del CPACA), es preciso hacer una breve referencia en relación a la providencia que resolvió sobre la demanda interpuesta contra el artículo 10 del CPACA, el cual establece el deber general de las autoridades de aplicar uniformemente las normas y la jurisprudencia. Lo anterior, por cuanto de tal antecedente parte la interpretación que esta

³⁷ Sentencia del 31 de octubre de 2016, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Rad: 11001-03-24-000-2016-00483-00). Y en el mismo sentido la Sentencia del 30 de septiembre de 2016, proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Rad: 11001-03-24-000-2016-00313-00), y la Sentencia del 16 de agosto de 2016 proferida por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (11001-03-28-000-2016-00052-00), entre otras.

Corporación ha fijado en relación con la aplicación de la jurisprudencia constitucional en el contexto administrativo y, en particular, en el trámite de extensión de la jurisprudencia.

7.12. El mencionado artículo 10 establece que “[a]l 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”. (Subrayas fuera del texto original).

7.13. En la **Sentencia C-634 de 2011**, la Corte Constitucional resolvió sobre la demanda presentada contra la expresión subrayada, bajo la consideración de que resultaba violatorio de la Constitución que se ordene a las autoridades que, al momento de tomar sus decisiones, deben aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin tener en cuenta fallos de otras corporaciones, como es el caso de la Corte Constitucional.

7.14. Para resolver el cargo, esta Corporación indicó que la disposición demandada desarrolla una manifestación del carácter vinculante de los fallos de las altas cortes, en el sentido que en el procedimiento administrativo resultan razonable que “*las sentencias del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, sean material jurídico de obligatoria consulta y acatamiento para las autoridades en la adopción de las decisiones de su competencia*”. Sin embargo, la Corte consideró que el legislador sólo había contemplado la vinculatoriedad del precedente del Consejo de Estado, omitiendo la vinculación que existe respecto el precedente de los otros órganos de cierre, en particular el de la Corte Constitucional que desarrolla el principio de supremacía de la Carta Política.

7.15. En concordancia con lo anterior, este Tribunal declaró la exequibilidad del artículo demandado, pero bajo el entendido que “*las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad*”.

7.16. Asimismo, merece la pena destacar que en el fallo anteriormente comentado la Corte hizo énfasis en el principio de supremacía constitucional que conduce a que la jurisprudencia proferida por este Tribunal resulta vinculante y de manera preferente. Esta precisión no se hizo en términos generales y abstractos, sino que se concretó en el sentido que la vinculación de las autoridades administrativas tiene una manifestación particular en relación con las decisiones de la Corte Constitucional que se refieran a las normas “*aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia*”.

7.17. Posteriormente, esta Corporación, a través de la **Sentencia C-816 de 2011**, llevó a cabo el control abstracto de constitucionalidad sobre el primer inciso del artículo 102 del CPACA. Esta providencia se suscitó porque, en términos de la demanda, se consideraba, entre otros reproches presentados, que la disposición conduce a que el trámite de extensión de jurisprudencia se restrinja a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, con lo cual se desconocía la aplicación de la jurisprudencia constitucional y su carácter preferente.

7.18. Para resolver el asunto propuesto, la Corte aclaró que, si bien en principio la jurisprudencia es criterio auxiliar de interpretación jurídica *“tiene fuerza vinculante para los funcionarios judiciales al tratarse del precedente judicial de los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones”*, lo que, en el caso de las providencias proferidas por esta Corporación, tal fuerza vinculante tiene una doble fundamentación *“en razón del órgano que la profiere: (i) de un lado, se trata del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; (ii) de otro lado, es el guardián de la supremacía e integridad de la Carta Fundamental”*.

7.19. Así pues, luego de rescatar los efectos de las sentencias de constitucionalidad y de tutela, la Corte se refirió de manera particular a la recién comentada Sentencia C-634 de 2011, y concluyó que, como en dicha oportunidad, en el artículo 102 también se configuraba una omisión legislativa por no incluir la jurisprudencia constitucional como parámetro de valoración en el trámite de extensión de jurisprudencia. Esto, sobre el entendido que *“[l]a jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, tiene preeminencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad restante del sistema jurídico y las competencias constitucionales de la Corte”*.

7.20. En consideración con lo anterior, esta Corporación declaró la exequibilidad del primer inciso del artículo 102 del CPACA, pero bajo el entendido 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”*.

7.21. Bajo este orden de ideas, en la Sentencia C-816 de 2011, la Corte armonizó la naturaleza de la figura de extensión de la jurisprudencia y el carácter vinculante del precedente constitucional. De tal manera que las normas aplicables a los asuntos a los que se extiendan los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, sean interpretadas a la luz del precedente constitucional.

7.22. Lo anterior no significa un cambio en la configuración del trámite de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, en particular, de que su objeto fueran las sentencias de unificación del Consejo de Estado, sino que se hizo explícita la regla general de vinculatoriedad a la jurisprudencia, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de dichas sentencias de unificación, lo hagan con sujeción a la jurisprudencia constitucional que haya definido el alcance de las normas aplicables.

7.23. De lo expuesto se deriva, *contrario sensu*, que en los casos en que sobre las normas aplicables no haya pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, no cabe hacer alusión a esta vinculatoriedad, por no haber jurisprudencia que defina una determinada interpretación jurídica, sin que ello justifique, claro está, una actuación contraria a la Constitución.

7.24. En concordancia con la Sentencia C-816 de 2011, posteriormente la Corte se pronunció en la **Sentencia C-588 de 2012** sobre una demanda interpuesta contra algunos apartados de los artículos 102 y 269 del CPACA y contra la totalidad del artículo 270 del mismo Código.

7.25. En esta ocasión, la demanda cuestionaba, en lo que concierne al trámite de extensión, que las disposiciones acusadas restringían la aplicación de dicho trámite exclusivamente a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, con lo cual se desconocía, entre otros asuntos propuestos, que el precedente vinculante es fijado preferentemente por la Corte Constitucional según la interpretación constitucional reiterada de los artículos 13 y 230 Superiores. Así las cosas, la demanda indicaba que no se podía exigir a la administración que resolviera los asuntos sometidos a su consideración suprimiendo el efecto jurídico al precedente constitucional.

7.26. Al respecto, este Tribunal señaló, en relación con los cargos elevados contra el artículo 102 del CPACA, que “*se deriva similitud frente a lo decidido en la sentencia C-816 de 2011, en lo concerniente a la omisión que en dicho precepto se hizo de los precedentes de la Corte Constitucional en el mecanismo de extensión de jurisprudencia*”. Razón por la cual declaró la cosa juzgada en este punto y pasó a pronunciarse sobre los demás preceptos que no coincidían con la Sentencia C-816 de 2011.

7.27. De manera preliminar esta Corporación se refirió a la libertad de configuración del legislador en relación con la figura de extensión de la jurisprudencia, e indicó que resultaba a todas luces razonable que haya restringido su aplicación a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, pues “*por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto –continuó la Corte- este órgano fue el definido por la Constitución en tanto máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere*”. La Corte precisó que “*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”.

7.28. Posteriormente, en la misma providencia la Corte se refirió a la naturaleza de la figura de extensión de jurisprudencia como una herramienta que cumple ciertas finalidades jurisdiccionales, en particular, en relación con la función administrativa. En este sentido, advirtió que “[e]l mecanismo de extensión de jurisprudencia en la medida en que contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades, contribuye así mismo a la eficacia, economía y celeridad en la función administrativa”. Por lo tanto, concluyó este Tribunal, que un mecanismo con estas calidades no vulneraba los artículos 230, 241 y 243 Superiores, pues su práctica ya había sido condicionada en la Sentencia C-816 2011 a que las autoridades observaran con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

7.29. En consecuencia, la Corte desestimó los cargos alegados que se fundamentaban en el desconocimiento de la vinculatoriedad de precedente constitucional y resolvió, sobre este asunto, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-816 de 2011.

7.30. A la luz de los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, es posible concluir que si bien el trámite de extensión se predica solamente de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, es decir, que no se puede solicitar en relación con otro tipo de providencias del mismo órgano, o de otros órganos, ni siquiera de las sentencias de la Corte Constitucional, ello no pasa por desconocer la vinculación general preferente a la jurisprudencia constitucional que se mantiene para las autoridades administrativas al realizar cualquier actuación, incluso el trámite de extensión aludido. Así, la aplicación concreta y exclusiva del trámite de extensión en relación con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, no significa un desconocimiento de la vinculación general a la jurisprudencia constitucional que, en todo caso, resulte aplicable en los asuntos sobre los cuales se predique la extensión, es decir, la materia que fue objeto de la sentencia de unificación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

7.31. En este contexto, la vinculación a la jurisprudencia constitucional se materializa, primero, a la hora que el Consejo de Estado profiere una sentencia de unificación, la cual deberá observar el alcance que, en dado caso, la Corte haya fijado a los preceptos normativos aplicables a la materia de unificación y, luego, a la hora de poner en acción la extensión que, como cualquier

actuación, debe realizarse a la luz de los mandatos constitucionales interpretados por esta Corporación.

8. Vinculatoriedad del precedente constitucional

8.1. El artículo 13 de la Constitución establece que “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (...)”. Lo anterior se traduce en el concepto de igualdad frente a la ley que determina que, ante presupuestos fácticos y jurídicos similares sea aplicada la misma consecuencia normativa.

8.2. Sin embargo, esta máxima de igualdad no tiene un contenido específico y generalizado que determine una misma aplicación de la ley a todas las personas en todas las situaciones. De hecho, como lo dispone la misma norma de la Constitución en el inciso segundo al referirse a la igualdad material, es posible hacer diferenciaciones en el sentido que “[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

8.3. En tales términos, la doctrina constitucional ha destacado que, además de la triple manifestación de la igualdad como valor, principio y derecho subjetivo³⁸, ésta tiene un carácter relacional que exige un análisis comparativo, del cual se deriva que en algunas situaciones sea constitucionalmente tolerante un trato diferenciado. Así, esta Corte ha advertido que el carácter relacional parte de que la igualdad no tiene un contenido material definido, “no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado”³⁹, lo que implica, en sentido contrario, que sea posible establecer regímenes jurídicos diferenciados siempre que para ello medie una justificación constitucionalmente admisible que se fundamente en un trato distinto cuando se trate de situaciones fácticas y/o jurídicas distintas.

8.4. En consecuencia, una valoración a la luz del parámetro de igualdad exige, en términos relacionales, la comparación de, al menos, dos regímenes jurídicos, pues “por regla general un régimen jurídico no es discriminatorio considerado de manera aislada, sino en relación con otro régimen jurídico”⁴⁰.

³⁸ Esto es, (i) como un valor que inspira al ordenamiento y a las autoridades públicas, en especial al Legislador, para que la garanticen en el ejercicio de sus actividades, en este sentido, el preámbulo constitucional se refiere, entre los valores del nuevo orden constitucional, a la igualdad; (ii) como un principio que establece una norma de comportamiento general que puede ser exigida directamente ante cualquier autoridad pública, y se encuentra consagrado en el artículo 13 Superior y, finalmente, (iii) como un derecho subjetivo de carácter fundamental —también por disposición del artículo 13— se concreta en la posibilidad de exigir abstenciones concretas, como la prohibición de la discriminación, y en obligaciones de hacer como los tratos favorables para los grupos que se encuentran en estado de debilidad manifiesta. Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-015 de 2014.

³⁹ Sentencia C-818 de 2010.

⁴⁰ Sentencias C-818 de 2010, C-250 de 2012 y C-015 de 2014.

8.5. En este orden de ideas, la administración de justicia, por ser escenario de aplicación de la ley, cumple un rol definitivo en relación con la garantía del derecho a que ante supuestos fácticos y jurídicos similares los administrados reciban el mismo trato jurídico, y que, ante situaciones diferenciadas, se dé un trato acorde y justificado. Así, el valor de la igualdad que orienta todo el ordenamiento, se concreta en el artículo 13 Superior, tanto como un principio que expresa un mandamiento para la actividad judicial en todos los casos, como un derecho subjetivo de los administrados a exigir un mismo trato sin discriminación alguna según su situación fáctica y jurídica.

8.6. Lo anterior supone la manifestación del carácter relacional de la igualdad que exige que el funcionario judicial realice un examen de las condiciones del caso particular para determinar sus elementos fácticos y jurídicos, y una actividad comparativa, de manera que a casos similares se dé un trato igual. En tal sentido, esta Corte ha establecido:

“El artículo 13 superior consagra el derecho a la igualdad en su modalidad de trato ante la ley y de trato por parte de las autoridades públicas, de manera que determina que todas las personas son iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. De esta garantía hace parte el trato igualitario en la aplicación de la Constitución y la ley de manera igual a los casos iguales, similares o semejantes, para lo cual es determinante la aplicación del precedente judicial uniforme para los mismos casos, hechos o situaciones fácticas por parte de las autoridades administrativas”. (Resaltado del texto original)⁴¹.

8.7. En estos términos, el precedente judicial permite tener un marco de referencia que permita realizar la garantía de igualdad, pues es evidente la complejidad pragmática que significa que los múltiples despachos judiciales que componen la función jurisdiccional en el vasto territorio y en las grandes cantidades de fallos que se producen, hagan efectiva la aplicación igualitaria de la ley desde una perspectiva relacional y que los usuarios de la administración de justicia puedan exigir tal derecho. Sin embargo, esta exigencia resulta posible y verificable a partir de la función que ejercen los órganos de cierre de la misma jurisdicción y de la fuerza vinculante de sus fallos, los cuales, además de administrar justicia en los casos particulares, establecen los criterios de coherencia y uniformidad en la práctica judicial que resultan vinculantes para los demás órganos que resuelvan casos similares.

8.8. Así las cosas, la vinculatoriedad de los funcionarios judiciales al precedente de las altas cortes en cada una de las jurisdicciones significa una garantía del derecho a la igualdad frente a la ley. Es decir, como lo ha indicado este Tribunal, “[r]econocerle fuerza vinculante a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado [...] redundará en una mayor coherencia del sistema jurídico

⁴¹ Sentencia C-539 de 2011.

colombiano, lo cual no se contradice con imperativos de adaptación a los cambios sociales y económicos. De igual manera, la vinculatoriedad del precedente garantiza de mejor manera la vigencia del derecho a la igualdad ante la ley de los ciudadanos, por cuanto casos semejantes son fallados de igual manera. Así mismo, la sumisión de los jueces ordinarios a los precedentes sentados por las Altas Cortes asegura una mayor seguridad jurídica para el tráfico jurídico entre los particulares”⁴².

8.9. Por tanto, la obligatoriedad de la jurisprudencia de las altas cortes es una exigencia orientada a que las decisiones judiciales estén guiadas por un parámetro de igualdad, lo que, a su vez, confiere seguridad jurídica a la aplicación del Derecho y permite que los usuarios de la administración de justicia puedan tener confianza legítima sobre las normas que regulan sus relaciones jurídicas. Esto, en modo alguno significa desconocer el principio de independencia judicial consagrado en el artículo 228 Superior, pues los jueces en sus providencias pueden, en ciertos casos, y con la argumentación suficiente, apartarse del precedente fijado por las altas cortes. Esto, como lo ha establecido claramente esta Corporación, siempre y cuando la argumentación disidente del precedente se cumpla con dos requisitos a saber: “i) *referirse al precedente anterior* y ii) *ofrecer un argumento suficiente para el abandono o cambio si en un caso se pretende fallar en un sentido contrario al anterior en situaciones fácticas similares, a fin de conjurar la arbitrariedad y asegurar el respeto al principio de igualdad*”⁴³.

8.10. Lo anterior encuentra sustento constitucional en el artículo 230 Superior, que se refiere al sometimiento de los jueces al imperio de la ley, toda vez que como esta Corte lo ha definido, la jurisprudencia no es un mero criterio auxiliar para los jueces, pues tal sometimiento al imperio de la ley supone observar la jurisprudencia de los órganos de cierre que definen los criterios de interpretación normativa, es decir de la Ley -en sentido amplio-, a cuyo imperio están sometidos los funcionarios judiciales. Y en el mismo sentido, este Tribunal ha establecido en relación con la administración, que su vinculación “*se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 241 de la Carta Política*”⁴⁴.

⁴² Sentencia C-816 de 2011.

⁴³ Sentencia T-698 de 2004.

⁴⁴ Ibídem.

8.11. En consecuencia, cuando el precedente judicial proviene de una alta corte, tiene una vinculatoriedad general sobre los demás órganos de la estructura jerárquica de la administración de justicia, y sobre las autoridades administrativas, quienes también están sometidas por el principio de igualdad y, por tanto, deben garantizar el derecho al mismo trato frente a la ley de quienes se encuentren en similares supuestos fácticos y jurídicos a los que ya han sido definidos por un órgano de cierre. *“Recapitulando, en desarrollo de lo previsto en las normas superiores aplicables, particularmente los artículos 228 y 230 de la carta política, a la fecha es claro en Colombia el carácter obligatorio de la jurisprudencia de los órganos de cierre, esto es la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, deber que se entiende referido a la necesidad de tomar en cuenta los precedentes existentes y relevantes en relación con el tema de que se trate, en principio para efectos de seguirlos y aplicarlos, quedando en todo caso abierta la posibilidad de decidir en un sentido diferente, siempre que el juez o tribunal que así lo hiciere, o el propio órgano de cierre autor del precedente, justifique debidamente las razones del cambio”*⁴⁵.

8.12. En este contexto, si bien la aplicación de la normatividad por parte de las autoridades administrativas y judiciales está sometida a un proceso interpretativo consustancial a la naturaleza del Derecho mismo, tal ejercicio cobra una trascendencia diferenciada cuando la realizan las altas cortes en relación con su carácter vinculante. Así lo sostuvo esta Corporación en la Sentencia C-634 de 2011:

“Para la Corte, la definición de las reglas de derecho que aplican las autoridades administrativas y judiciales pasa un proceso interpretativo previo, en el que armoniza el mandato legal particular con el plexo de derechos, principios y valores constitucionales relacionados con el caso, junto con los principios rectores que ordenan la materia correspondiente. A su vez, cuando esta labor es adelantada por aquellas máximas instancias de justicia, que tienen la función constitucional de unificar jurisprudencia con carácter de autoridad, las subreglas resultantes son vinculantes, siendo el sustento de esa conclusión la naturaleza imperativa que la Carta confiere a la Constitución y a la ley. En términos simples, el deber de acatar los mandatos superiores y legales incorpora, de suyo, el mandato imperativo de asumir como reglas formales de derecho las decisiones que unifican jurisprudencia y/o hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, en tanto la ratio decidendi de esas sentencias contienen

⁴⁵ Sentencia C-461 de 2013. Lo anterior en concordancia con la Sentencia C-836 de 2001 en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 4º de la Ley 169 de 1896, a cuyo tenor “tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores”, resolvió: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4º de la Ley 169 de 1896, siempre y cuando se entienda que la Corte Suprema de Justicia, como juez de casación, y los demás jueces que conforman la jurisdicción ordinaria, al apartarse de la doctrina probable dictada por aquella, están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión, en los términos de los numerales 14 a 24 de la presente Sentencia.

las subreglas que, mediante la armonización concreta de las distintas fuentes de derecho, dirimen los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas. Esta disciplina jurisprudencial, a su vez, garantiza la vigencia de principios nodales para el Estado Constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante las autoridades”.

8.13. Sin embargo, la obligatoriedad de la autoridad pública es distinta si se trata de autoridades judiciales o administrativas, toda vez que en el primer caso, por ministerio del principio de autonomía judicial consagrado en el artículo 228 Superior⁴⁶, los jueces en sus providencias pueden, en ciertos casos, y con la argumentación suficiente, apartarse del precedente fijado por las altas cortes⁴⁷; mientras que en el caso de las autoridades administrativas, su vinculación a la ley y a su interpretación resulta ineludible pues como lo ha indicado esta Corte, “[e]n este caso, habida cuenta que esos funcionarios carecen del grado de autonomía que sí tienen las autoridades judiciales, el acatamiento del precedente jurisprudencial es estricto, sin que resulte admisible la opción de apartarse del mismo. Ello en el entendido que la definición, con fuerza de autoridad, que hacen las altas cortes del contenido y alcance de los derechos y, en general, de las reglas constitucionales y legales, resulta imperativa para la administración”⁴⁸.

8.14. En este escenario, es permitente destacar que la vinculatoriedad del precedente tiene especial relevancia en el caso de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues sus efectos desbordan la especialización que caracteriza a la administración de justicia y que determina que en cada una de las jurisdicciones los funcionarios judiciales tengan como referencia, principalmente, al respectivo órgano de cierre. En efecto, la jurisprudencia constitucional tiene incidencia directa y general en la jurisdicción en la medida que, por mandato del artículo 241 Superior, a esta Corporación “*se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...)*”.

8.15. Bajo este orden de ideas, el sometimiento general a la Carta Política de todos los órganos de la jurisdicción, incluyendo los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, y las autoridades administrativas determina que el precedente constitucional tenga una manifestación especial y amplificada de la vinculatoriedad que se ha atribuido de manera general al precedente de las altas cortes. Ello se materializa, particularmente, según los efectos que se prediquen de los fallos que profiere el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, es decir, según se trate de sentencias en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, o de sentencias de tutela proferidas por las salas de revisión o por la Sala Plena en sede de unificación.

⁴⁶ “Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”.

⁴⁷ Sentencia T-698 de 2004.

⁴⁸ Sentencia C-634 de 2011.

8.16. Sobre este respecto, la Sentencia C-634 de 2011 hizo un análisis en relación con la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional para la actividad de las autoridades judiciales y administrativas, en el que precisó que “[e]l estándar aplicable cuando se trata del acatamiento de las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, resulta más estricto”. Lo anterior, teniendo en cuenta el grado de vinculación de cada uno de los fallos.

8.17. Así, en relación con las sentencias proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, del inciso segundo del artículo 243 Superior se deduce que éstas tienen efectos *erga omnes*, de manera que la decisión de excluir una norma del ordenamiento, o de dejarla en él en los términos que pueda indicar, tiene una aplicación general que determina, no sólo el actuar de los jueces, sino de todos los operadores jurídicos. En este sentido el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 (que regula los procedimientos que se surten ante esta Corporación), dispone que “[l]as sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”.

8.18. Estos efectos, sin embargo, no se limitan a la parte resolutive en relación con la declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad, pues según lo ha advertido esta Corporación, también la *ratio decidendi*, entendida como los argumentos que sirvieron de sustento a la decisión, tiene un efecto vinculante para las autoridades públicas⁴⁹. Al respecto, la Sentencia C-292 de 2006 realizó una recopilación de la jurisprudencia referida a este punto, y al pronunciarse sobre el interrogante relativo a si la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad tiene fuerza vinculante, concluyó que es “afirmativa conforme a lo enunciado por esta Corporación y el legislador estatutario. Por consiguiente las autoridades y los particulares están obligados a acatar los postulados vinculantes de la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad, en aquellos aspectos determinantes de la decisión que sustenten la parte resolutive de tales providencias, así como frente a los fundamentos ‘que la misma Corte indique’. Es decir, en palabras de la C-037 de 1996, tienen ‘fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de

⁴⁹ Esta es definida como la cosa juzgada implícita, en términos de la Sentencia C-292 de 2006: “En este sentido es claro que el fallo que se acaba de citar, en un contexto fundado por reflexiones pertenecientes al ámbito de la cosa juzgada, definió bajo el concepto de cosa juzgada implícita o incidentalmente *ratio iuris*, aquellos razonamientos de la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad, que ‘al guardar una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia’ y un claro ‘nexo causal con la parte resolutive’, resultan vinculantes para los operadores jurídicos. Esta precisión judicial entonces, es un antecedente indiscutible en la consolidación del concepto de *ratio decidendi* constitucional y de su obligatoriedad como fuente de derecho como se verá más adelante”. Al punto, la Sentencia C-821 de 2001, distinguió entre aquellos argumentos de una sentencia que resultan vinculantes de los que no al indicar que: “Si la parte de las sentencias que tiene fuerza normativa son los principios y reglas jurídicas, ello significa que no todo el texto de su motivación resulta obligatorio. Para determinar qué parte de la motivación de las sentencias tiene fuerza normativa resulta útil la distinción conceptual que ha hecho en diversas oportunidades esta Corporación entre los llamados *obiter dicta* o afirmaciones dichas de paso, y los *ratione decidendi* o fundamentos jurídicos suficientes, que son inescindibles de la decisión sobre un determinado punto de derecho”.

soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella’”.

8.19. Lo dicho muestra una característica diferenciadora entre la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional y la de otros órganos de cierre, por el momento, en relación con los fallos en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, los cuales tienen un efecto erga omnes y no resisten argumentación en contra por parte de cualquier operador con el propósito de apartarse de su parte resolutive y de las consideraciones en las cuales esta se basó.

8.20. Por su parte, en lo que concierne a los fallos de esta Corporación al realizar el control concreto mediante sentencias de tutela, estos tienen, en principio, efectos *inter partes*, tal como se dispone en el numeral segundo del artículo 48 de la Ley 270 de 1996 —Estatutaria de la Administración de Justicia—⁵⁰ y el artículo 36 del Decreto 2191 de 1991. Sin embargo, esta Corporación al examinar la constitucionalidad del mencionado artículo 48 reconoció efectos a la doctrina constitucional que fija el contenido y alcance de los derechos constitucionales, como una armonización entre el principio de independencia judicial y el de igualdad, al considerar lo siguiente:

“La doctrina constitucional que define el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sentada por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela, trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierte en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. El principio de independencia judicial, tiene que armonizarse con el principio de igualdad en la aplicación del derecho, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en arbitrariedad. La jurisprudencia de los altos órganos jurisdiccionales, por medio de la unificación doctrinal, persigue la realización del principio de igualdad”⁵¹.

8.21. Lo anterior llevó a que en el fallo citado se decidiera que resultaba exequible el efecto *inter partes* de las sentencias de tutela proferidas por esta Corporación, bajo el entendido que **“las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”**. (Resaltado fuera del texto original).

8.22. En este contexto, las sentencias de revisión que definen el contenido y alcance de los derechos constitucionales vinculan a todos los funcionarios judiciales a la hora de proferir cualquier fallo en su especialidad, de modo que se aplique el ordenamiento a la luz de la interpretación que la Corte haya

⁵⁰ “(...) 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”.

⁵¹ Sentencia C-037 de 1996.

definido de los derechos superiores que tengan incidencia en el caso objeto de estudio. Sobre tal obligatoriedad esta Corporación ha destacado la incidencia y aplicación del principio de igualdad e indicó con claridad que:

“En síntesis, la Corte ha considerado que la obligatoriedad de la ratio decidendi de los fallos de tutela se desprende del principio de igualdad y del acceso a la administración de justicia pues (de no ser así) la aplicación de la ley y la Constitución dependería del capricho de cada juez - y se habla de capricho precisamente para referirse a los casos en los que los jueces no justifican por qué se apartan de la jurisprudencia de unificación -, de manera tal que casos idénticos o similares podrían ser fallados en forma absolutamente diferente por distintos jueces e incluso por el mismo juez” y al acceso a la administración de justicia porque “...las decisiones de la Corte y su interpretación de la Constitución serían ignoradas por los jueces, en contra del derecho de los asociados a que exista una cierta seguridad jurídica acerca de la interpretación de las normas”⁵².

8.23. Entonces, la vinculación a la jurisprudencia constitucional que también cobija a los órganos de cierre de las demás jurisdicciones, no resulta menguada por la posibilidad que tienen los funcionarios judiciales de apartarse del precedente constitucional contenido en las sentencias de revisión, pues, en todo caso, solamente pueden hacerlo a partir de una sustentación razonable y que se ajuste, a su vez, a los preceptos constitucionales.

8.24. Ahora bien, no puede pasarse por alto que la vinculatoriedad de las sentencias proferidas en ejercicio del control concreto está subordinada a que se identifique el precedente en vigor, pues, como es propio de la naturaleza misma de la función judicial y en desarrollo del principio de autonomía, también al nivel de las altas cortes, es plausible que en una corporación se adopten distintas decisiones para supuestos fácticos y jurídicos similares, como puede suceder entre las distintas salas de revisión de la Corte Constitucional. En consecuencia, la vinculación de las autoridades judiciales y administrativas pasa por el hecho que, previamente, se identifique el precedente en vigor aplicable y que, como lo ha sostenido esta Corporación, *“corresponde al precedente constitucional fijado reiteradamente por la Corte, que en diversas decisiones trata problemas jurídicos análogos con presupuestos fácticos idénticos, frente a los cuales adopta de manera uniforme la misma regla de decisión”⁵³*. Asimismo, el precedente puede ser definido a través de la actividad de unificación que realiza la Sala Plena y que, a diferencia de una sentencia de tutela aislada dictada por una sala de revisión, basta con una sentencia unificadora para que exista un precedente en vigor⁵⁴.

⁵² Sentencia T-351 de 2011, en la que se refiere a la reiterada posición al respecto que también se encuentra en las sentencias: C- 104 de 1993, T-566 de 1998 y T-292 de 2006.

⁵³ Entre otras, ver el Auto 300 de 2006 y el Autor 131 de 2004.

⁵⁴ Así lo explicó esta Corporación en la Sentencia SU-30 de 2015, al comparar las sentencias de unificación de la Corte Constitucional con los fallos de constitucionalidad, en el siguiente sentido: *“En este punto es importante aclarar que en el caso de las sentencias de unificación de tutela (SU) y de control abstracto de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, basta una sentencia para que exista un precedente, debido a que las primeras unifican el alcance e interpretación de un derecho fundamental para casos que tengan un marco fáctico similar y compartan problemas jurídicos, y las segundas, determinan la*

8.25. Como corolario de lo anterior, es posible entender que la garantía del derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica determina que la jurisprudencia de los tribunales de cierre de las jurisdicciones sea vinculante para los funcionarios judiciales a la hora de definir asuntos que partan de los mismos supuestos de hecho, en el entendido que, en caso de apartarse de las reglas fijadas en el precedente deban sustentar tal decisión.

8.26. Esta situación adquiere una significación especial tratándose de la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional, pues, al interpretar la Carta Política, sus fallos tienen efecto sobre todo el ordenamiento y en todos los niveles del ejercicio de la administración de justicia. Así, en lo que respecta a los fallos de constitucionalidad, su parte resolutive y las consideraciones que fundamentaron la decisión hacen tránsito a cosa juzgada, tienen efectos *erga omnes* y, por tanto, son vinculantes para los funcionarios judiciales sin lugar a argumentación en contrario. Mientras que en lo que se refiere a los fallos de tutela, si bien su parte resolutive tiene efectos *inter partes*, salvo que en la misma providencia la Corte fije otro efecto, debe tenerse en cuenta que la doctrina constitucional que en estos fallos defina el contenido y alcance de derechos fundamentales, es criterio auxiliar de interpretación para los operadores judiciales, de la cual sólo se pueden apartar con la debida motivación y, en todo caso, en armonía con los mandatos constitucionales.

8.27. Como esta Corporación ya lo ha reiterado, más allá de las distinciones apuntadas en relación con las sentencias de constitucionalidad o de tutela, es claro que, en todo caso, los dos tipos de providencias tienen en común que su obligatoriedad está justificada “(i) para garantizar el carácter normativo de la Constitución como norma de normas, en tanto la Corte Constitucional es el intérprete autorizado de la Carta, y (ii) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad”⁵⁵.

8.28. Lo anterior determina que, en relación con la obligatoriedad de la jurisprudencia de las altas Cortes, la proferida por la Corte Constitucional tiene una especial vinculación general y preferente por interpretar y determinar la aplicación misma de la Constitución Política. Por tanto, en la medida en que las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales están sometidas a los mandatos de la Carta Política, los efectos de la jurisprudencia constitucional también vincula a los órganos judiciales en sus decisiones. Esto, claro está, en los términos en que anteriormente se indicó que tienen efectos los distintos pronunciamientos que profiere la Corte Constitucional.

8.29. Por otra parte, no debe pasarse por alto que, si bien la mentada vinculatoriedad está subordinada al tipo de sentencia proferida por esta Corporación, adicionalmente es de advertirse que la Corte conserva la facultad para modular los efectos de los fallos que profiere, tanto en relación con los

coherencia de una norma con la Constitución Política”.

⁵⁵ Sentencias T360 de 2014, T-351 de 2011, T-468 de 2003 y T-292 de 2006, entre otras.

casos de control abstracto como de control concreto, según la necesidad que en determinado evento se presente para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales. Y ello determinará la inevitable afectación directa en la decisión adoptada y en la vinculación de al precedente constitucional de las autoridades judiciales.

8.30. De un lado, tratándose de las sentencias por las cuales se ejerce el control abstracto, generalmente tienen efectos *erga omnes* y pro-futuro, sin embargo, en ciertas circunstancias este Tribunal puede definir efectos retroactivos o diferidos. Mientras que en relación con las sentencias de tutela, la Corte puede definir efectos distintos a los *inter partes* que operan como regla general, y fijar un alcance extensivo en relación con los sujetos a quienes va dirigido determinado amparo⁵⁶.

8.31. En estos términos, es preciso subrayar el hecho que la vinculatoriedad del precedente constitucional está determinado, en primer lugar, por la naturaleza de los efectos de la Corte Constitucional y, también, por la modulación que la misma Corte pueda definir agregar en un fallo concreto; de manera que en ninguna situación cabe que las autoridades vinculadas por tal precedente fijen distintos efectos del precedente constitucional, ni para limitarlos en situaciones no excluidas por este Tribunal, ni para extenderlos más allá de los efectos que se derivan de la naturaleza de cada fallo y de la modulación que en dado caso defina la Corte.

8.32. Por lo demás, es necesario precisar lo que en las líneas anteriores ya se ha planteado en relación con la implicación que tiene la vinculación general de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, también para los otros órganos de cierre de la jurisdicción, en razón a su sometimiento a la Carta.

8.33. Así las cosas, resulta evidente que cuando los órganos de cierre de las jurisdicciones establecen los criterios de coherencia y uniformidad en la práctica judicial, y que determina el parámetro de igualdad que deben seguir los demás órganos de la estructura de la rama, se hace extensiva la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a la validez, e interpretación de las normas sometidas al control abstracto y por parte de esta Corte como guardián de la integridad y supremacía de la Carta Política.

8.34. Ello conduce a que en la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre diferentes a la Corte Constitucional, se expresa también la jurisprudencia que este Tribunal ha establecido en relación con el contenido y alcance de las normas constitucionales que resulten aplicables en cada *litis*, así como la interpretación de las normas de carácter legal que haya sido indicada en sentencias de constitucionalidad.

8.35. Para tal efecto, los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones —al igual que los demás órganos judiciales— deben observar la jurisprudencia

⁵⁶ Entre otras, ver las sentencias C-113 de 1993, C-109 de 1995, T-1101 de 2001 y T-203 de 2002

constitucional que resulte aplicable en los casos objeto de su decisión. Ignorar esta obligación significa un desconocimiento de los principios y valores que sustentan el modelo constitucional colombiano y que fueron mencionados en líneas anteriores. A saber: la supremacía constitucional y los derechos de las partes a la igualdad y al debido proceso⁵⁷.

9. La fuerza vinculante del precedente constitucional en el trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado

9.1. Para la Corte es claro que la configuración del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado contemplado en el CPACA y en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional a través de las sentencias de constitucionalidad que han definido su contenido y alcance, resulta enteramente compatible con la vinculación general a los precedentes fijados por esta Corporación en los términos que fueron señalados en el acápite anterior del presente fallo.

9.2. En este contexto, es de observarse que a partir de los condicionamientos que este Tribunal hizo del artículo 102 en el sentido 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”*, se hizo explícita una vinculación general a la jurisprudencia constitucional derivada de la supremacía constitucional, el principio de igualdad y la seguridad jurídica como obligación para las autoridades públicas y que, asimismo, configura una garantía del debido proceso para quienes acuden ante la administración de justicia.

9.3. Es decir que, el condicionamiento previsto en la Sentencia C-816 de 2011, no es más que una manifestación de la vinculación general y preferente a la jurisprudencia constitucional. Además, esta vinculación general, también fue incluida en algunas disposiciones normativas del CPACA que definen los presupuestos generales que rigen el ejercicio de las funciones de la administración, el trámite de los procedimientos y sus fases.

9.4. Por ejemplo, el artículo 1 establece que la finalidad de las normas de la Parte Primera del CPACA es *“proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, **la sujeción de las autoridades a la Constitución** y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”*. (Subrayado fuera del texto original). Igualmente, el

⁵⁷ Sentencia T-360 de 2010, al indicar: *“De conformidad con lo expuesto, y con independencia del tipo de defecto en el que se clasifique –como defecto autónomo o como modalidad de defecto sustantivo–, el desconocimiento del precedente constitucional, además de violar los derechos de las partes a la igualdad y al debido proceso, entre otros, vulnera el principio de supremacía constitucional, lo que constituye una razón de más que hace procedente la acción de tutela contra la providencia atacada”*.

artículo 3 del mismo código indica que “[t]odas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos **a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política**, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales (...)”.

9.5. Así las cosas, en tanto que las anteriores disposiciones y el mismo trámite de extensión de jurisprudencia descansan en el principio de supremacía de la Constitución —así como el resto del ordenamiento—, la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional es un imperativo para las autoridades administrativas y jurisdiccionales en el ejercicio de sus funciones, y debe ser entendido a la luz de una interpretación conforme a la Constitución. Este fue el sentido del condicionamiento que esta Corte incluyó a la aplicación del trámite de extensión de la jurisprudencia del Conejo de Estado.

9.6. En este punto, entonces, el condicionamiento que la Corte Constitucional introdujo a la figura de la extensión, en aplicación lógica de la vinculatoriedad general a la que están sometidas todas las autoridades al precedente constitucional, no modifica el objeto de la propia extensión que sigue siendo exclusivamente las sentencias de unificación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo. En tal sentido, no es del resorte de las autoridades administrativas o del Consejo de Estado, por vía del trámite de extensión jurisprudencial consagrado en el CPACA, proceder a extender directamente los fallos de la Corte Constitucional, más allá de los efectos que por su naturaleza vinculante y según la modulación que en ciertos casos pueda definir la misma Corte, surgen de la propia supremacía de la Carta y de la función que esta Corporación ejerce como intérprete de la misma.

9.7. A manera de conclusión, entonces, es de resaltarse que el trámite de extensión de jurisprudencia permite hacer extensible exclusivamente las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado para que, por un trámite especial y sumario, se pueda reclamar ante una autoridad administrativa el reconocimiento de un derecho en los mismos términos que ya lo ha dispuesto el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa. Ello, no significa un desconocimiento de la vinculación a la jurisprudencia constitucional, pues, en todo caso, el Consejo de Estado, como todas las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, están vinculadas a la jurisprudencia constitucional, y sus actuaciones deben observar los lineamientos que esta Corporación ha fijado en relación con el contenido y alcance de las normas constitucionales.

9.8. A partir de lo anterior, la figura de extensión de la jurisprudencia está sometida a una doble vinculación al precedente constitucional. En un primer momento, al proferirse la sentencia de unificación que, posteriormente, será invocada para el trámite de extensión, el Consejo de Estado debe observar el precedente constitucional y armonizar las normas aplicables al caso objeto de unificación con la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional. En un segundo momento, a la hora de adelantarse el trámite de extensión, tanto las

autoridades administrativas como el Consejo de Estado, deberán aplicar las normas correspondientes con sujeción a la jurisprudencia constitucional.

9.9. Entonces, lejos de los reproches a los que se hizo mención en las sentencias comentadas previamente, sobre el desconocimiento de la vinculación preferente de la jurisprudencia constitucional en el trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, es de tenerse en cuenta que, desde que se profiere la sentencia de unificación sobre la cual se haga la solicitud de extensión, hasta que se inicia su trámite, la jurisprudencia constitucional vincula y obliga a las autoridades y es criterio de interpretación de las normas que, en cualquiera de esos eventos, resulten aplicables.

10. Caso concreto

10.1. La presente acción de tutela se promueve con ocasión de la acción de tutela interpuesta por el señor Fidel de Jesús Laverde y la señora María Dignora García contra la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, al considerar que la negación de extensión de jurisprudencia con fundamento en que no habían invocado una sentencia de unificación de esa Corporación que se refiriera a la indemnización por desplazamiento forzado que solicitaban, significaba un desconocimiento del precedente constitucional que, en cambio, si se ha referido a dicha prestación.

10.2. Sin embargo, los jueces de instancia negaron el amparo al sostener que los accionantes no habían expuesto la jurisprudencia constitucional que, en su criterio, había desconocido el Consejo de Estado y que, de hecho, la negativa al trámite de extensión encontraba sustento en el hecho que los petitionarios no habían invocado una sentencia de unificación del máximo tribunal de lo contencioso administrativo, lo que era un requisito necesario para que procediera la solicitud de extensión.

10.3. Así las cosas, como ya se indicó, los accionantes solamente invocan la causal referida al desconocimiento del precedente constitucional, la cual será abordada por esta Corte a partir de las consideraciones realizadas previamente. Al respecto, en el numeral sexto de esta providencia se hizo una aproximación a esta causal y se concluyó que se configura cuando *“la Corte establece el alcance de un derecho fundamental o señala la interpretación de un precepto que más se ajusta a la Carta, y el juez ordinario al resolver un caso limita sustancialmente dicho alcance o se aparta de la interpretación fijada por esta Corporación”*⁵⁸.

10.4. En el caso concreto, la Corte deberá determinar si la entidad demandada desconoce la jurisprudencia constitucional que se refiere a la aplicación de la figura de extensión jurisprudencial contemplada en el CPACA, toda vez que se negó a dar trámite a dicha figura con fundamento en que no se había cumplido con el requisito de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado sobre la cual se predicara la solicitada extensión, pues, en el sentir

⁵⁸ Sentencia T-360 de 2014.

de los actores, la institución mencionada debe ser aplicada también para extender los fallos de la Corte Constitucional en razón al carácter vinculante de su precedente.

10.5. Sobre el punto planteado, resulta relevante tener presente que, como se indicó en el numeral anterior, esta Corporación ya ha definido, en sede del control abstracto de constitucionalidad, el alcance de la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado consagrada en el CPACA. En particular, indicó que la vinculación y preferencia de la jurisprudencia constitucional, como un elemento general en la aplicación del ordenamiento jurídico, no se opone al requisito puntual que el legislador previó en el artículo 102 y 269 del CPACA, en relación con la exigencia de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado como presupuesto de procedibilidad del trámite de extensión de jurisprudencia.

10.6. Concretamente, la Corte determinó que el hecho que la extensión se restringiera a las sentencias de unificación del Consejo de Estado no resultaba contrario a la Constitución. A la anterior conclusión llegó este Tribunal al advertir que, por un lado, el trámite de extensión obedece a una naturaleza y a unas finalidades relacionadas con la función administrativa y la jurisdicción contenciosa, como un mecanismo de descongestión judicial, que permite reclamar directamente ante la administración aquellos derechos que ya hubieran sido definidos por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa en una sentencia de unificación. Por otro lado, esta Corte estimó que resulta razonable que el trámite de extensión se predique solamente de sentencias de unificación, toda vez que, por medio de estas providencias el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, como órgano de cierre, unifica, ordena y clarifica el precedente aplicable.

10.7. En consecuencia, esta Corporación señaló que la especialidad del trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado no implica el desconocimiento de la jurisprudencia constitucional. A propósito, se indicó en líneas anteriores de la presente providencia, que la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional, en todo caso, se expresa dentro del trámite de extensión de jurisprudencia en varios escenarios.

10.8. En primer lugar, al momento en que el Consejo de Estado profiere las sentencias de unificación que posteriormente serán invocadas en el trámite de extensión, en tanto que, de manera general, como órgano judicial está obligado por la jurisprudencia constitucional en el ejercicio de su función. Y, en segundo lugar, la obligatoriedad del precedente constitucional se manifiesta cuando, 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, las autoridades 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.

10.9. Corolario lo anterior, esta Corporación encontró que la aplicación del trámite de extensión de jurisprudencia previsto en el CPACA, en función

exclusivamente de sentencias de unificación del Consejo de Estado, no significaba desconocer la fuerza vinculante y el carácter preferente de la jurisprudencia constitucional, pues esta elección del legislador estaba orientada a ampliar los efectos de las sentencias de unificación del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa mediante un trámite sumario que descongestionara la administración.

10.10. Lo anterior, además, aunado por el hecho que, como en esta providencia se ha explicado, en todo caso, la vinculación general a la jurisprudencia constitucional configura una exigencia dentro del trámite de extensión de la jurisprudencia en los términos definidos por la ley.

10.11. Sobre esta base, la Sala Plena de la Corte Constitucional no encuentra que la Subsección B de la Sección Tercera haya desconocido el precedente constitucional al negar la solicitud de extensión de jurisprudencia que los tutelantes presentaron con base en sentencias proferidas por esta Corporación y, en su lugar, exigir la invocación de una sentencia de unificación del Consejo de Estado. De hecho, la exigencia de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado como requisito para la procedibilidad de la extensión, resulta acorde con los criterios que la Corte Constitucional ha fijado para la aplicación de esta figura.

10.12. En tal escenario, la entidad demandada indicó, en el mismo sentido que esta Corporación lo ha establecido, que si bien la extensión de jurisprudencia se refiere a las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, ello no desconoce la vinculación general al precedente constitucional, sólo que *“la multicitada institución jurídica, fue creada en el Código de Procedimientos Administrativos (sic) y de lo Contencioso Administrativo, se insiste, en el marco de competencias de esta jurisdicción, para extender los efectos jurídicos de sus decisiones judiciales como órgano de cierre, lo que se traduce en que resulta un presupuesto básico para activar este mecanismo invocar una sentencia de unificación de las que trata el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011”*⁵⁹.

10.13. No es de recibo, en cambio, la afirmación de los accionantes basada en el salvamento de voto contenido en la providencia reprochada en sede de tutela, en el sentido que la vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional a la que están sujetos los órganos de la jurisdicción y, en concreto, también al aplicar el trámite de extensión de la jurisprudencia, conduce a que sea posible que se invoque este trámite para extender los efectos de fallos proferidos por la Corte Constitucional. Como ya se indicó, el carácter vinculante del precedente constitucional no modifica la naturaleza y objeto de la figura de la extensión de la jurisprudencia, la cual no fue diseñada por el legislador para extender los efectos de la jurisprudencia de las altas cortes en términos generales, sino para que las autoridades administrativas apliquen las reglas definidas por el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa en sentencias de unificación, ante circunstancias fácticas y jurídicas similares;

⁵⁹ Folio 9 del cuaderno 2.

y en caso que estás no lo hagan, sea el mismo Consejo de Estado quien extienda los efectos de sus fallos.

10.14. Así las cosas, no corresponde al Consejo de Estado, por vía de la extensión, dar aplicación directa a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional más allá de la vinculatoriedad que el precedente de esta Corporación impone a todas las autoridades en el ejercicio de sus funciones, y que en el caso concreto se expresa frente a las sentencias de unificación del Consejo del Estado cuyos efectos pretendan ser extendidos a casos similares, pero siempre dentro del alcance de los mandatos de la Constitución y la jurisprudencia que la desarrolla.

10.15. Lo anterior, además, porque no es el Consejo de Estado, por vía del trámite de extensión de la jurisprudencia, ni ninguna otra autoridad pública, el encargado de precisar o modificar los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, los cuales están definidos por la naturaleza misma de sus providencias y, en algunos casos, por las modulaciones que defina la propia Corte.

10.16. En conclusión, es preciso anotar que una cosa es el carácter vinculante del precedente de las altas cortes, en especial el de la Corte Constitucional, y otra distinta es la regla procesal que permite, a partir de unos supuestos específicos, que las autoridades administrativas y el propio Consejo de Estado hagan extensivas las sentencias de unificación que profiera el mismo Consejo a casos similares. Dicha regla de extensión, parte de la verificación de unos requisitos puntuales establecidos en el CPACA cuya exigencia no implica el desconocimiento del carácter vinculante del precedente constitucional, al punto que, en caso de no ser acatado dentro del trámite de extensión de jurisprudencia, es posible exigir su aplicación mediante las vías respectivas para tal efecto, como puede ser la acción de tutela.

10.17. Por tanto, la fijación de unos presupuestos concretos para la activación de la figura en mención, están dirigidos a establecer los eventos en que es posible que la administración extienda a casos similares los criterios fijados por el Consejo de Estado en sus sentencias de unificación. Lo que en modo alguno desconoce el precedente constitucional, el cual resulta vinculante y preferente a la hora de hacer uso de la figura de extensión, como una consecuencia general de la vinculatoriedad de la Constitución y de la jurisprudencia que la desarrolla.

10.18. Por otra parte, la Sala Plena halla razón a los jueces de tutela que negaron el amparo con fundamento en que la decisión de la entidad demandada había sido razonable, toda vez que la negativa de extensión tenía sustento en que los solicitantes no habían cumplido con el requisito de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Incluso, el *a quo* llama la atención en el hecho que los tutelantes no habían identificado con claridad el precedente de la Corte que, a su juicio, se había pretermitido.

10.19. En consecuencia, la Corte señala que la actuación de la entidad demandada, en relación con la negativa a darle curso a la solicitud de extensión de jurisprudencia con fundamento en que no se había invocado una sentencia de unificación del Consejo de Estado, está plenamente justificada a la luz de la doctrina constitucional que ha definido el contenido y alcance de dicha figura. Con ello, se reitera, no se omite en modo alguno la vinculación general y preferente al precedente constitucional, ni se encuentra que se configure la causal especial de procedibilidad de la acción de amparo contra providencias judiciales alegada en la demanda de tutela por desconocimiento de la jurisprudencia constitucional, y, en consecuencia, tampoco se halla una vulneración del derecho fundamental al debido proceso de los actores.

10.20. Una cuestión distinta es el planteamiento sobre desconocimiento del precedente constitucional en relación con el desplazamiento forzado al que aluden tangencialmente los accionantes. Empero, sobre este aspecto no se plantea una controversia en el caso objeto de revisión, toda vez que, efectivamente, como lo indicó la entidad accionada y los jueces de instancia, en relación con este asunto no se invocó una sentencia de unificación del Consejo de Estado que permita dar trámite a la extensión de su jurisprudencia y, de ese modo, sólo entonces, se pudiera invocar la aplicación preferente de la jurisprudencia constitucional que sobre el tema exista.

10.21. En consecuencia, la aplicación de la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado para solicitar la hipotética indemnización integral a la que se refieren los actores, pasa por el supuesto que, primero, se invoque una sentencia de unificación del máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa en la que se reconozca un derecho de esta naturaleza y, luego, se cumpla con los demás requisitos incluidos en los artículos 102 y 269 del CPACA.

10.22. Sin embargo, la ausencia de los anteriores supuestos en el presente asunto y la negativa para ventilar su solicitud indemnizatoria por vía del trámite de extensión de jurisprudencia, no obsta para que los actores acudan ante los mecanismos administrativos o judiciales apropiados para solicitar esta pretensión, y que, en cualquiera de estos escenarios, hagan valer la aplicación preferente de la jurisprudencia constitucional a la que haya lugar.

10.23. A la luz de las anteriores consideraciones la Sala Plena pasará a confirmar los fallos de tutela proferidos por las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso.

SEGUNDO.- CONFIRMAR los fallos de tutela proferidos por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 12 de agosto de 2014 y por la Sección Quinta del mismo Tribunal, el 5 de febrero de 2015, dentro del proceso de la referencia.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

ROCIO LOAIZA MILLIÁN
Secretaria General (e)