

Sentencia C-588/12

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-
Requisitos y procedimiento para la extensión de la jurisprudencia unificada del Consejo de
Estado a terceros por parte de las autoridades

SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO-Concepto

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración respecto de los incisos primero y séptimo
del artículo 102 de la ley 1437 de 2011

EXTENSION DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS-Procedimiento

PRECEDENTE DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACION-Potestad de configuración legislativa

SENTENCIAS DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL-Alcance

PROCESOS JUDICIALES-Potestad de configuración legislativa/PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES-Configuración legislativa

ESTANDARES Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS-Deben ser
tenidos en cuenta no tanto porque así lo reconozca el Legislador sino porque así lo impone la
estructura de nuestro ordenamiento jurídico, al consagrarlo en el artículo 93 de la
Constitución Política

JURISPRUDENCIA DE LAS INSTANCIAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS-
Importancia/JURISPRUDENCIA DE INSTANCIAS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS-
Criterio hermenéutico

EXTENSION DE SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO-No viola los
preceptos de la Constitución Política

La decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el
mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad
normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el

contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermeneútico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente.

EXTENSION DE SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO-Contribuye a disminuir la congestión judicial y la judicialización de las peticiones ante las autoridades/EXTENSION DE SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO-Contribuye a la eficacia y celeridad en la función administrativa/EXTENSION DE JURISPRUDENCIA UNIFICADA DEL CONSEJO DE ESTADO A TERCEROS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES-AI extender los efectos de dichas sentencias, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia

La decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermeneútico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente. El 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 (Art. 209). Por último, no vulnera los artículos 230, 241 y 243 Superiores, porque, como se dijo al inicio de esta sentencia, esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, en

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 aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

VALOR VINCULANTE DEL PRECEDENTE JUDICIAL DE LOS ORGANOS DE CIERRE JURISDICCIONAL Y POSIBILIDAD DE APARTAMIENTO-Jurisprudencia constitucional

CARACTER VINCULANTE DEL PRECEDENTE-Alcance

Precisando el alcance del carácter vinculante del precedente, de la jurisprudencia constitucional se infiere que los funcionarios judiciales cuentan con un margen de “autonomía funcional” -en los términos de la sentencia citada- para, de manera excepcional y justificada, apartarse de dicho precedente. En sentencia 816 de 2011, la Corte expresó: En síntesis: (i) la jurisprudencia, por definición constitucional, es “criterio auxiliar” de interpretación de la actividad judicial -CP, artículo 230.2-, y de este modo los jueces en sus providencias “sólo están sometidos al imperio de la ley” -CP, artículo 230.1-; (ii) sin embargo, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional -en todos los casos, como guardián de la Constitución-, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica -CP, artículos 13 y 83-; (iii) excepcionalmente, el juez puede apartarse del precedente judicial vinculante de los órganos jurisdiccionales de cierre, mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -CP, artículo 228-.

APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO DE PRECEDENTE JUDICIAL-Jurisprudencia constitucional

DEBERES DE LA ADMINISTRACION FRENTE A LA FUNCION JURISDICCIONAL-Jurisprudencia constitucional

FUNCIONARIOS JUDICIALES-Margen de autonomía funcional

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA-Sometimiento a normas superiores del ordenamiento jurídico

APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO-Posibilidad para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación

APARTAMIENTO ADMINISTRATIVO-Reglas

Al igual que en el ámbito de judicial, el apartamiento administrativo de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado. El artículo 102 citado, prescribe los fundamentos admisibles de una decisión negativa a la solicitud de extensión jurisprudencial: (i) necesidad de un período probatorio para refutar la pretensión del demandante; (ii) falta de identidad entre la situación jurídica del solicitante y la resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia interpretativa con el Consejo de Estado respecto de las normas aplicables -quien podrá decidirla, con “los mismos efectos del fallo aplicado” (Art 269, Ley 1427/11)-. En todo caso, la negación de la solicitud de extensión jurisprudencial debe ser suficientemente motivada por la autoridad administrativa competente, al igual que ocurre cuando un juez se aparta de la jurisprudencia vinculante.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Atribución excepcional para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial

Demanda de inconstitucionalidad: de los artículos 102 (parcial), 269 (parcial) y 270 (parcial) de la ley 1437 de 2010 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2010, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Referencia: Expediente D-8864.

Actor: Franky Urrego Ortiz.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo demandado (objeto de revisión).

El ciudadano Franky Urrego Ortiz, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 102 (parcial), 269 (parcial) y 270 (parcial) de la ley 1437 de 2010 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo". El texto normativo demandado - subrayado-, es el siguiente:

"LEY 1437 DE 2011

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 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.

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.

ARTÍCULO 270. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

2. Demanda: pretensión y cargos.

El actor solicita se declare la inexecutable de los contenidos normativos acusados de la ley 1437 de 2011, por considerarlos violatorios del preámbulo y los artículos 2, 4, 13, 29, 83, 93, 209, y 241 de la Constitución. El demandante divide la sustentación de los cargos en dos grandes argumentos:

2.1. Inconstitucionalidad de las expresiones “Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado”, “sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado” y “sentencia de unificación” de los artículos 102 y 269 de la ley y 270 de la ley 1437 de 2011, por violación de los artículos 230 y 13 de la Constitución.

Las expresiones acusadas consagran un procedimiento para la extensión de la jurisprudencia. No obstante, restringen dicha aplicación por parte de la administración exclusivamente a la sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, desconociendo: (i) que el precedente es fijado de forma preferente por la Corte Constitucional; (ii) que los estándares internacionales fijados por Cortes internacionales son de obligatoria observancia, ya los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano obligan a todas las autoridades de conformidad con el artículo 93 constitucional; (iii) que el precedente no solo puede estar fijado en sentencias de unificación sino también en sentencias de tutela dictadas por la Sala de Revisión o por la Sala

Plena de la Corte Constitucional, e igualmente las secciones de la sala de lo Contencioso Administrativo también pueden establecer precedentes en sus autos o sentencias.

Por ello, se viola el art. 230 superior en cuanto se le suprime cualquier efecto jurídico al precedente constitucional y se viola el art. 13 por cuanto no se puede exigir a la administración que resuelva los asuntos sometidos a su consideración observando el precedente constitucional y los estándares internacionales, puesto que respecto de éstos no opera el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. De la misma manera se quebranta el derecho de igualdad de trato si a pesar de contar, por ejemplo, con cinco pronunciamientos uniformes de la sección segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre un determinado problema jurídico, la administración aduce que no aplica dicha regla jurisprudencial porque no existe una sentencia de unificación de la Sala Plena.

Se quebranta igualmente el principio de buena fe en tanto enerva las posibilidades de los administrados de exigir a la administración y al propio Consejo de Estado que se apliquen las reglas jurisprudenciales que en casos idénticos fáctica y jurídicamente ya hayan resuelto el tribunal constitucional o una Corte internacional, generando la posibilidad de que en esos casos se dicten decisiones contrarias al precedente constitucional o al estándar internacional, en menoscabo del principio constitucional implícito de seguridad jurídica, por cuanto frente a un mismo problema jurídico pueden presentarse soluciones diversas.

2.2.2. Inconstitucionalidad de la competencia de la administración para negar la solicitud de extensión de jurisprudencia contenida en el numeral 3 del inciso del art. 102 y para oponerse a su extensión en el procedimiento del art. 269 de la ley 1437 de 2011.

Los artículos 102 y 269 autorizan a la administración a no aplicar el ordenamiento jurídico vigente, del cual hacen parte los estándares internacionales, el precedente constitucional y el precedente en materia contenciosa administrativa, lo cual contraviene no solo el art. 2 superior, en tanto no solo no se garantiza de forma efectiva derechos como la igualdad de trato jurídico, el debido proceso, la regla de legalidad, sino también el art. 93 en razón de que se desconoce el estándar internacional como fuente de derecho al interior del sistema jurídico colombiano. En este sentido, lo que los apartes normativos acusados de la ley hacen es admitir que la administración no está subordinada al imperio de la ley conforme lo ordenan los artículos 121, 122 y 123 de la Constitución.

Se vulnera el art. 209 constitucional en la medida que la administración y la función administrativa no puede desarrollarse de manera eficiente, con moralidad, con economía y celeridad, puesto que si la administración está habilitada para no aplicar una regla jurisprudencial que resolvió el mismo problema jurídico que ahora es sometido a consideración de la administración y respecto del cual las disposiciones legales autorizan no aplicarlo aduciendo otros argumentos expuestos por el juez constitucional o el propio Consejo de Estado.

3. Intervenciones.

3.1. Consejo de Estado.

Los doctores Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y Willian Zambrano Cetina, en su calidad de Presidente y Vicepresidente del Consejo de Estado, respectivamente, intervienen en el presente proceso, solicitando la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. En su escrito se ocupan separadamente de los dos cargos presentados por el demandante.

Respecto del primer tópico, que denominan “extensión de la jurisprudencia para la aplicación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado”, comienzan por destacar la importancia del artículo 270 del nuevo Código Contencioso-Administrativo, que viene a llenar un vacío existente en la actual normatividad y, al fortalecer los mecanismos de unificación jurisprudencial, le permite al Consejo de Estado dotar a la jurisdicción contenciosa y a la propia administración de “reglas de interpretación claras, uniformes e identificables para solucionar casos futuros”. Estiman que “el legislador no excede el margen de configuración normativa cuando, por seguridad jurídica, identifica cuáles de las providencias del Consejo de Estado tienen valor de unificación jurisprudencial”, y en este orden, “la definición por el legislador en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 de lo que debe entenderse por sentencia de unificación no viola el derecho a la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, el carácter vinculante de los precedentes y los estándares internacionales de administración de justicia”, sino que por el contrario, “genera seguridad jurídica y mayor predicibilidad de las decisiones judiciales, todo ello dentro del marco de configuración normativa del artículo 150 superior”.

Manifiestan luego, que encuentran constitucional que la extensión de jurisprudencia esté restringida a las sentencias de unificación, ya que “tratándose de un mecanismo especial,

extraordinario y adicional a los instrumentos ordinarios de protección judicial, es razonable que esté limitado a ciertos casos particulares en que la certeza del precedente no admite discusión”. Encuentran que esta exigencia, no desborda el margen de configuración legislativa del Congreso, pues deja intactos los derechos de petición y acción de las personas, con lo que se mantiene la sujeción de las autoridades a la Constitución y la ley (art.6), el debido proceso (artículo 29), los principios de seguridad jurídica y buena fe (artículos 58 y 83) y el respeto por el precedente (artículo 230).

En relación con la aplicación del mecanismo de extensión judicial respecto de tutelas y autos de la Corte Constitucional, expresan que en recientes fallos de constitucionalidad (Sentencias C-539, C-634 y C-816, todas de 2011), “ha quedado claro que al adoptar sus decisiones, incluso dentro del trámite de extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado, tanto las autoridades administrativas como las judiciales deben tener en cuenta, de preferencia, la jurisprudencia constitucional en que se hayan interpretado las normas aplicables al caso”. De otra parte, en relación con la pretensión del actor de que el mecanismo de extensión de jurisprudencia pueda recaer sobre fallos de otras jurisdicciones, en concreto sobre tutelas y providencias de organismos internacionales, no lo encuentran constitucionalmente procedente, pues de aceptarse esta tesis, “sería el tribunal contencioso el que tendría a su cargo la decisión sobre los alcances y efectos de las decisiones del Tribunal Constitucional y de tribunales internacionales”.

En relación con el segundo cargo que denominan “competencia de la administración para negar la solicitud de extensión de jurisprudencia cuando considera que la sentencia de unificación debe ser modificada”, consideran que si bien, en principio, parece resultar inconstitucional que se permita a las autoridades administrativas apartarse de los órganos de cierre por su desacuerdo con los mismos, sin embargo, “la norma demandada contiene elementos normativos que ponen límites, condiciones y mecanismos de control judicial a esa posibilidad de discusión del precedente por la autoridad administrativa, lo cual evita su inconstitucionalidad”. Luego, con fundamento en jurisprudencia de esta Corporación, encuentran que las normas acusadas cumplen los estándares constitucionales, “pues exigen un deber fuerte de contra-argumentación a cargo de la administración, el cual será objeto de revisión por el propio Consejo de Estado como tribunal de cierre de la jurisdicción contenciosa; en esa medida, la administración estará obligada a justificar de manera seria, clara y razonada porqué niega la extensión de la jurisprudencia y, en consecuencia, porqué

dará un trato diferente a quien considera estar en una situación de igualdad con quien ya ha obtenido una decisión favorable del Estado”.

Concluyen entonces afirmando, que los artículos demandados “no alteran ni debilitan los mandatos de primacía constitucional e inmediatez de los derechos fundamentales; tampoco desconocen el carácter vinculante del precedente que se deriva del artículo 230 superior y mucho menos interfieren o debilitan el alcance de los fallos de tutela ni las competencias de la Corte Constitucional, en particular su facultad de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la protección de los derechos constitucionales”. Para los intervinientes la extensión de jurisprudencia, “es un mecanismo que refuerza la esfera jurídica de protección de las personas y, en ese sentido, se desarrollan los artículos 2 (efectividad de los derechos), 13 (igualdad), 83 (buena fe), 95 y 113 (colaboración con la administración de justicia) y 209 (principios de la función administrativa) de la Constitución Política”.

3.2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El Viceministro de Promoción de la Justicia, actuando en nombre del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Comienza por manifestar que para el caso regulado en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011, “la sentencia de unificación no es un criterio para decidir sino la decisión misma, que mediante un procedimiento regulado en tales artículos, se extiende a quien los solicite y se encuentre en la misma situación fáctica y jurídica de aquel respecto de quien se decidió en la sentencia a ser extendida”. Por lo tanto, “no hay lugar en ese caso a identificar, analizar y aplicar una fuente o conjunto de fuentes de derecho sino a hacer efectivo directamente un derecho subjetivo, ya reconocido para un caso de iguales condiciones fácticas y jurídicas”.

Efectúa luego un detallado recuento del trámite legislativo de los artículos demandados, transcribiendo los apartes pertinentes de las diferentes ponencias, para concluir que el artículo 102, “no constituye una disposición general que regule en su integridad el sistema de fuentes del derecho aplicables para el reconocimiento de un derecho, sino una disposición específica dentro del Código que regula las actuaciones de la administración y los procedimientos de la jurisdicción especial que conoce en sede judicial de tales actuaciones, limitado al caso particular y concreto de una solicitud de extensión de una decisión de tal

jurisdicción a una situación semejante”.

En relación con los cargos contra el inciso 5, numeral 3, del artículo 102, aboga por su constitucionalidad, porque si la administración se aparta de los argumentos que sirvieron de fundamento para la decisión favorable adoptada en la sentencia objeto de extensión, debe exponer “clara y razonadamente los argumentos para ello”, razones que se basarán en la jurisprudencia de constitucionalidad emitida por la Corte Constitucional y en la jurisprudencia de las Altas Cortes que hayan interpretado y aplicado dichas normas.

Finalmente respecto del artículo 270, expresa que este artículo no hace referencia a todas las sentencias de unificación que puedan existir en el ordenamiento jurídico, “sino solamente a las sentencias de unificación dentro del ámbito del derecho administrativo” y, por consiguiente, “no se desconoce la existencia de sentencias de unificación de la Corte Constitucional, las cuales están definidas en el régimen propio de la jurisdicción constitucional”.

3.3. Universidad del Rosario.

Por intermedio del profesor Manuel Alberto Restrepo Medina, interviene la Universidad del Rosario, solicitando declarar exequibles las disposiciones demandadas de la Ley 1437 de 2011.

Luego de hacer alusión a la sentencia C-816 de esta Corporación, que declaró exequible de manera condicionada el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, se ocupa el interviniente de la novedad y finalidad del mecanismo de extensión de jurisprudencia, con base en apartes de las ponencias para los debates parlamentarios, destacando, por una parte, la potestad conferida a los ciudadanos de solicitar a la administración, el reconocimiento de derechos cuando los supuestos fácticos y jurídicos de su caso cuenten con un precedente y, por la otra, el fortalecimiento de los poderes del juez, para garantizar que las autoridades respeten y acaten las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación.

Señala más adelante, la forma como la Ley 1437, a través de distintas disposiciones, reconoce la subordinación al orden constitucional, no dejando por fuera la jurisprudencia de la Corte constitucional “ni ninguna de las disposiciones de la Carta de 1991”, aclarando que por tratarse de una codificación especializada en derecho administrativo, “no podía referirse

ampliamente , como lo pretende el actor, a temas de derechos humanos, de estándares internacionales, de reparación de víctimas, de fuentes normativas y de sistemas de precedentes, teniendo en cuenta que estos se encuentran establecidos en otros instrumentos normativos y en la jurisprudencia”.

Termina defendiendo la constitucionalidad de la negativa a la petición de extensión consagrada en el artículo 102, por ser una negación reglada y “que no puede ser una decisión arbitraria y discrecional de la autoridad como lo insinúa el demandante”.

3.4. Universidad Externado de Colombia.

La Universidad Externado de Colombia interviene mediante concepto elaborado por el Grupo de Investigación en Derecho Administrativo, que remite su director Alberto Montaña Plata, solicitando a esta Corte la adopción de las siguientes decisiones: i) Declarar que ya existe cosa juzgada respecto de los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011; ii) Declarar la exequibilidad condicionada de los apartados demandados de los artículos 269 y 270 , en el entendido que las autoridades a cargo de los procedimientos de extensión de jurisprudencia deben aplicar de manera preferente las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, así como las reglas derivadas de las decisiones de los Tribunales Internacionales que interpretan los instrumentos que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción. Lo anterior, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad; iii) Declarar exequible el numeral 3 del párrafo 5 del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

El concepto comienza por manifestar que esta Corte debe reconocer la existencia de cosa juzgada respecto de los incisos primero y séptimo del artículo 102, dado que fueron declarados exequibles mediante la sentencia C-816 de 2011, y los cargos formulados por el accionante en esta demanda, son análogos a los que motivaron dicho pronunciamiento.

Se ocupa luego del cargo según el cual las autoridades administrativas y judiciales involucradas en la extensión de jurisprudencia, conforme los artículos 269 y 270, están

autorizadas para desconocer las reglas fijadas por el supremo intérprete de la Constitución y los estándares internacionales, y manifiesta que dada la semejanza de fondo de esta impugnación con otras conocidas recientemente por la jurisprudencia constitucional, su análisis debe abordarse revisando las decisiones adoptadas por esta Corporación en las sentencias C-539, C-634 y C-816 de 2011.

En estas tres sentencias, agrega, los fallos apuntaron en una misma dirección: “el reconocimiento de la configuración de una omisión legislativa relativa, que da lugar a una sentencia aditiva en la que se reivindica la prevalencia de la jurisprudencia constitucional y la obligatoriedad de consultar y aplicar sus reglas de forma preferente”. En este sentido, la decisión sobre la exequibilidad de los artículos 269 y 270 no puede ir en una “dirección diferente” y así lo proponen, conforme se dijo en el párrafo inicial de este apartado.

Por último, en relación con la previsión contenida en el numeral e del párrafo 5 del artículo 102, el concepto encuentra que no viola la Constitución. Por el contrario, “reconoce la legitimidad constitucional de la administración para interpretar las disposiciones que gobiernan sus competencias y prevé un instrumento para hacer efectiva la separación de poderes. Lo anterior, en un marco de razonabilidad que consulta las exigencias propias de nuestro Estado de Derecho: la previsión demandada exige que la discrepancia sea (i) argumentada, (ii) con claridad y (iii) a partir de argumentos racionales”.

Mediante concepto 5311, de febrero 14 de 2012, el Señor Procurador General de la Nación, solicita a esta Corte que declare estarse a lo resuelto en la sentencia C-816 de 2011, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, y que declare exequibles las expresiones demandadas de los artículos 102, 269 y 270 de la Ley 1437 de 2011.

En relación con la primera petición del Ministerio Público, advierte que el artículo 102 fue demandado con fundamento en razones semejantes a las que se arguyen en la demanda que se estudia, las cuales fueron estudiadas y decididas en la sentencia C-816 de 2011, por lo cual esta Corporación debe estarse a lo resuelto en la citada providencia.

En lo que concierne al artículo 269, encuentra que “es el marco procedimental en el evento de que la administración no esté de acuerdo con la extensión de la jurisprudencia, cuando el peticionario acude al Consejo de Estado para solicitar la aplicación de la misma, sin que sea

necesario aludir a las sentencias de la Corte Constitucional, como lo pretende el actor, pues esta situación se reguló en el mismo artículo 102, con la modulación efectuada en la sentencia C-816 de 2011.

Por último, expresa que precisar el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo hace el artículo 270, “no implica desconocer la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en las sentencias tipo c y en las sentencias tipo su, proferidas por la Corte, como se deja claro, entre otras, en las sentencia C-816 de 2011”.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia de la Corte.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de la referencia, dado que las expresiones acusadas hacen parte de una Ley, en este caso, la 1437 de 2011.

2. Normatividad demandada.

2.1. Mediante la Ley 1437 de 2011, el Congreso expidió el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el cual dispuso un régimen especial de transición, conforme al cual, comienza a regir a partir del 2 de julio de 2012. La primera de las normas demandadas de dicho Código, el artículo 102, está contenido en la Parte Primera que regula el Procedimiento Administrativo, integrando el Título V, que trata de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

2.2. Este artículo 102, establece el procedimiento mediante el cual las autoridades administrativas, deben 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. El precepto en comento regula, en forma detallada, la forma como el interesado debe presentar su petición, así como el proceso que debe observar la autoridad frente a la misma, señalando las distintas decisiones que dicha autoridad puede adoptar indicando, con especial énfasis, lo que

procede cuando la autoridad niega la petición impetrada.

2.3. Los artículos 269 y 270, también objeto de esta demanda, se ubican en la Parte Segunda del Código, que trata de la Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus funciones Jurisdiccional y Consultiva, haciendo parte del Título VII, que regula así mismo lo atinente a la extensión y unificación de la jurisprudencia.

2.4. El artículo 269, complementando lo dispuesto en el artículo 102, antes referido, establece el procedimiento que debe surtirse ante el Consejo de Estado, cuando la autoridad niega la extensión de una sentencia de unificación o guarda silencio sobre la petición del interesado. A su turno, el artículo 270, establece las sentencias del Consejo de Estado que tendrán el carácter de sentencias de unificación jurisprudencial, respecto de las cuales resulta viable solicitar la extensión de sus efectos.

3. Cuestión preliminar: existencia de cosa juzgada.

Tanto el Ministerio Público, como la mayor parte de los intervinientes, solicitaron a la Corte, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-816 de 2011, que declaró la exequibilidad condicionada de disposiciones del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011. Será este entonces el primer interrogante que debe dilucidar esta Corporación en el estudio de la demanda de inconstitucionalidad.

3.1. Mediante la Sentencia C-816 de 2011, la Corte profirió una sentencia de constitucionalidad con exequibilidad condicionada, en los siguientes términos de su parte resolutive:

“Declarar exequibles los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, entendiéndose que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”².

3.2. Sostuvo la Corte que si bien el deber establecido en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 para que las autoridades extiendan los efectos de una sentencia de

unificación dictada por el Consejo de Estado se aviene a la Constitución, excluir de ese deber las sentencias de la Corte Constitucional tanto en control abstracto como de unificación en materia de tutela, constituye una omisión legislativa violatoria de las competencias fijadas en el artículo 241 de la Carta y de los efectos de la cosa juzgada constitucional conferidos a los fallos de la Corte Constitucional en el artículo 243 superior.

3.3. Agregó la Corte en esta sentencia, adicionalmente, que la orden del legislador dada a la autoridad administrativa en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, de extender los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativo, a casos basados en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, es compatible con el concepto de la fuerza vinculante de las sentencias proferidas por las altas corporaciones de justicia como órganos de cierre jurisdiccional y responsables de la unificación de la jurisprudencia en sus respectivas jurisdicciones; además, la extensión administrativa de las sentencias de unificación se constituyen en instrumento de realización de la igualdad legal y de la adjudicación igualitaria del derecho que rige el ejercicio de la función administrativa (CP, arts 13 y 209). Por tal razón, la Corte encontró que esta disposición resulta compatible con la Constitución y, por ende, debía ser declarada exequible.

3.4. Ahora bien, para el demandante en el presente proceso, las disposiciones acusadas del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, resultan inconstitucionales al restringir el mecanismo de extensión de jurisprudencia, solamente a las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado. En su opinión debería permitirse la extensión de jurisprudencia a otras providencias, como los precedentes de la Corte Constitucional, a los estándares y reglas que fijen organismos internacionales en los términos del artículo 93 de la Carta, así como también a otros fallos proferidos por las Secciones o la Sala Plena del mismo Consejo de Estado.

3.5. De los cargos que el accionante formula en esta ocasión, respecto del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, 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. Por este aspecto se impone entonces la declaratoria de cosa juzgada respecto del mencionado artículo, en sus incisos primero y séptimo. Al respecto, concluyó la Corte en la C-816 de 2011:

7.1. La Corte declarará la exequibilidad del inciso 1º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, que dice: “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”. Lo anterior, por cuanto si bien las autoridades administrativas solo pueden ejercer las funciones atribuidas por la Constitución y la ley (CP 121) en la forma allí prevista (CP 123.2), la función administrativa se adelanta con fundamento en el principio de igualdad (CP 13, 209), que implica un deber de trato igualitario a las personas en el reconocimiento, adjudicación y protección de sus derechos. Adicionalmente, las sentencias de los órganos judiciales de cierre y unificación de las diferentes jurisdicciones, además del valor de cosa juzgada propio de ellas frente al caso sub judice, posee fuerza vinculante como precedente respecto de posteriores decisiones judiciales que examinen casos similares, sin perjuicio de la posibilidad de apartamiento del mismo que tiene el juez, a partir de argumentaciones explícitas al respecto; y tal fuerza vinculante del precedente de las denominadas altas cortes puede ser extendida a la autoridad administrativa por el Legislador, quien cuenta con la posibilidad legal de apartamiento administrativo.

7.2. La Corte Constitucional declarará la exequibilidad condicionada del inciso integrado del artículo 102 de la Ley 1437/11 que dice: “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”. La 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. Por ello, de conformidad con precedentes de esta corporación, se configuró omisión legislativa relativa en las disposiciones demandada e integrada, y se hace necesario condicionar la resolución adoptada, en los términos de la parte resolutive de esta sentencia. (subraya fuera del

original)

3.6. Por lo tanto, la Corte, en lo que respecta al primer bloque de cargos de inconstitucionalidad, contraerá el estudio de los cargos a la inexequibilidad que de las otras presuntas omisiones del artículo 102 formula el demandante, así como del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. Respecto del segundo bloque de cargos por inconstitucionalidad contenidos en la demanda, no se afectan por el fenómeno de la cosa juzgada en este acápite analizada y ellos serán estudiados y resueltos en la debida oportunidad.

4. Problema jurídico constitucional.

Definido lo anterior, la Corte debe resolver los siguientes problemas: (i) viola la Constitución el que, en el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, se haya limitado a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia de dicho Consejo a terceros por parte de las autoridades, omitiendo que este mecanismo de extensión pudiera predicarse también de las reglas y los estándares fijados por las Cortes Internacionales en los términos del artículo 93 constitucional y de otras sentencias del mismo Consejo de Estado? (ii) resulta inconstitucional la atribución conferida a la administración, en el mismo artículo 102 de la Ley 1437, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial.

5. Inconstitucionalidad de las expresiones “sentencias de unificación jurisprudencial” de los artículos 102 y 269 e inconstitucionalidad del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 (cargo 1º).

5.1. Concepto de inconstitucionalidad alegada.

Para el demandante, los cargos contra las expresiones indicadas de los artículos 102 y 269 y del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 consisten en que limitan el mecanismo de extensión de jurisprudencia a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, incurriendo en una presunta omisión, ya que debería permitirse que se solicitara ante la administración y el Consejo de Estado, la extensión de los estándares y reglas de los tribunales internacionales de conformidad con el artículo 93 de la Constitución y, así mismo, otras sentencias del Consejo de Estado, distintas de las de unificación jurisprudencial.

5.2. El precedente en las sentencias de unificación y la potestad de configuración legislativa.

5.2.1. Sea lo primero ratificar la amplia potestad de configuración normativa concedida por la Constitución al legislador en materia de la definición y el régimen de las acciones y los procesos judiciales. Esta atribución, desarrollo de la cláusula general de competencia consagrada en el artículo 150 constitucional y específicamente de la disposición de su ordinal 2º que lo faculta para “expedir códigos en todos los ramos de la legislación”, la ha ejercido en la presente ocasión el Legislador para expedir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y prever allí un novedoso mecanismo como lo es la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

5.2.2. Resulta razonable que el Legislador, al regular los Procedimientos Administrativos, haya querido limitar el mecanismo de extensión administrativa de sentencias, a un tipo especial de ellas, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como 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 profiere³. Restantes decisiones del tribunal supremo de lo contencioso administrativo, diferente de las de unificación, no cuentan con el poder vinculante de las anteriores, y para el Legislador son las sentencias unificadoras las que válidamente se hallan llamadas a dotar a esta jurisdicción y a la administración en general de reglas de interpretación “claras, uniformes e identificables”, en virtud del mandato constitucional aludido.

5.2.3. Frente a la posible vulneración del artículo 93 constitucional por la disposición acusada, en cuanto no se incluyen los estándares fijados por las Cortes Internacionales encargadas de interpretar los instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia entre las providencias que pueden ser objeto del mecanismo de extensión de jurisprudencia, en primera instancia se comparte lo expresado por el Ministerio Público en su concepto, en el sentido en que las autoridades están en la obligación constitucional de incorporar en los casos particulares que así lo requieran, las directrices de los estándares internacionales,

conforme a lo previsto en el inciso segundo del artículo 93 Superior; y para hacerlo “no se requiere de una manifestación expresa del legislador en este sentido y, por consiguiente, de la circunstancia de que la norma legal no aluda a la hermenéutica jurídica, no puede seguirse que exista una omisión legislativa relativa”. En otras palabras, los estándares y reglas fijados por las Cortes Internacionales, deben ser tenidos en cuenta no tanto porque así lo reconozca el Legislador sino porque así lo impone la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, al consagrarlo el artículo 93 de la Carta, y en cuanto, como lo ha dicho la Corte, constituyen una “presencia tutelar”, que esta “irradiando, guiando y delimitando la normatividad y la aplicación concreta de sus preceptos”.

5.2.4. Adicionalmente como lo dijo la Corte, en la Sentencia C-370 de 2006, “la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermeneúutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos humanos”. En tal sentido debe ser entendido y aplicado cuando resulte pertinente por las autoridades encargadas de dar aplicación al mecanismo de extensión de jurisprudencia, pero en tanto “criterio hermeneúutico relevante”, no resultaba necesaria su consagración legislativa en el artículo 270 del nuevo Código. Sobre este tema en particular dijo esta Corporación en la citada sentencia C-370 de 2006: “La Corte destaca con particular énfasis, que las anteriores conclusiones provienen de Sentencias de un Tribunal internacional cuya competencia ha sido aceptada por Colombia. El artículo 93 superior prescribe que los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Ahora bien, si un tratado internacional obligatorio para Colombia y referente a derechos y deberes consagrados en la Constitución prevé la existencia de un órgano autorizado para interpretarlo, como sucede por ejemplo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Interamericana de Derechos Humanos, su jurisprudencia resulta relevante para la interpretación que de tales derechos y deberes se haga en el orden interno. Por ello, esta Corporación ha reconocido relevancia jurídica a la jurisprudencia de los órganos judiciales creados mediante convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Así, por ejemplo, respecto de la jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia C-010 de 2000, se vertieron al respecto los siguientes conceptos:

“Directamente ligado a lo anterior, la Corte coincide con el interviniente en que en esta

materia es particularmente relevante la doctrina elaborada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es el órgano judicial autorizado para interpretar autorizadamente la Convención Interamericana. En efecto, como lo ha señalado en varias oportunidades esta Corte Constitucional, en la medida en que la Carta señala en el artículo 93 que los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse “de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”, es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales.”⁴

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

5.3. Conclusión.

5.3.1. Con base en lo expuesto entonces, se tiene que la decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y

estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermeneúutico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente.

5.3.2. El 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 (Art. 209). Por último, no vulnera los artículos 230, 241 y 243 Superiores, porque, como se dijo al inicio de esta sentencia, esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de 2011, condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, en 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 aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Por lo anterior, la Corte Constitucional procederá a desestimar este cargo y declarar la constitucionalidad de las disposiciones normativas analizadas.

6. Inconstitucionalidad del numeral 3° del inciso 5° del artículo 102 y para oponerse a su extensión en el procedimiento del artículo 269 de la ley 1437 de 2011 (cargo 2º).

6.1. Concepto de inconstitucionalidad alegado.

6.1.1. El segundo cargo lo hace consistir el demandante, en la inconstitucionalidad de la competencia de la Administración para negar la solicitud de extensión de jurisprudencia, contenida en el numeral 3 del inciso 5° del artículo 102 y para oponerse a su extensión en el procedimiento del artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

6.1.2. Según el artículo 102 demandado, ante la petición de extensión de la jurisprudencia que le haya sido formulada, la autoridad competente podrá negar dicha extensión, entre otros casos, en el contenido en el numeral 3 del inciso 5° del mencionado artículo, según el cual dicha negativa podrá hacerse, “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”.

6.1.3. A su turno el artículo 269 preceptúa que cuando la autoridad administrativa niegue la solicitud de extensión de jurisprudencia y el peticionario acuda ante el Consejo de Estado, la administración podrá oponerse por las mismas razones contempladas en el artículo 102, esto es, para el caso en análisis, manifestando que las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación.

6.2. El valor vinculante del precedente judicial de los órganos de cierre jurisdiccional y la posibilidad de apartamiento. Jurisprudencia constitucional.

6.2.1. Para el demandante es inconstitucional que la administración tenga competencia para no aplicar el precedente, desconociendo su carácter vinculante. En su opinión, si la Corte Constitucional tiene definido que el precedente debe ser observado por todas las autoridades, mal puede el Legislador habilitar a la administración para no aplicarlo, puesto que con ello se genera un ámbito de discrecionalidad en la aplicación del derecho que es el que se quiere limitar al reconocer al precedente como fuente de derecho.

En relación con el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, dijo la Corte en la Sentencia C-634 de 2011, al estudiar la constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011:

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

6.2.2. También había tenido esta Corporación oportunidad de pronunciarse acerca del carácter vinculante que tienen para la administración los precedentes de los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones. En Sentencia C-539 de 2011, sobre el particular esta Corte dijo:

5.2.3. La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa -art. 29, 121 y 122 Superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley; (ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley -art. 13 C.P.

6.2.3. Precisando el alcance del carácter vinculante del precedente, de la jurisprudencia constitucional se infiere que los funcionarios judiciales cuentan con un margen de “autonomía funcional” -en los términos de la sentencia citada- para, de manera excepcional y justificada, apartarse de dicho precedente. En sentencia 816 de 2011, la Corte expresó:

En síntesis: (i) la jurisprudencia, por definición constitucional, es “criterio auxiliar” de interpretación de la actividad judicial -CP, artículo 230.2-, y de este modo los jueces en sus providencias “sólo están sometidos al imperio de la ley” -CP, artículo 230.1-; (ii) sin embargo, las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura -autoridades de cierre de las correspondientes jurisdicciones- y la Corte Constitucional -en todos los casos, como guardián de la Constitución-, tienen valor vinculante por emanar de órganos diseñados para la unificación de la jurisprudencia, y en virtud de los principios de igualdad, buena fe y seguridad jurídica -CP, artículos 13 y 83-; (iii) excepcionalmente, el juez puede apartarse del precedente judicial vinculante de los órganos jurisdiccionales de cierre, mediante una argumentación explícita y razonada de su apartamiento, en reconocimiento a la autonomía e independencia inherentes a la administración de justicia y al ejercicio de la función judicial -CP, artículo 228-.

En efecto, en la base del apartamiento jurisprudencial está la idea de preservar en núcleo esencial de la autonomía judicial en la tarea de adjudicación del derecho en un caso concreto, aun frente a decisiones judiciales ya adoptadas por las instancias superiores de la

organización judicial, a través de un mecanismo excepcional y exigente de argumentación. Y responde, como se expresa en la sentencia C-634 de 2011, a las características de nuestro sistema jurídico: “Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis”.

6.2.4. Específicamente, en relación con las autoridades administrativas, la Corte aludió a la posibilidad del correlativo apartamiento administrativo, como posibilidad válida con que cuenta la administración para discutir los precedentes jurisprudenciales de los órganos judiciales de cierre y, con ello, sustraerse de la fuerza vinculante de los mismos, de manera excepcional y a través de un procedimiento exigente de argumentación. Dijo en la C-816 de 2011:

5.5.4.2. Al igual que en el ámbito de judicial, el apartamiento administrativo de la decisión judicial precedente se halla reglado, debiendo ser expreso y razonado. El artículo 102 citado, prescribe los fundamentos admisibles de una decisión negativa a la solicitud de extensión jurisprudencial: (i) necesidad de un período probatorio para refutar la pretensión del demandante; (ii) falta de identidad entre la situación jurídica del solicitante y la resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia interpretativa con el Consejo de Estado respecto de las normas aplicables -quien podrá decidirla, con “los mismos efectos del fallo aplicado” (Art 269, Ley 1427/11)-. En todo caso, la negación de la solicitud de extensión jurisprudencial debe ser suficientemente motivada por la autoridad administrativa competente, al igual que ocurre cuando un juez se aparta de la jurisprudencia vinculante.

6.3. El caso concreto.

6.3.1. El artículo 102 de la Ley 1437/115 establece las causales en que se puede basar la administración para la negación a un peticionario del reconocimiento de un derecho, mediante la extensión de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, a saber: (i) necesidad fundamentada de un período probatorio para demostrar la carencia del derecho invocado por el peticionario; (ii) diferenciación fáctica entre la situación del solicitante y aquella resuelta en la sentencia de unificación invocada; (iii) discrepancia con la

interpretación de las normas aplicables hecha en la sentencia de unificación.

Las dos primeras causales de negación de la extensión administrativa de tal jurisprudencia - la necesidad probatoria y la diferencia fáctica- no son cuestionadas por el demandante. Lo que considera inconstitucional es la renuencia del servidor administrativo a decidir la extensión de la jurisprudencia mencionada por discrepancias con la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación invocada. Así las cosas, el demandante considera contraria a la Constitución la atribución que los preceptos demandados confieren a la administración, para desatender la interpretación que haya hecho el Consejo de Estado en una sentencia de unificación. Esto es, el apartamiento por la administración de la interpretación judicial que genera precedente jurisprudencial.

6.3.2. Como se expresó en la sentencia C-816 de 2011, la Constitución impone al gobierno - cabeza de la administración- el deber de prestar a los funcionarios judiciales “los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias” (CP, art 201.1). En efecto, un estado de derecho se edifica sobre la obligatoriedad de las decisiones de los jueces, quedando los restantes servidores de otras ramas del poder atados a sus providencias y, aún más, compelidos a realizar su cumplimiento. De este modo, los autos y sentencias judiciales en firme que deciden un caso concreto, son indiscutibles para la administración. No así necesariamente, frente a otras causas distintas de las examinadas en cada providencia, pues por regla general, sus efectos se contraen al ámbito de lo juzgado y vinculan solo a las partes que concurren al respectivo proceso - excepción hecha, por ejemplo, de sentencias erga omnes y con efectos inter comunis-. De ahí que para ordenar a las autoridades administrativas la extensión de sentencias judiciales de unificación del Consejo de Estado a otros casos diferentes a los fallados en ellas, haya intervenido el Legislador a través de una orden legal expresa.

6.3.3. Específicamente, los servidores públicos toman posesión de su cargo jurando “cumplir y defender la Constitución” y ejercen sus funciones “en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento” (CP 122 y 123.2). De este modo, la actividad administrativa se halla sometida a las normas superiores del ordenamiento jurídico, no pudiendo hacer u omitir sino aquello que le está permitido por la Constitución, la Ley y los Reglamentos pertinentes, principio cuya efectividad se asegura mediante el control de legalidad, en prevención de actuaciones ilegales o arbitrarias del Poder Ejecutivo o de las autoridades que realizan la

función administrativa. No siendo autoridades judiciales, las autoridades administrativas no pueden invocar la autonomía judicial que les reconoce la Constitución a los jueces (CP, 228 y 230.1). Pero estando vinculados a la Rama Ejecutiva del poder público, rama independiente y separada de la judicial, se hace necesario que sea el Legislador quien imponga tal fuerza vinculante de los precedentes de unificación del Consejo de Estado, a dichas autoridades.

6.3.4. Para algunos de los intervinientes, la norma demandada “contiene elementos normativos que ponen límites, condiciones y mecanismos de control judicial” a esa potestad conferida a la administración para discutir el precedente, lo cual podría evitar su inconstitucionalidad. Para ellos, dicha norma impide una separación arbitraria del precedente por parte de la autoridad administrativa y, por el contrario, le exigen un deber fuerte de contra-argumentación. En este sentido, se insiste, “la administración estará obligada a justificar de manera seria, clara y razonada porqué niega la extensión de la jurisprudencia y, en consecuencia, porqué dará un trato diferente a quien considera estar en una situación de igualdad con quien ya ha obtenido una decisión favorable del Estado”.

6.3.5. Para el demandante la declaratoria de inexecuibilidad del inciso anteriormente aludido del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, debería conducir también a la declaratoria de inconstitucionalidad de las expresiones “si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación”, del inciso 1° del artículo 269 de la misma Ley, así como la expresión “la administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código”, contenida en el inciso 2° de la precitada Ley 1437. Sin embargo, ello no resulta procedente porque al examinar el artículo 102 de la Ley 1437, se advierte que los numerales 1° y 2° del referido inciso, contienen otras razones adicionales, distintas de las contenidas en el inciso 3°, con base en las cuales las autoridades podrán negar la petición de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado y, en estos casos, cabe la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 269 de la Ley 1437, incluidas las expresiones que el demandante consideró erradamente como inexecuibles.

6.3.6. En todo caso, las expresiones “si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación”, del inciso 1° del artículo 269 de la misma Ley, y “la administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código”, del inciso 2° del mismo artículo, se declararan compatibles con la Constitución, bajo el entendimiento que tanto la negación administrativa de la extensión de los efectos al solicitante como la

oposición de la administración en el marco del procedimiento del artículo 269 de la Ley 1437/11, proceden por las causales consagradas en los incisos 1º y 2º del respectivo inciso.

6.4. Conclusión del caso.

6.4.1. En lo referente al segundo problema jurídico sobre la atribución conferida a la administración en el mismo artículo 102 de la Ley 1437, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial, la Corte considera que esa atribución de la administración no desconocía las normas invocadas de la Carta. Dentro de la libertad de configuración que se le reconoce al Legislador, es admisible que la administración pueda controvertir los fundamentos de la jurisprudencia cuya extensión se invoca. Además, tal posibilidad tiene carácter excepcional y restringido, pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta se debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente el apartamiento administrativo. Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito y célere que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y, si es el caso, ratificar la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella.

6.4.2. Analizada la figura de la extensión jurisprudencial en su contexto y no de manera parcial como lo enfoca el demandante, esto es como un trámite que tiene una estructura y un procedimiento que no se agota con la simple decisión de la administración de no acoger la jurisprudencia, sino con la intervención del órgano de cierre respectivo, la Corte encontró que la norma acusada se ajustaba a la Carta.

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-816 de 2011, en relación con las expresiones “extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros por parte de las autoridades”, “sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado” y “sentencia de unificación” del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Segundo.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la expresión “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”, contenida en el numeral 3º del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

Tercero.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD de la expresión “sentencia de unificación” del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 y, de las expresiones “procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del consejo de estado a terceros” y “la administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este código”, contenida en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

Cuarto.- Declarar la CONSTITUCIONALIDAD del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, por los cargos analizados en la presente sentencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELLO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

1 Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

2 C-816 de 2011, parte resolutive.

3 Ver C-816 de 2011.

4 Sentencia C- 370 de 2006.

5 Ley 1437/11, artículo 102 (parcial): 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.

(...)

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 (subraya fuera de original):

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.

(...)
