Sentencia C-634/11

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y CORTE CONSTITUCIONAL-Fuerza vinculante para las autoridades administrativas en ejercicio de sus competencias

UNIDAD NORMATIVA-Alcance excepcional/PROPOSICION JURIDICA-Integración/INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Procedencia excepcional

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración de la unidad normativa por parte de la Corte es un mecanismo excepcional, que opera "… cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado". A partir de esta regla, la Corte ha diferenciado dos planos en que resulta aceptable la integración de la unidad normativa. El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en si mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma prima facie inconstitucional.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vigencia de las normas objeto de control no es requisito sine qua non

Debe insistirse que la vigencia de la normas objeto de control de constitucionalidad no es un requisito sine qua non para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así por ejemplo, la Corte se ha declarado competente para conocer de normas derogadas, cuando persisten efectos jurídicos ultraactivos que puedan contradecir los postulados constitucionales. De la misma manera, como sucede en el presente caso, nada se opone a que una norma que integra válidamente el ordenamiento jurídico, pero respecto de la cual el legislador ha diferido su vigencia, sea susceptible de la acción pública de inconstitucionalidad.

DEBER DE APLICACION UNIFORME DE LAS NORMAS Y LA JURISPRUDENCIA-Contenido y alcance

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante para las autoridades/JURISPRUDENCIA COMO FUENTE FORMAL DEL DERECHO-Reconocimiento/CARACTER VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Razones en que se fundamenta/ACTIVIDAD CREADORA DE DERECHO POR PARTE DE LOS JUECES CON EL PRINCIPIO DEMOCRATICO-Compatibilidad/SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN SEDE JURISDICCIONAL-Reglas aplicables/CARACTER VINCULANTE DE LOS PRECEDENTES DE LAS ALTAS CORTES-Se explica a partir de la aplicación de los principios básicos del Estado

Constitucional, como la igualdad y seguridad jurídica

El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto. Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término "prescripción" logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como "eficiencia", "razonabilidad" o "diligencia". Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional. Además, este último argumento permite hacer compatible la actividad creadora de derecho por parte de los jueces con el principio democrático. En efecto, en las sociedades contemporáneas, merced la complejidad de las relaciones entre sus agentes, es imposible que las asambleas representativas puedan configurar preceptos que solucionen, de manera específica, todos los casos posibles. Por ende, es inevitable (y como se verá más adelante incluso necesario y valioso) que los jueces conserven la competencia para la definición concreta del derecho, a partir de reglas de origen judicial, creadas a partir de las disposiciones aprobadas por el legislador. En segundo término, la solución de controversias en sede jurisdiccional no está sometida a la aplicación de una sola regla de derecho, sino que, antes bien, existen diversas disposiciones aplicables a cada caso. Esto sucede debido a que (i) pueden concurrir diversas reglas de la misma jerarquía que ofrecen distintas fórmulas de decisión; y (ii) con base en el principio de supremacía constitucional, el juez está obligado a aplicar, de manera preferente, las normas de la Constitución y demás pertenecientes al bloque de constitucionalidad, en cada uno de los casos sometidos al escrutinio judicial. Por ende, debe adelantar un proceso de armonización concreta de esas distintas fuentes de derecho, a partir del cual delimite la regla de derecho aplicable al caso analizado, que en todo caso debe resultar respetuosa de la jerarquía del sistema de fuentes; (iii) no todas las disposiciones jurídicas están construidas a manera de una regla, es decir, el enunciado que a un precepto determinado le otorga una consecuencia jurídica definida, sino que también concurren en el ordenamiento otros contenidos que no responden a esa estructura, en especial los principios. Como se sabe,

estos difieren de aquellos en que no están construidos bajo el criterio precepto – sanción, sino que son mandatos de optimización que deben cumplirse en mayor medida posible, de lo que se sigue que no ofrecen respuestas particulares prima facie a casos específicos, como sí lo hacen algunas de las reglas. Así, el juez que resuelve un asunto particular debe dar lugar a estos principios en su razonamiento jurídico, a través del mencionado proceso de armonización; y (iv) es usual que para la solución de un caso concreto concurran diversas reglas que confieren alternativas diversas y/o encontradas de decisión, no exista una regla particular y concreta para solucionar el asunto o se esté ante la colisión entre principios o entre reglas y principios. Estos debates son, precisamente, el campo de trabajo del juez, quien resuelve esa problemática como paso previo a la adopción de una regla particular de derecho o ratio decidendi, que permita llegar a una decisión judicial que resuelva el problema jurídico planteado. Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.

ACTIVIDAD JUDICIAL-Sujeción al imperio de la ley/IMPERIO DE LA LEY-Adecuada interpretación del concepto/RATIO DECIDENDI DE LAS DECISIONES QUE UNIFICAN JURISPRUDENCIA-Alcance/SUJECION DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL AL IMPERIO DE LA LEY-Aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores, objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales

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 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. Sintetizando las decisiones de esta Corporación que han asumido el tópico en comento, señaló cómo "…[u]na interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico. || Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todos las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades publicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, "y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley" para el caso en concreto".

IMPERIO DE LA LEY-Sujeción de las autoridades administrativas y judiciales

AUTORIDAD JUDICIAL-Requisitos estrictos para apartarse del precedente jurisprudencial/AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Acatamiento del precedente jurisprudencial es estricto, sin que resulte admisible la opción de apartarse del mismo

La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. 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. Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica, fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico. No sucede lo mismo cuando se trata de autoridades administrativas. En 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.

AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Acatamiento del precedente cobra mayor intensidad cuando se trata de la jurisprudencia constitucional

JURISPRUDENCIA VINCULANTE-Sirve de criterio ordenador de la actividad de la administración

La jurisprudencia vinculante sirve de criterio ordenador de la actividad de la administración. Esto en al menos en dos sentidos: (i) como factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles de un texto normativo constitucional, legal o reglamentario; y (ii) como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales. Respecto a la primera función, se tiene que cuando la autoridad administrativa se encuentra ante varias posibilidades interpretativas de un precepto, deberá preferir aquella que tenga respaldo en las decisiones de los órganos de justicia investidos de la facultad constitucional de unificación de jurisprudencia. Ello en tanto esa competencia de las altas cortes tiene precisamente el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante autoridades judiciales. A su vez, debido a los efectos de cosa juzgada constitucional, la aplicación de la interpretación judicial es imperativa cuando se trata de aquella consignada en una sentencia de la Corte proferida en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. Frente al segundo sentido, la Corte también ha contemplado que cuando se esté ante la divergencia de interpretaciones de índole judicial, la administración deberá optar por aquella que mejor desarrolle los derechos, principios y valores constitucionales. De igual modo, deberá preferirse aquella interpretación judicial que se muestre más razonable, en términos tanto de aceptabilidad el ejercicio argumentativo realizado por la autoridad judicial, como de grado de protección y vigencia de dichos derechos, principios y valores.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EJERCICIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Acatamiento estricto

El estándar aplicable cuando se trata del acatamiento de las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, resulta más estricto. En efecto, el artículo 243 C.P. confiere a las sentencias que adopta este Tribunal en ejercicio del control de constitucionalidad efectos erga omnes, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional e implican la prohibición para todas las autoridades de reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan las normas superiores que sirvieron de parámetro para el control. En otras palabras, los argumentos que conforman la razón de la decisión de los fallos de control de constitucionalidad son fuente formal de derecho, con carácter vinculante ordenado por la misma Constitución.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EJERCICIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas

En lo relativo a los fallos en los que la Corte ejerce el control concreto de constitucionalidad, también se reconoce su carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. Esto en el entendido que dichas decisiones, aunque son adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, puesto que en dichos fallos la Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Así, como se ha explicado en esta sentencia, si se parte de la base que (i) las reglas de derecho solo logran su armonización concreta luego de su interpretación; y (ii) la hermenéutica adelantada por las autoridades judiciales investidas de las facultad de unificar jurisprudencia, tiene carácter vinculante; entonces las razones de la decisión de los fallos proferidos en ejercicio del control concreto son un parámetro obligatorio para la aplicación, por parte de las autoridades, de las normas constitucionales en los casos sometidos a su escrutinio. Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente

constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho, que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art. 241 C.P.); entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto, en este último caso reconociéndose las posibilidades legítimas de separación del precedente que, se insiste, están reservadas a los jueces, sin que puedan predicarse de los funcionarios de la administración.

FUERZA VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN EL EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS-Omisión legislativa relativa

Corresponde a las autoridades administrativas, en la toma de decisiones de su competencia, realizar un proceso de armonización concreta análogo al que se efectúa en sede judicial, el cual identifique y aplique los diversos materiales jurídicos relevantes al caso, fundado en una práctica jurídica compatible con la jerarquía del sistema de fuentes, el cual privilegia la vigencia de las normas constitucionales. Se observa, según lo expuesto, que no concurre una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado, comprobándose con ello la tercera condición de las omisiones legislativas relativas. Por lo tanto, se está ante una distinción injustificada, la cual se funda en el desconocimiento del papel que cumple dicha jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta Política

Referencia.: expediente D-8413

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

Actor: Francisco Javier Lara Sabogal

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241- de la Constitución, el ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal formuló demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

La norma demandada es la siguiente, subrayándose el apartado acusado

"LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial 47.956, enero 18 de 2011

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

III. LA DEMANDA

El ciudadano Lara Sabogal sostiene que el apartado acusado implica que las autoridades, al adoptar las decisiones de sus competencias, deben sujetarse a las sentencias de unificación emitidas por el Consejo de Estado, lo que excluye a otros fallos con los mismos efectos, en especial los que adopta la Corte Constitucional. Esta consecuencia, en su criterio, vulnera los artículos 4º, 230 y 241-9 de la Carta Política, por las razones que se explican a continuación.

3.1. El actor resalta que la jurisprudencia constitucional ha previsto que dentro de su ámbito de decisión, se encuentra la facultad de declarar la exequibilidad condicionada de los preceptos legales en aquellas situaciones que concurren diversas interpretaciones de los mismos, siendo compatibles con la Constitución uno o algunos de ellos. En ese sentido, la norma acusada excluiría la aplicación de tales fallos condicionados, afectándose el principio

de supremacía constitucional, en tanto ese escenario permitiría la supervivencia de dichos entendimientos normativos incompatibles con la Carta. Incluso, esa misma posibilidad dejaría sin efecto las interpretaciones que hace la Corte de normas legales cuya determinada comprensión se opone al orden constitucional, entre ellas las que se expresan en decisiones judiciales, cuestionadas mediante la acción de tutela, que contrarían ese ordenamiento superior.

A este respecto, el demandante indica que "... si analizamos literalmente lo expuesto en el artículo 10 de la mencionada ley, podemos concluir que ya sea por una omisión legislativa o tal vez por un acto premeditado, el articulado no menciona otro tipo de disposiciones, lo que podría verse como una violación directa de la Carta, ya que el citado artículo le ordena a las autoridades de manera específica (por no decir de manera preferente o exclusiva) que al momento de tomar sus decisiones, deberán aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin tener en cuenta fallos de otras corporaciones, como es el caso de la Corte Constitucional". Así, expone ejemplos de contraposición entre la comprensión de determinadas legales por parte del Consejo de Estado y esta Corte, entre ellos el evidenciado en la sentencia SU-917/10, en materia de motivación de actos administrativos de insubsistencia de servidores públicos nombrados en provisionalidad.

3.2. El actor indica que la Corte, al determinar el contenido y alcance del artículo 230 C.P., ha previsto que la jurisprudencia constitucional, tanto en control de constitucionalidad como en los fallos que determinan el contenido y alcance general de los derechos fundamentales, no puede ser comprendida como jurisprudencia de aplicación facultativa, sino que tiene carácter obligatorio, so pena que las decisiones correspondientes contravengan la Constitución. Así, como en su criterio la norma acusada torna en optativa la aplicación de la jurisprudencia constitucional, incluso en los escenarios antes mencionados, se alteraría el sistema de fuentes previsto en la citada norma superior, el cual incluye el acatamiento de los precedentes dictados por las altas cortes, especialmente las mencionadas sentencias del Tribunal Constitucional . Sobre la materia, agrega la demanda que "… al imponérsele a los operadores jurídicos acatar de manera específica la jurisprudencia del Consejo de Estado, se estaría contrariando la voluntad del constituyente, puesto que dicho precepto constitucional al no especificar a qué jurisprudencia se deben remitir los jueces, tienen un amplio margen de decisión sobre cuál es la jurisdicción indicada para resolver el caso a consideración."

3.3. Por último, el demandante Lara Sabogal resalta que el artículo 241-9 confiere a la Corte Constitucional la competencia para, en ejercicio de la guarda de la integridad y supremacía de la Carta, revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos fundamentales. En estos fallos de revisión, la Corte (i) fija el contenido y alcance de los derechos constitucionales; y (ii) puede declarar que determinada interpretación de una norma legal, contenida en decisión judicial, se opone a la Constitución, por lo que interpreta autorizadamente dicho precepto inferior. En ambos casos se está ante una doctrina constitucional vinculante, la cual vendría ser ignorada por la norma acusada, que solo confiere carácter coactivo a las decisiones de unificación del Consejo de Estado. Por lo tanto, se está ante un vacío normativo respecto de los precedentes excluidos.

Conforme lo anterior, el actor solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del precepto o, de forma subsidiaria, determine su constitucionalidad condicionada, en el entendido que "las

autoridades deberán de la misma manera al adoptar sus decisiones, tener en cuenta de manera preferente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con temas administrativos que involucren derechos fundamentales."

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones institucionales

4.1. Ministerio de Interior y de Justicia

La Dirección de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, a través de apoderada judicial, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que se declare inhibida para adoptar un pronunciamiento de fondo, ante la ineptitud sustantiva de la demanda.

El Ministerio considera que dicha ineptitud se deriva de la errónea interpretación que hace el demandante de la norma acusada. Ello debido a que el carácter vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado, del modo previsto en la norma acusada, no es incompatible con el carácter igualmente vinculante de la jurisprudencia constitucional. Esto se evidencia al advertir que "cuando la norma en mención ordena que, en primer lugar, la respectiva autoridad aplique la Constitución, en ella se entiende comprendida la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el alcance de las normas contenidas en la misma, por lo cual no se excluye esa jurisprudencia."

Indica que la norma, así entendida, cumple funciones constitucionalmente relevantes, como (i) el reconocimiento de derechos constitucionales, legales y reglamentarios en igualdad de condiciones; (ii) la aplicación de la Constitución, la ley y el reglamento de manera uniforme para los mismos supuestos fácticos y jurídicos; (iii) aplicar las decisiones de unificación sobre reconocimiento de derechos, no sobre su negación, emitidas por los órganos de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa, cuado se esté ante identidad de presupuestos fácticos. Esto a fin que "se haga efectivo el principio de igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima."; y (iv) descongestionar la justicia, mediante la adopción de decisiones por parte de la administración pública, ajustadas a los precedentes, lo que reduce las acciones judiciales dirigidas al reconocimiento de derechos como los indicados por la norma acusada.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que la jurisprudencia constitucional, al analizar el concepto de "ley" al que refiere el artículo 230 C.P., incorpora a las distintas fuentes de derecho. Así, como se indicó en la sentencia C-335/08, la jurisprudencia fijada por los tribunales de cierre de las distintas jurisdicciones, comparte la condición de ley y, en consecuencia, existe un deber prima facie de las autoridades del Estado, administrativas y judiciales, de sujetarse a las reglas allí planteadas. La norma demandada, en tanto no excluye a ninguno de estos tribunales, ratifica ese mandato evidenciado por la Corte.

El interviniente indica, por último, que la inadecuada interpretación por parte del actor también se comprueba al verificar que el destinatario de la norma demandada no son las autoridades que ejercen función jurisdiccional, sino aquellas que cumplen, de manera permanente o temporal, función administrativa. Esto se comprueba al analizar cómo el

precepto citado hace parte del Código de Procedimiento Administrativo, previsto en los artículos 1º a 102 de la Ley 1437 de 2011. El artículo 2º de esa normativa refiere al ámbito de aplicación de la misma, indicándose que corresponde a "todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades". Esta previsión demuestra que el precepto acusado, al señalar que es aplicable a las autoridades, debe comprenderse de modo armónico con el artículo 2º citado.

4.2. Consejo de Estado

Los magistrados Mauricio Fajardo Gómez, presidente del Consejo de Estado, y William Zambrano Cetina, integrante de la Sala de Consulta y Servicio Civil del mismo alto tribunal, presentaron documento justificatorio de la constitucionalidad de la expresión demandada. Para ello, presentaron distintos argumentos, que se sintetizan del modo siguiente:

4.2.1. El Consejo de Estado considera, de forma preliminar, que el demandante parte de una inadecuada interpretación de la teoría del precedente jurisprudencial. Esto debido a que no existe fundamento para considerar que la jurisprudencia contenciosa se oponga a la constitucional. Antes bien, lo que opera es un mecanismo de complementariedad, en el que las decisiones de ambos tribunales concurren en la protección de los derechos constitucionales. Se trata, en todo caso, en ámbitos reforzados y no excluyentes de los derechos de las personas.

A su vez, estos derechos no solo se protegen mediante la acción de tutela. En cambio, los distintos procedimientos están unívocamente enfocados a la vigencia de las garantías constitucionales. Por ende, de manera particular para el asunto analizado, se encuentra que "la jurisdicción contenciosa no es sólo un juez de legalidad, sino que participa, como todos los jueces, de la labor de protección de las supremacía constitucional, la cual, en el caso del Consejo de Estado, se ve reforzada por las competencias que en materia de control de constitucionalidad le otorga la Constitución Política. Por tanto, no se puede establecer como punto de partida que la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa es prima facie, contraria o restrictiva de los derechos fundamentales o que atenta contra las decisiones de la Corte Constitucional en materia de tutela."

En este mismo sentido, resalta que la eficacia de los derechos constitucionales no está sometida a la acción de tutela, como supone el actor, pues ello sería contrario al mandato superior de eficacia directa de esas garantías. Agrega, de manera similar a como lo hizo el Ministerio del Interior y de Justicia, que el correcto entendimiento de la norma acusada refiere a su aplicación a las autoridades que ejercen función administrativa y no jurisdiccional. No obstante, sostiene que si se defendiera una tesis contraria "aún en ese caso, la Corte Constitucional ha aclarado que el respeto a las sentencias de unificación de los órganos de cierre, no vulnera los principios de independencia y autonomía judicial de los tribunales y jueces de cada jurisdicción."

4.2.2. La intervención apunta, también de modo preliminar, a justificar la necesidad de adoptar un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustantiva de la demanda. Señala que el cargo incumple el requisito de certeza, en tanto el precepto acusado no puede válidamente

interpretarse como una regla que ordene la prevalencia del precedente contencioso, o la negación de la aplicabilidad de la jurisprudencia constitucional. En contrario, la norma se limita a afirmar el carácter vinculante de aquel, en especial de cara a la actividad de las autoridades administrativas, a fin que no fuera imperativa la vía judicial para el reconocimiento de derechos o situaciones jurídicas suficientemente definidas por el precedente contencioso. Con todo, un mandato de esas características no significa, como erróneamente lo sostiene el demandante, la ausencia de reconocimiento del valor de la jurisprudencia constitucional. Para el Consejo de Estado, "[l]a norma simplemente señala que las autoridades administrativas, para garantizar la aplicación uniforme de las normas aplicables al caso, deben tener en cuenta la jurisprudencia de unificación del órgano de cierre de la jurisdicción, lo cual tiene un significado en el sistema creado por la Ley 1437 de 2011 (artículos 10, 102 y 269) para que las personas puedan beneficiarse en sede administrativa y sin necesidad de adelantar u proceso judicial, de las sentencias de unificación del Consejo de Estado en que se reconocen derechos (no las que pueden resultar desfavorables u odiosas). Derecho de las personas a la extensión de jurisprudencia de unificación favorable del Consejo de Estado que se complementa (no se excluye o disminuye) con la protección jurídica que puede obtener la persona por vía de la acción de tutela. En ese sentido, la disposición acusada no limita o restringe la posibilidad de que un ciudadano, a la par de las sentencias favorables de unificación del Consejo de Estado, pueda exigir también el cumplimiento de las sentencias de tutela que hayan dispuesto la protección de sus derechos."

4.2.3. Agrega que al margen de la ineptitud del cargo planteado por el ciudadano Lara Sabogal, debe tenerse en cuenta que la norma acusada responde a un criterio más amplio, que informa a toda la Ley 1437 de 2011. En efecto, esta normatividad busca hacer frente a una anomalía recurrente en la administración pública, consistente en diferir la exigibilidad de los derechos a la resolución en sede judicial. En cambio, la reforma busca comprometer a la administración en la protección y garantía de esos derechos, sin necesidad de obligar al ciudadano a lograr su reconocimiento ante los jueces. Es bajo esta lógica que se prevé la regla acusada, que ordena el carácter vinculante para la administración de los precedentes del Consejo de Estado que reconozcan esos derechos, lo cual no es incompatible con la vigencia de otras reglas jurisprudenciales, como las que se derivan de las decisiones de la Corte Constitucional.

El vínculo entre los precedentes judiciales y la administración, en el mismo sentido, concurre en la vigencia del principio de igualdad. En términos de la alta corporación "[l]a administración no puede ser un generador de desigualdad, de conflictividad y de congestión judicial, pues está vinculada constitucionalmente al respecto del derecho a la igualdad, a la buena fe, al deber de colaboración con la administración de justicia y a los principios de eficacia, eficiencia y economía administrativa. Además, la judicialización excesiva de situaciones que podrían resolverse directamente por la Administración, dificulta la realización de una justicia pronta y oportuna, elemento esencial del derecho de acceso constitucional a la tutela judicial efectiva. En ese sentido, las autoridades administrativas no son ajenas al deber de colaboración con las demás ramas del poder público, en particular con la judicial".

4.2.4. De igual modo, la intervención indica que la referencia en la norma acusada al carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, es innecesaria e improcedente, al menos por

tres argumentos. En primer lugar, porque ese carácter de la jurisprudencia constitucional no requiere consagración legal, sino que se deriva del mandato de aplicación inmediata de los derechos fundamentales que prevé la Carta Política. En segundo término, porque la materia objeto de regulación por la norma acusada hace parte de los procedimientos administrativos y el control contencioso de la administración, de manera que mal podría referirse a la actuación de otros órganos jurisdiccionales. Finalmente, debe resaltarse que la norma acusada no puede interpretarse de manera aislada, sino que está vinculada con otros preceptos de la Ley 1437 de 2011, en especial el artículo 102, que regula el procedimiento para la extensión, por parte de las autoridades, de los efectos de las sentencia de unificación del Consejo de Estado que reconocen derechos; al igual que el artículo 269, el cual determina el trámite para esos mismos efectos sean ordenados por ese alto tribunal, en los casos en que la administración se haya negado a ello. En ese orden de ideas, es claro que la circunscripción a la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene fundamento en el hecho que la Ley 1437 de 2011 tiene como único objeto la regulación del carácter vinculante de la jurisprudencia contenciosa, a través de los mecanismos mencionados, lo que justifica que no refiera, ni pueda hacerlo, a la vigencia del precedente constitucional.

4.2.5. Por último, la prolija intervención del Consejo de Estado señala que la norma acusada en nada afecta la jerarquía del sistema de fuentes contenida en el artículo 230 C.P. Ello debido a que solo determina el carácter vinculante prima facie de los fallos de unificación del Consejo de Estado, lo que no es equivalente a tener fuerza obligatoria. En efecto, el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 indica el procedimiento que debe surtirse para que la administración se aparte válidamente de esos fallos, opción que según el artículo 269 ejusdem puede someterse al control judicial ante el Consejo de Estado. Además, aunque el destinatario del precepto acusado no son los jueces, sino la administración, en todo caso la aplicación de una doctrina de disciplina jurisprudencial no es contraria a la autonomía judicial, como lo ha explicado la Corte, sino que es un mecanismo que concurre en la vigencia del principio de igualdad.

4.3. Consejo Superior de la Judicatura

La Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, órgano adscrito a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, presentó intervención en el presente proceso, con el objeto de defender la constitucionalidad de la norma objeto de examen.

Para ello insiste en el criterio expuesto por los anteriores intervinientes, en el sentido que los destinatarios de la norma acusada son las autoridades que ejercen función administrativa. Por ende, mal podría considerarse que la disposición vulnera el artículo 230 C.P., pues este regula la actividad jurisdiccional.

Intervenciones académicas

4.4. Universidad Nacional de Colombia

José Francisco Acuña Vizcaya, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, presentó escrito en el que solicita a la Corte que declare exequible el aparte normativo demandado.

La Universidad parte de considerar que la interpretación que hace el actor de la norma acusada incurre en un exceso de literalismo, puesto que de la misma no puede colegirse que excluya la aplicación de la jurisprudencia constitucional. Antes bien, debe tenerse en cuenta que a la luz del principio de supremacía constitucional, el cual tiene efectos sistémicos en el ordenamiento, el adecuado entendimiento del precepto debe ser incluyente tanto del precedente del Consejo de Estado, como el de la Corte.

De otro lado, el interviniente indica que el carácter vinculante, más no estrictamente obligatorio, de las decisiones del Consejo de Estado que unifican jurisprudencia, busca satisfacer bienes constitucionalmente valiosos, en especial la seguridad jurídica. Este principio no solo se predica de la estabilidad de las normas positivas, sino que, merced de la aplicación de la doctrina del derecho viviente, también se logra a partir de la interpretación judicial igualmente estable.

4.5. Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, formuló intervención el presente proceso, dirigida a solicitar que la Corte se declare inhibida ante la ineptitud del cargo o, en su defecto, que decida la exequibilidad del precepto acusado.

Señala que el actor no conformó la proposición jurídica completa, al integrar las demás normas de la Ley 1437 de 2011 que regulan la materia, entre ellas las reglas sobre la extensión de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Además, no resulta procedente la integración normativa oficiosa, en tanto ello requeriría el examen de otros “supuestos legales”, lo que excedería las competencias de la Corte.

Ahora bien, si la Corte decide examinar el fondo del asunto, debe partirse de la base que conforme el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011, el concepto de “autoridades” refiere a las que ejercen funciones administrativas, lo que implica que el cargo por vulneración del artículo 230 C.P. carece de sustento, al no referirse el asunto analizado al ejercicio de la actividad jurisdiccional. Así comprendido el precepto, este no se opone a la Constitución, en tanto (i) reafirma el carácter vinculante que tiene el precedente contencioso para las autoridades administrativas, lo que redunda en la seguridad jurídica y la igualdad; y (ii) hace parte de un sistema legal de vigencia del precedente, que incorpora elementos para su distanciamiento justificado y la revisión judicial del mismo. Esto último en consonancia con las consideraciones que ha realizado la Corte Constitucional en materia de aplicación del precedente el sistema jurídico colombiano y sus diferencias con las reglas de acatamiento jurisprudencial en otros modelos, como los de tradición anglosajona.

4.6. Universidad Externado de Colombia

El Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a través de su Director, Alberto Montaña Plata, presentó intervención con el objeto de defender la exequibilidad de la norma, con excepción del apartado “de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado”, el cual solicita declarar inconstitucional.

Para el interviniente, la norma tiene un efecto particular y concreto, consistente en eliminar el valor "orientativo" de las sentencias del Consejo de Estado, para tornarlas en obligatoria. Esto desconoce que esas decisiones no pueden considerarse como reglas obligatorias, ni menos como prescripciones de superior jerarquía que otros precedentes, entre ellos el que profiere la Corte Constitucional. Esto es incompatible con el sistema de fuentes previsto por la Constitución, que otorga carácter orientador a los fallos que profieren los tribunales de cierre de las distintas jurisdicciones, lo que a su vez redunda en el logro de la seguridad jurídica y la igualdad. En ese sentido, se está ante una omisión legislativa relativa, la cual puede resolverse mediante la declaratoria de inexequibilidad del citado aparte, de modo que la disposición resultante reconozca dicho carácter orientador que poseen las diferentes sentencias. Como lo señala la Universidad, "[l]imitar ese papel a una única clase de sentencias de una única corporación judicial supone negar la importancia jurídico –constitucional de asegurar el respeto de los principios de igualdad, confianza legítima, buena fe y seguridad jurídica y, lo que es lo mismo, como señala con acierto el demandante, atentar contra la supremacía normativa de la Constitución. En últimas todas las decisiones de los altos tribunales con aptitud para formas precedentes vinculantes –aunque en este caso no se opere bajo esa lógica por hablar de un poder público diferente, la Administración, y atribuir a tales pronunciamientos un valor meramente referencial- tienen la obligación constitucional de realizar los valores consignados en [la Constitución]".

4.7. Universidad Sergio Arboleda

José María del Castillo Abella, Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda y Camilo Guzmán Gómez, Director del Departamento de Derecho Público de la misma institución, presentaron escrito justificativo de la constitucionalidad de la expresión acusada.

Para sustentar su posición, reiteran el argumento planteado por otros intervinientes, en el sentido que la norma (i) confiere valor orientador, más no estricto y obligatorio, a los fallos de unificación del Consejo de Estado, conclusión que se comprueba por la existencia en otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011 que fijan las condiciones para que la administración pueda apartarse válidamente de esos precedentes, al igual que la revisión judicial de tales asuntos; (ii) no es incompatible con la vigencia y aplicación vinculante del precedente constitucional, el cual conserva ese carácter por mandato de la Carta Política. Sobre este particular, señala que "en virtud del principio de legalidad, la Administración debe tener en cuenta la jurisprudencia de la Corte Constitucional como elemento jurídico pertinente para la aplicación uniforme del Derecho y, que en caso de incompatibilidad o divergencia entre la jurisprudencia de la Corte, siempre y cuando constituya un precedente, y una sentencia de unificación del Consejo de Estado, la Administración pública debe descartar la jurisprudencia del Consejo y hacer prevalecer la Constitución y la interpretación oficial hecha por la Corte, puesto que se puede considerar que las normas no se deben interpretar como lo indicado en la sentencia de unificación".

4.8. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Hernán Guillermo Aldana Duque, miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y por encargo que hiciera el Presidente de esa institución, formuló a la Corte intervención para

sustentar la exequibilidad del precepto demandado.

De manera preliminar, considera que se está ante la imposibilidad de adoptar un fallo de fondo, en tanto la norma no ha entrado a regir y, a su vez, el demandante omitió realizar la integración normativa con el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011. Con todo, de aceptarse el cargo propuesto, debe realizarse la integración mencionada, pues la citada disposición regula la materia objeto de análisis.

En relación con el análisis de fondo, la intervención considera que la norma es exequible, para lo cual reitera argumentos explicados en las síntesis anteriores, acerca de (i) la inexistencia de un mandato legal que niegue el valor de la jurisprudencia constitucional; y (ii) la compatibilidad general entre el precepto acusado y la vigencia de los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Intervenciones ciudadanas

4.10. Los ciudadanos Marcelo Pulido Castillo, Olga del Mar Losada Ortiz, Bertha Natalia Rubio Pedraza, Diana Elizabeth Méndez Jiménez y Jaime Nocove Acevedo, solicitan a la Corte que se declare inhibida para adoptar una decisión de fondo, debido a la ineptitud sustantiva de la demanda. Señalan que la demanda incumple los requisitos de especificad, suficiencia y pertinencia, en tanto deja de demostrar una oposición objetiva y verificable entre la norma acusada y la Carta Política.

4.11. Los ciudadanos José Mauricio Villareal, Daissy Paola Alba Ostos, Nancy Andrea Porras Laverde, Catalina Jácome y Marta Pomes Villamil, intervienen en el presente proceso, a fin que apoyar las pretensiones del demandante. Para ello reiteran los mismos argumentos formulados por el ciudadano Lara Sabogal.

4.12. Los ciudadanos Francia Liliana Lozano Gaona, Sofía del Pilar Bocanegra Camelo, Kattia Gineth Murillo Veloza, Nelly Ruth Zamora Hurtado, William Alberto Moya González y Rafael Arturo Delgadillo, solicitan a la Corte proferir fallo inhibitorio, ante la ineptitud sustantiva del cargo formulado o, en su lugar, que se declare exequible el precepto acusado. Esto último lo sustentan en el hecho que de la norma demandada (i) no puede colegirse un valor obligatorio de las sentencias de unificación del Consejo de Estado; (ii) no existe una regla en dicha disposición que enerve los efectos de la jurisprudencia de otros tribunales de cierre; (iii) no implica que los jueces administrativos estén habilitados para adoptar decisiones por fuera del orden constitucional, pues del mismo texto acusado se puede concluir la permanencia del principio de supremacía de la Carta Política.

4.13. Los ciudadanos Germán Alberto Ruiz León, Jairo Enrique Rivera Carrero y Heimer Andrés Mayorga Tocancipá, intervienen para solicitar la exequibilidad de la norma acusada, para lo cual exponen idénticos argumentos a los expresados en el mismo sentido por otros intervinientes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

A través de escrito remitido a la Corte Constitucional el 3 de diciembre de 2010, la Procuradora General de la Nación, encargada, rindió el concepto previsto en los artículos

242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido que incluye, con prelación a todos los demás precedentes, aquellos "reconocidos por la Corte Constitucional al realizar el control constitucionalidad, tanto abstracto como concreto.

El Ministerio Público parte de reconocer que el problema jurídico planteado en el asunto de la referencia es análogo al estudiado por la Corte en el expediente D-8351, que asumió el control de constitucionalidad del artículo 114 (parcial) de la Ley 1395/10, razón por la cual transcribe los argumentos planteados en el concepto presentado en esa oportunidad. En ese documento se indicó cómo a partir de las diferentes decisiones adoptadas por la Corte sobre la materia,1 se llegaba a la conclusión que si bien el artículo 230 C.P. estipula que la jurisprudencia es una fuente auxiliar de la actividad judicial, la Corte sostiene que el precedente constitucional, en tanto su manifestación como doctrina integradora, es una fuente formal y obligatoria de derecho. En ese orden de ideas, el legislador tiene que presentar una justificación suficiente y razonable para disponer la inaplicación del precedente constitucional, así comprendido, so pena de incurrir en omisión legislativa relativa.

En el caso planteado, la Vista Fiscal considera que "lo que se dijo en esa oportunidad, también puede decirse en esta, pues en uno y otro caso las autoridades deben respetar el precedente constitucional; el legislador no brinda una justificación razonable para omitir su deber; y esta omisión propicia un trato diferente e injustificado a las personas. Si bien es un claro avance en términos constitucionales el reconocer, como lo hace la expresión demandada, el respeto a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de todas maneras, al no incluir a los precedentes constitucionales, se incurre en una omisión legislativa relativa."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una Ley.

Asunto objeto de análisis y metodología de la decisión

2. El ciudadano Lara Sabogal considera que el apartado demandado del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 es contrario a la Constitución, puesto que impone carácter obligatorio, para las autoridades, a las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado, en detrimento de los precedentes que profieren otras altas cortes, en especial la Corte Constitucional. Esta circunstancia, a su juicio, desconoce (i) el principio de supremacía constitucional, pues permitiría que las autoridades utilizaran precedentes distintos a los proferidos por esta Corporación, en ejercicio de su función de intérprete autorizado de las normas superiores; (ii) el sistema de fuentes de derecho previsto en el artículo 230 C.P. el cual, conforme a la jurisprudencia constitucional, confiere carácter vinculante a las decisiones que adopte este Tribunal, que determinan el contenido y alcance de los derechos; y (iii) las funciones de la Corte, previstas en el artículo 241 C.P., en tanto excluye a las

autoridades mencionadas por la norma acusada de la vigencia de la interpretación realizada en virtud del control de constitucionalidad, tanto abstracto como concreto.

Varios de los intervinientes consideran que la Corte debe adoptar un fallo inhibitorio, debido a que el cargo propuesto incumple con el requisito de certeza. Afirman que la interpretación que hace el actor de la norma acusada no es razonable, puesto que de la misma no puede colegirse que exista una regla de derecho que excluya la aplicación de la jurisprudencia constitucional. Agregan, en el mismo sentido, que el actor omite el hecho que la norma no tiene como destinatario a las autoridades judiciales, sino aquellas que ejercen función administrativa, en los términos del artículo 2º de la Ley 1437 de 2011. Uno de los intervinientes sostiene, además, que la demanda es inepta debido a que omite integrar debidamente la proposición jurídica concreta, en razón que debieron también demandarse los artículos 10 y el capítulo primero del título VII de la misma Ley, sobre extensión y unificación de jurisprudencia, en tanto normas que regulan la materia de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Otro de los intervinientes indica que la necesidad de fallo inhibitorio se basa en considerar que la norma acusada no se encuentra actualmente vigente.

Otros intervinientes, bien como solicitud principal o como subsidiaria, defienden la exequibilidad de la norma acusada. Sostienen que el precepto, comprendido correctamente, propone una fórmula concurrente entre la jurisprudencia del Consejo de Estado y la de la Corte Constitucional, lo cual no presenta inconvenientes frente al sistema de fuentes de derecho contenido en la Carta Política. Además, la disposición acusada busca cumplir con un propósito constitucionalmente legítimo, como es vincular a las autoridades administrativas a las reglas jurisprudenciales que reconocen derechos, lo que tiene por objeto reducir la nociva práctica del aplazamiento del goce de los mismos a su exigibilidad judicial.

El Procurador General, en cambio, señala que la norma es exequible condicionadamente, bajo el entendido que las autoridades a las que hace referencia la norma acusada deben aplicar, de manera prevalente, el precedente fijado por la Corte en las decisiones que ejercen el control abstracto y concreto de constitucionalidad. Para ello, indica que en el caso presente son aplicables las consideraciones expresadas por el Ministerio Público en un problema jurídico análogo, resuelto por la Corte en el expediente D-8351. Bajo esta perspectiva, debe tenerse en cuenta que las sentencias mencionadas son fuente formal y obligatoria de derecho, de modo que una regla legal que omita su carácter vinculante incurre en omisión legislativa relativa.

Finalmente, un grupo reducido de intervinientes propone la inexequibilidad de la norma acusada, con base en argumentos similares a los ofrecidos por la demanda de la referencia.

3. Descrita de esta forma la discusión planteada, la Sala adoptará la siguiente metodología de decisión: En primer término y habida consideración de lo planteado por distintos intervinientes, la Corte determinará si el cargo propuesto ofrece un debate jurídico constitucional sustantivo, que permite adoptar una decisión de mérito. Si este asunto es resuelto afirmativamente, se identificará el problema jurídico materia de estudio, para después estudiar el contenido y alcance la disposición acusada, como paso previo a su

análisis de constitucionalidad. Luego, en tercer lugar, se recopilarán las reglas jurisprudenciales en materia de aplicación y vigencia del precedente judicial, apartado en el que deberá hacerse referencia a lo recientemente decidido por la Corte en la sentencia C-539/11, fallo que resolvió un problema jurídico análogo al ahora sometido al escrutinio judicial. Por último, a partir de los parámetros que se obtengan de las anteriores etapas de análisis, se resolverá el cargo propuesto.

Existencia de cargo de inconstitucionalidad

4. Como se expresó, el argumento principal para considerar que se está ante la ineptitud sustantiva de la demanda es la ausencia de la regla de derecho sobre la cual el actor sustenta el cargo, relativa a la negación el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, observa la Sala que para sustentar esta solicitud, los intervinientes ofrecen un grupo de argumentos que, contrario a desestimar la técnica del cargo de constitucionalidad, en realidad apuntan a defender la exequibilidad del precepto, circunstancia que llevaría a concluir la aptitud del cargo.

En efecto, los mencionados intervinientes consideran que la interpretación que hace el demandante de la norma acusada no es acertada, en tanto la previsión legal no excluye el valor del precedente constitucional. Así, lo que propone la legislación es un mecanismo de concurrencia y complementariedad de los precedentes administrativo y constitucional, asunto explicado profusamente por la intervención del Consejo de Estado. Sin embargo, estos argumentos no están dirigidos específicamente a cuestionar el cargo sino, antes bien, a proponer una determinada hermenéutica que soluciona el problema jurídico expresado en el libelo. Esto se demuestra de la lectura de varias de las intervenciones, las cuales utilizan las mismas razones para demostrar bien la ineptitud de la demanda o la exequibilidad de la medida legislativa. Ante esa dificultad y, a partir de los deberes que el principio pro actione impone a la Corte, debe adelantarse un estudio de fondo sobre el asunto de la referencia.

5. De otro lado, la Corte considera, en especial a partir de las reglas derivadas del análisis de asuntos análogos, como se explicará más adelante, que la interpretación que hace el ciudadano Lara Sabogal de la norma acusada, aunque puede ser objeto de válidos cuestionamientos, no es irrazonable. La previsión legal que otorga carácter vinculante a las sentencias de unificación del Consejo de Estado para las autoridades al resolver asuntos de su competencia, puede ser interpretada de manera incluyente o excluyente. De acuerdo con la primera, la autoridad concluiría que esas decisiones son vinculantes de forma articulada con otras fuentes formales de derecho de origen judicial, como la jurisprudencia constitucional. Conforme a la segunda y ante la inexistencia de una distinción efectuada por el legislador, se estaría ante una regla particular, aplicable a la resolución de los asuntos previstos por la norma demandada, que restringe las fuentes de derecho jurisprudencial a las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Al margen de las evidentes dificultades que genera, desde la perspectiva constitucional, la segunda opción hermenéutica, en todo caso no puede llegarse a considerar que es irrazonable, presupuesto para la ineptitud del cargo de inexequible fundado en el incumplimiento del requisito de certeza.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que contrario a lo señalado por uno de los intervinientes, en el caso planteado no resulta necesario realizar integración normativa con

otros artículos de la Ley 1437 de 2011, ante la inexistencia de proposición jurídica completa. Sin embargo, esto sí resulta exigible respecto del texto completo del artículo demandado. Sobre el particular, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración de la unidad normativa por parte de la Corte es un mecanismo excepcional, que opera "… cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado"2. A partir de esta regla, la Corte ha diferenciado dos planos en que resulta aceptable la integración de la unidad normativa.3 El primero procede en los casos en que las expresiones acusadas no configuran en si mismas una proposición jurídica autónoma, bien porque carecen de contenido deóntico claro o requieren ser complementadas con otras para precisar su alcance. El segundo es aplicable cuando si bien lo demandado conforma una proposición normativa autónoma, tiene un vínculo inescindible con otros textos legales, de manera que si se omitiera la integración, la decisión que adopte la Corte resultaría inocua. Igual criterio es utilizado cuando dicho vínculo se predica de una norma prima facie inconstitucional.

En el caso planteado, se tiene que la expresión parcial acusada no conforma en sí misma una proposición jurídica completa, sino que debe integrarse con el texto completo del artículo 10 de la Ley 1437/11, para que cobre sentido autónomo. De tal manera, puede someterse al estudio de la Corte la regla de derecho que obliga a las autoridades, cuando adopten asuntos de su competencia, a aplicar las normas constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan lo mismos supuestos fácticos y jurídicos; actividad en la que deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

Empero, no se predica lo mismo respecto de otras normas de la Ley 1437 de 2011, en especial aquellas que refieren a las reglas sobre extensión, por parte de la administración, de los efectos de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, al igual que la revisión judicial de esa materia por parte de ese alto tribunal. Esto debido a que esas reglas, si bien guardan alguna relación con la materia analizada, en todo caso no tienen un vínculo inescindible, que obligue a pronunciarse sobre su constitucionalidad. Nótese que el cargo propuesto por el actor gravita alrededor de qué clase de precedentes judiciales resultan vinculantes para las autoridades, tópico que regula de manera autónoma el artículo 10 ejusdem. En consecuencia, el análisis de la Corte se circunscribirá a esa disposición.

6. Por último, la Sala desestima el argumento según el cual no es viable el control de constitucionalidad debido a la falta de vigencia de la norma acusada. Esto debido a que esa solicitud confunde la vigencia de la Ley 1437 de 2011 con las reglas contenidas en esa disposición para el tránsito normativo. En efecto, en tanto se está ante una norma debidamente sancionada, hace parte del ordenamiento jurídico desde ese momento, según lo dispone el artículo 157 C.P., que confiere el carácter de ley al texto aprobado por las cámaras y sancionado por el Gobierno. Esta sola circunstancia habilita a la Corte para asumir el conocimiento de las acciones públicas de constitucionalidad que contra dicha disposición presenten los ciudadanos, conforme lo regulado en el artículo 241-4 C.P. Asunto

distinto es que la ley correspondiente contenga regulaciones particulares, que difieran su entrada en vigencia con el ánimo de facilitar el tránsito de legislación y garantizar la seguridad jurídica, lo que sucede en el presente caso habida consideración de lo previsto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, según el cual el código contenido en dicha ley entrará a regir el 2 de julio de 2012.

Debe insistirse que la vigencia de la normas objeto de control de constitucionalidad no es un requisito sine qua non para conocer de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así por ejemplo, la Corte se ha declarado competente para conocer de normas derogadas, cuando persisten efectos jurídicos ultraactivos que puedan contradecir los postulados constitucionales.4 De la misma manera, como sucede en el presente caso, nada se opone a que una norma que integra válidamente el ordenamiento jurídico, pero respecto de la cual el legislador ha diferido su vigencia, sea susceptible de la acción pública de inconstitucionalidad.

Contenido y alcance de la disposición objeto de examen

7. De manera previa al estudio sobre la constitucionalidad de la norma acusada, es necesario determinar su contenido y alcance, pues ello permitirá asumir dicho análisis a partir de la identificación de las premisas que realmente dispone. En especial, como se hace evidente en la síntesis de las intervenciones, existe discrepancia acerca del destinatario del mandato contenido en dicho precepto.

El artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 regula el deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Así, determina que las autoridades, al resolver los asuntos de su competencia, aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Hasta aquí, el precepto no hace nada distinto que reiterar los principios constitucionales de legalidad e igualdad ante la ley, que implican la obligación de fundar las actuaciones del Estado en las fuentes de derecho preexistentes y bajo el mandato de prodigar idéntico tratamiento ante supuestos jurídicos y fácticos análogos.

El precepto contiene una segunda prescripción, la cual prevé que para cumplir con las obligaciones constitucionales aludidas, las autoridades deberán “tener en cuenta” las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Este precepto reconoce una fuente de derecho particular, que debe hacer parte del análisis para la adopción de decisiones. A esa fuente el legislador le reconoce carácter vinculante más no obligatorio, pues la disposición alude a que el precedente debe ser consultado, más no aplicado coactivamente.

8. Ahora bien, en lo que refiere al destinatario del precepto, la Corte concuerda con varios de los intervinientes, en el sentido que las autoridades a las que hace referencia son aquellas que ejercen función administrativa, con exclusión de la competencia jurisdiccional. Para sustentar esta conclusión, concurren dos tipos de razones: normativa y sistemática.

En cuanto al argumento normativo, se observa que la Ley 1437/11 ofrece una definición estipulativa del concepto “autoridades”. Al respecto, el artículo 2º de esa normatividad indica que “las normas de esta parte primera del código se aplican a todos los organismos y

entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todas ellas se les dará el nombre de autoridades." Por ende, debe entenderse que el término "autoridades" que utiliza la norma acusada refiere a aquellas que ejercen función administrativa.

El argumento sistemático parte de considerar que la Ley 1437/11 contiene dos cuerpos normativos diferenciados, que cumplen propósitos igualmente delimitados. El primero, que comprende los artículos 1º a 102, regula el procedimiento administrativo, esto es, la actividad que ejerce la administración pública. En términos del artículo 1º ejusdem, la finalidad de esa parte primera 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." El segundo, regulado en los artículos 103 a 309, fija las reglas para la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus funciones jurisdiccional y de consulta. Esta segunda parte tiene por objeto prever el código de procedimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa. Por lo tanto, como la norma acusada es integrante de la parte primera, refiere exclusivamente a la competencia de las autoridades que ejercen función administrativa.

9. Adicionalmente, en lo relacionado con el alcance del precepto, la Sala advierte que tiene un carácter de deber general de la administración pública, esto es, que sirve de principio rector para su funcionamiento. En efecto, el precepto hace parte del título sobre disposiciones generales y, entre ellas, los derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos y recusaciones de la administración. Esta naturaleza legal de la disposición es importante, puesto que ese carácter general distingue al precepto de otros, que son desarrollos específicos dentro de la misma normatividad, del deber de considerar la jurisprudencia de los fallos de unificación del Consejo de Estado. Sobre el particular, el artículo 1025 regula el procedimiento administrativo para que las personas soliciten a las autoridades que extiendan los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, en aquellos casos que el interesado acredite que cumple los mismos supuestos fácticos y jurídicos, y la pretensión judicial no haya caducado. A su vez, el artículo 2696 señala el procedimiento jurisdiccional para que, en los casos que la administración niegue la extensión de los efectos de la sentencias de unificación, o la autoridad guarde silencio al respecto, el interesado pueda obtener el reconocimiento de esa extensión por parte de decisión del Consejo de Estado.

A partir de estas disposiciones, la Sala observa que el legislador ha optado por vincular a las autoridades administrativas a las decisiones de unificación del Consejo de Estado, con el fin de evitar que ante la identidad de presupuestos fácticos y jurídicos, las personas deban acudir a la jurisdicción para obtener el reconocimiento de derechos que en sede judicial ya han sido aceptados. Para ello, impone un deber general de observancia de las decisiones de unificación por parte de las autoridades administrativas, contenido en la norma demandada, y crea herramientas específicas para la extensión de los efectos de esas sentencias. Estos instrumentos están circunscritos a aquellos fallos que reconocen derechos, y comprenden tanto un trámite administrativo como la revisión judicial del acto que niega la extensión de

efectos o cuando se está ante el silencio administrativo sobre ese particular. Con todo, debe también resaltarse que la instancia administrativa y judicial de extensión de efectos difiere del deber general de observancia de la jurisprudencia, en tanto aquella no es oficiosa. Ello debido a que en los términos del artículo 102 de la Ley 1437/11, corresponde al interesado realizar la petición de extensión de efectos de la sentencia, cumplimentando los requisitos previstos en esa disposición.

10. Conforme lo expuesto, la regla de derecho objeto de análisis de constitucionalidad en el presente proceso consiste en un deber general para las autoridades administrativas de observar, en el ejercicio de sus competencias, las decisiones de unificación proferidas por el Consejo de Estado, cuando deban aplicar normas constitucionales, legales y reglamentarios, cuyo alcance en casos concretos haya sido fijado por dichas decisiones judiciales y, a su vez, la autoridad deba resolver un asunto que guarde identidad de presupuestos fácticos y jurídicos.

El carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional para las autoridades

11. El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto.7 Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante.

11.1. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto.8 Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término “prescripción” logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como “eficiencia”, “razonabilidad” o “diligencia”. Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional.

11.2. Además, este último argumento permite hacer compatible la actividad creadora de derecho por parte de los jueces con el principio democrático. En efecto, en las sociedades contemporáneas, merced la complejidad de las relaciones entre sus agentes, es imposible

que las asambleas representativas puedan configurar preceptos que solucionen, de manera específica, todos los casos posibles. Por ende, es inevitable (y como se verá más adelante incluso necesario y valioso) que los jueces conserven la competencia para la definición concreta del derecho, a partir de reglas de origen judicial, creadas a partir de las disposiciones aprobadas por el legislador.

En segundo término, la solución de controversias en sede jurisdiccional no está sometida a la aplicación de una sola regla de derecho, sino que, antes bien, existen diversas disposiciones aplicables a cada caso. Esto sucede debido a que (i) pueden concurrir diversas reglas de la misma jerarquía que ofrecen distintas fórmulas de decisión; y (ii) con base en el principio de supremacía constitucional, el juez está obligado a aplicar, de manera preferente, las normas de la Constitución y demás pertenecientes al bloque de constitucionalidad, en cada uno de los casos sometidos al escrutinio judicial. Por ende, debe adelantar un proceso de armonización concreta de esas distintas fuentes de derecho, a partir del cual delimite la regla de derecho aplicable al caso analizado, que en todo caso debe resultar respetuosa de la jerarquía del sistema de fuentes; (iii) no todas las disposiciones jurídicas están construidas a manera de una regla, es decir, el enunciado que a un precepto determinado le otorga una consecuencia jurídica definida, sino que también concurren en el ordenamiento otros contenidos que no responden a esa estructura, en especial los principios. Como se sabe, estos difieren de aquellos en que no están construidos bajo el criterio precepto – sanción, sino que son mandatos de optimización que deben cumplirse en mayor medida posible, de lo que se sigue que no ofrecen respuestas particulares prima facie a casos específicos, como sí lo hacen algunas de las reglas. Así, el juez que resuelve un asunto particular debe dar lugar a estos principios en su razonamiento jurídico, a través del mencionado proceso de armonización; y (iv) es usual que para la solución de un caso concreto concurran diversas reglas que confieren alternativas diversas y/o encontradas de decisión, no exista una regla particular y concreta para solucionar el asunto o se esté ante la colisión entre principios o entre reglas y principios. Estos debates son, precisamente, el campo de trabajo del juez, quien resuelve esa problemática como paso previo a la adopción de una regla particular de derecho o ratio decidendi, que permita llegar a una decisión judicial que resuelva el problema jurídico planteado.

11.3. Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorgar eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales.9 Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan

con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.

12. Estos presupuestos teóricos, junto con otros, han servido a la Corte para resolver acerca de la constitucionalidad de reglas de origen legislativo que reconocen el carácter vinculante del precedente jurisprudencial. Un asunto análogo al de la referencia fue asumido por la Corte en la reciente sentencia C-539/11, decisión que asumió el análisis de exequibilidad de algunos apartes del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, normatividad que contiene varias disposiciones destinadas a reducir la congestión judicial. Conforme a este precepto, "[l]as entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos."

Uno de los cargos propuestos en esa oportunidad fue que la disposición incurría en una omisión legislativa relativa, en tanto imponía a las autoridades administrativas el deber de tener en cuenta los precedentes judiciales en materia ordinaria y contenciosa, que se hubieren proferido sobre las materias allí previstas. Sin embargo, excluía de ese mandato a la jurisprudencia de esta Corporación, lo cual era contrario a los principios de igualdad y de supremacía constitucional. Ello debido a que si se asume que (i) el contenido y alcance de las normas constitucionales está definido por la jurisprudencia de este Tribunal, de acuerdo a su rol de intérprete autorizado de la Carta; y (ii) las mismas normas tienen carácter prevalente en la solución de los problemas jurídicos sometidos a la jurisdicción; se incurre en una distinción injustificada y un desconocimiento de esa supremacía cuando el legislador confiere fuerza vinculante, aunque no obligatoria, a otros precedentes con exclusión del constitucional.

Como se observa, este problema jurídico guarda unidad de sentido con el que ofrece el asunto de la referencia. En consecuencia, al estarse ante un precedente judicial reciente, que refleja la posición unánime de la Sala sobre la materia, resulta imperativo asumir las reglas allí fijadas, a fin de ser aplicadas en el presente proceso, labor que asume la Corte a continuación.

14. Para asumir el primero de los aspectos citados, la Corte partió de la reconceptualización del principio de legalidad, al cual se encuentra sometido la actuación de los servidores públicos, la cual vincula el concepto "ley" u "orden jurídico" a la jurisprudencia como fuente formal de derecho. Para esa postura, en tanto diversas normas constitucionales obligan a que la actuación de las autoridades administrativas esté sometida al imperio de la ley, ello significa que dichos funcionarios están igualmente vinculados por las reglas de derecho positivo, como por las prescripciones que se originan de la armonización concreta que se obtiene en sede judicial, según se explicó en precedencia.

Así, en criterio de la Sala, "todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o

judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. || La anterior afirmación 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 fé 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".

Lo anterior conlleva necesariamente una adecuada interpretación del concepto "imperio de la ley" al que refiere el artículo 230 C.P. 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 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.

La sentencia en comento, sintetizando las decisiones de esta Corporación que han asumido el tópico en comento, señaló cómo "…[u]na interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico. || Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta

Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todos las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades publicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, "y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley" para el caso en concreto 10"

15. La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. 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.

Sin embargo, debe resaltarse que la opción en comento en ningún modo habilita a las autoridades judiciales para, en el ejercicio distorsionado de su autonomía, opten por desconocer el precedente, tanto de carácter vertical como horizontal, ante la identidad de supuestos jurídicos y fácticos relevantes, sin cumplir con los requisitos antes mencionados. Por lo tanto, resultarán inadmisibles, por ser contrarias a los principios de igualdad, legalidad y seguridad jurídica, posturas que nieguen la fuerza vinculante prima facie del precedente, fundamenten el cambio de jurisprudencia en un simple arrepentimiento o cambio de parecer, o sustenten esa decisión en el particular entendimiento que el juez o tribunal tengan de las reglas formales de derecho aplicables al caso. En otras palabras, para que la objeción al precedente jurisprudencial resulte válida, conforme a la perspectiva expuesta, deberá demostrarse a que esa opción es imperiosa, en tanto concurren razones sustantivas y

suficientes para adoptar esta postura, en tanto el arreglo jurisprudencial existente se muestra inaceptable. Estas razones, a su vez, no pueden ser otras que lograr la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales. En cambio, cuando el desconocimiento del precedente solo obedece a una actuación arbitraria del funcionario judicial, se está ante un abierto desconocimiento del principio de legalidad, sometido a las sanciones y demás consecuencias jurídicas que el ordenamiento reserva para conductas de esa naturaleza. Incluso, la Corte ha reconocido que tales decisiones arbitrarias, que desconocen injustificadamente el contenido y alcance de una regla jurídica, fijada con criterio de autoridad por una alta corte, puede configurar el delito de prevaricato, puesto que en esos casos no solo se está ante la ausencia de disciplina jurisprudencial, sino también ante una decisión que se aparte radicalmente del orden jurídico.11

No sucede lo mismo cuando se trata de autoridades administrativas. En 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. A este respecto, la sentencia analizada trae a colación pronunciamientos anteriores de la Corte, en los que ha expresado que ""Lo señalado acerca de los jueces se aplica con más severidad cuando se trata de la administración, pues ella no cuenta con la autonomía funcional de aquéllos. Por lo tanto, el Instituto de los Seguros Sociales debió haber inaplicado la norma mencionada o haber justificado adecuadamente por qué no se ajustaba la jurisprudencia de la Corte en este punto." 12 (…) ""La obligatoriedad del precedente es, usualmente, una problemática estrictamente judicial, en razón a la garantía institucional de la autonomía (C.P. art. 228), lo que justifica que existan mecanismos para que el juez pueda apartarse, como se recordó en el fundamento jurídico 4., del precedente. Este principio no se aplica frente a las autoridades administrativas, pues ellas están obligadas a aplicar el derecho vigente (y las reglas judiciales lo son), y únicamente están autorizadas -más que ello, obligadas- a apartarse de las normas, frente a disposiciones clara y abiertamente inconstitucionales (C.P. art. 4). De ahí que, su sometimiento a las líneas doctrinales de la Corte Constitucional sea estricto". 13"

Adicionalmente, la sentencia aclara que ese deber de acatamiento del precedente cobra mayor intensidad cuando se trata de la jurisprudencia constitucional. Ello en el entendido que, como se ha explicado, las normas de la Carta Política tienen el máximo nivel de jerarquía dentro del sistema de fuentes de derecho, entonces las decisiones que determinan su contenido y alcance son ineludibles para la administración, pues lo contrario significaría desconocer la vigencia del principio de supremacía constitucional y los efectos vinculantes erga omnes que el artículo 243 C.P. confiere a esos fallos. En términos de la sentencia C-539/11 "en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho."

16. En cuanto al segundo de los ejes temáticos de la sentencia analizada, se tiene que la Corte concluye que la jurisprudencia vinculante sirve de criterio ordenador de la actividad de la administración. Esto en al menos en dos sentidos: (i) como factor decisivo ante la concurrencia de dos o más interpretaciones posibles de un texto normativo constitucional, legal o reglamentario; y (ii) como elemento dirimente ante la ausencia o disconformidad de posiciones jurisprudenciales.

Respecto a la primera función, se tiene que cuando la autoridad administrativa se encuentra ante varias posibilidades interpretativas de un precepto, deberá preferir aquella que tenga respaldo en las decisiones de los órganos de justicia investidos de la facultad constitucional de unificación de jurisprudencia. Ello en tanto esa competencia de las altas cortes tiene precisamente el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de trato ante autoridades judiciales. A su vez, debido a los efectos de cosa juzgada constitucional, la aplicación de la interpretación judicial es imperativa cuando se trata de aquella consignada en una sentencia de la Corte proferida en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

Frente al segundo sentido, la Corte también ha contemplado que cuando se esté ante la divergencia de interpretaciones de índole judicial, la administración deberá optar por aquella que mejor desarrolle los derechos, principios y valores constitucionales. De igual modo, deberá preferirse aquella interpretación judicial que se muestre más razonable, en términos tanto de aceptabilidad el ejercicio argumentativo realizado por la autoridad judicial, como de grado de protección y vigencia de dichos derechos, principios y valores. Como lo señala el fallo en comento, "… la jurisprudencia constitucional ha aclarado que en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con los parámetros constitucionales y legales fijados por las altas Cortes, de manera que no desconozcan el sistema axiológico de la Constitución y de la ley y, los parámetros que los máximos tribunales ordinarios, contenciosos y constitucionales hayan fijado para la interpretación de la Constitución y de la ley, interpretación de la Constitución y de la ley que debe hacerse de manera sistemática. (…) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley. La arbitrariedad o irrazonabilidad de una interpretación realizada por una autoridad administrativa se evidencia si (i) no resulta posible derivar de la norma el sentido normativo propuesto; y (ii) dicha interpretación hace nugatorios los fines, principios, valores y derechos consagrados por la Constitución, esto es, el orden constitucional entendido de manera sistemática, de manera que la administración se encuentra obligada tanto por los aspectos sustanciales como procedimentales de la Carta.14 (…) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley. La arbitrariedad o irrazonabilidad de una interpretación realizada por una autoridad administrativa se evidencia si (i) no resulta posible derivar de la norma el sentido normativo

propuesto; y (ii) dicha interpretación hace nugatorios los fines, principios, valores y derechos consagrados por la Constitución, esto es, el orden constitucional entendido de manera sistemática, de manera que la administración se encuentra obligada tanto por los aspectos sustanciales como procedimentales de la Carta.15"

17. Por último, la sentencia resalta cómo, a partir de la recopilación de diversos decisiones sobre la materia, el estándar aplicable cuando se trata del acatamiento de las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, resulta más estricto. En efecto, el artículo 243 C.P. confiere a las sentencias que adopta este Tribunal en ejercicio del control de constitucionalidad efectos erga omnes, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional e implican la prohibición para todas las autoridades de reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan las normas superiores que sirvieron de parámetro para el control. En otras palabras, los argumentos que conforman la razón de la decisión de los fallos de control de constitucionalidad son fuente formal de derecho, con carácter vinculante ordenado por la misma Constitución. A este respecto, el fallo C-539/11, amparado en diversas decisiones sobre el particular, afirma que "…por expreso mandato constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad. || Sobre el nivel de vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha precisado, que es necesario distinguir entre los tres componentes básicos de los fallos de constitucionalidad: la ratio decidendi, los obiter dictum y el decisum.16 Siendo estrictamente obligatorios la decisión y la ratio decidendi que la sustenta. Así mismo, ha aclarado que el desconocimiento de un fallo de control de constitucionalidad, por las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, por aplicación de una norma legal que haya sido declarada inexequible por la Corte, puede implicar la comisión del delito de prevaricato, y que es vinculante tanto la parte resolutiva como las consideraciones que fundamentan de manera directa e inescindible tal decisión.17"

En lo relativo a los fallos en los que la Corte ejerce el control concreto de constitucionalidad, también se reconoce su carácter vinculante para las autoridades judiciales y administrativas. Esto en el entendido que dichas decisiones, aunque son adoptadas frente a un asunto particular, no tienen efectos simplemente inter partes, puesto que en dichos fallos la Corte determina el contenido y alcance de los derechos constitucionales. Así, como se ha explicado en esta sentencia, si se parte de la base que (i) las reglas de derecho solo logran su armonización concreta luego de su interpretación; y (ii) la hermenéutica adelantada por las autoridades judiciales investidas de las facultad de unificar jurisprudencia, tiene carácter vinculante; entonces las razones de la decisión de los fallos proferidos en ejercicio del control concreto son un parámetro obligatorio para la aplicación, por parte de las autoridades, de las normas constitucionales en los casos sometidos a su escrutinio.

Lo anterior trae como consecuencia necesaria que el grado de vinculatoriedad que tiene el precedente constitucional para las autoridades administrativas, tenga un grado de incidencia superior al que se predica de otras reglas jurisprudenciales. Ello debido, no la determinación de niveles diferenciados entre los altos tribunales de origen, sino en razón de la jerarquía del sistema de fuentes y la vigencia del principio de supremacía constitucional. En otras palabras, en tanto la Carta Política prevé una regla de prelación en la aplicación del derecho,

que ordena privilegiar a las normas constitucionales frente a otras reglas jurídicas (Art. 4 C.P.) y, a su vez, se confía a la Corte la guarda de esa supremacía, lo que la convierte en el intérprete autorizado de las mismas (Art. 241 C.P.); entonces las reglas fijadas en las decisiones que ejercen el control constitucional abstracto y concreto, son prevalentes en el ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales. Por supuesto, en este último caso reconociéndose las posibilidades legítimas de separación del precedente que, se insiste, están reservadas a los jueces, sin que puedan predicarse de los funcionarios de la administración.

18. Con base en lo expuesto, la Corte concluyó que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 incurría en una omisión legislativa relativa, en tanto dejaba de hacer mención a la jurisprudencia constitucional como una de las fuentes a las que se encuentran vinculadas las autoridades administrativas para resolver los asuntos descritos en dicho precepto legal. Esto a pesar que según las distintas razones explicadas en la presente sentencia, ese precedente tiene carácter obligatorio para dichas autoridades. Por lo tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa" contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se entendiera que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.

Para sustentar este aserto, la Sala expresó los siguientes argumentos, que en razón su capital importancia para la resolución del problema jurídico materia de esta decisión, conviene transcribir in extenso:

(ii) En el presente caso considera la Sala que se cumple con los criterios para la configuración de omisión legislativa relativa, por cuanto:

(a) se configura la existencia una norma respecto de la cual procede predicar la omisión, en este caso la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa", en razón a que el Legislador omitió en esta expresión incluir como precedente judicial a ser tenido en cuenta por las entidades públicas, también al precedente que en materia constitucional sea dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como en control concreto de constitucionalidad;

(b) se configura igualmente una exclusión de las consecuencias jurídicas que prevé la norma, en este caso, se excluye de la consecuencia jurídica relativa al acatamiento del precedente judicial por parte de las entidades públicas o autoridades administrativas, el caso análogo del precedente constitucional, respecto del cual el Legislador omitió extender los efectos jurídicos de la norma. De esta manera, el Legislador no podía excluir el precedente constitucional, por cuanto constituye un expreso mandato constitucional, contenido en los artículos 241 y 243 superiores, que por ser asimilable al caso del precedente judicial en materia ordinaria o contenciosa administrativa debía de estar contenido en el texto normativo demandado. Lo anterior, configura una clara omisión por parte del Legislador, que de acuerdo con el precepto constitucional contenido en el artículo 241 Superior, resulta esencial e imprescindible para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(c) se cumple así mismo con la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión, esto del precedente constitucional;

(d) así mismo evidencia la Sala que la norma genera una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, en cuanto se excluye a las entidades públicas o autoridades administrativas de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial constitucional en sus decisiones, lo cual genera en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

(e) se constata la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador, en cuanto los artículos 241 y 243 superiores determinan que a la Corte se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional, efecto que no solo incluye la obligatoriedad frente a todas las autoridades públicas, de la parte resolutiva de las decisiones adoptadas, sino también la fuerza vinculante de las consideraciones ratio decidendi que sirven de fundamento directo e imprescindible para fundamentar el fallo. Por tanto, la Sala constata la existencia de un incumplimiento respecto de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador.

(iii) De igual modo, esta Corporación reitera en este punto, que el entendimiento del imperio de la ley a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. Al mismo tiempo, el respeto por el precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta en: (a) el respeto al debido proceso y del principio de legalidad; (b) el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las Cortes cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (c) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben motivarse de manera objetiva y razonable; (d) el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C.P.); (e) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley.

De manera particular, reafirma esta Sala que de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Por último, el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales y por tanto, una violación directa de la Constitución o de la ley, que puede dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas.

(iv) Así mismo, esta Corporación evidencia que si bien es una alternativa válida dentro del

margen de configuración del legislador, comenzar por imponerle a las autoridades administrativas que tengan en cuenta el precedente judicial en los ámbitos de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, también lo es que las materias a que alude la norma igualmente pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, evento en el cual su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. Por tanto, el legislador incurrió en este caso en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos erga omnes de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre.

(v) En consecuencia, la Sala concluye que el Legislador omitió incluir en la norma el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como concreto de constitucionalidad, de manera que desconoce la competencia constitucional -art.241 superior- confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior."

19. A partir de los argumentos anteriores, la Corte ofrece en la misma sentencia C-539/11, a partir de la síntesis comprehensiva de la jurisprudencia sobre la materia, un grupo de reglas conclusivas, útiles para resolver el problema jurídico planteado por la demanda formulada por el ciudadano Lara Sabogal. Estas reglas son las siguientes:

19.1. Todas las autoridades públicas administrativas se encuentran sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precedente judicial emanado de las altas cortes.

19.2. El entendimiento del concepto "imperio de la ley", al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales.

19.3. Todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley.

19.4. El mandato constitucional reseñado implica que las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las altas cortes o los fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos.

19.5. El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores

públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).

19.6. En caso de concurrencia de una interpretación judicial vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto similar o análogo dicha interpretación; ya que para estas autoridades no es aplicable el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces.

19.7. Inclusive en aquellos asuntos o materias que eventualmente no hayan sido interpretados y definidos previamente por la jurisprudencia, o respecto de los cuales existan criterios jurisprudenciales disímiles, las autoridades administrativas no gozan de un margen de apreciación absoluto, por cuanto se encuentran obligados a interpretar y aplicar las normas al caso en concreto de manera acorde y ajustada a la Constitución y a la ley, y ello de conformidad con el precedente judicial existente de las altas cortes;

19.8. Ante la falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia. Del mismo modo, si se está ante la presencia de diversos criterios jurisprudenciales existentes sobre una misma materia, las autoridades públicas administrativas están llamadas a evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso en concreto.

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 resolutiva (erga ommes 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.

19.10. El desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas; y (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela, contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.

Solución del cargo propuesto

20. La norma acusada prevé, como se explicó en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia, prescripciones que ordenan a las autoridades administrativas a aplicar las disposiciones jurídicas de manera uniforme a situaciones con supuestos fácticos y jurídicos análogos. Este

mandato, como es fácil observar, es una reiteración de los principios de seguridad jurídica, legalidad e igualdad, en los términos explicados en esta providencia.

El problema jurídico constitucional objeto de examen radica en la segunda disposición contenida en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, la cual ordena a las autoridades administrativas a tener en cuenta, para cumplir con su deber de acatamiento uniforme de las reglas jurídicas, las sentencias de unificación del Consejo de Estado que las interpreten y apliquen. Al respecto, la Sala advierte que una regla en ese sentido desarrolla los distintos postulados superiores, explicados en este fallo, que sustentan el carácter vinculante de las decisiones de las altas cortes. Así, resulta razonable y necesario que la parte primera de la ley mencionada, en tanto regula el procedimiento administrativo, disponga 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. Ello en razón de que corresponde a ese alto tribunal la facultad constitucional de delimitar, con fuerza de autoridad, el contenido y alcance de los preceptos legales que guían y delimitan la actividad de los servidores públicos que ejercen función administrativa. Esto, a su vez, redunda en el cumplimiento de los propósitos previstos por el legislador, consistentes en (i) reconocer a la jurisprudencia que emiten las altas cortes como fuente formal de derecho; (ii) propiciar, a partir de ese reconocimiento, el uso de las reglas de origen judicial por parte de las autoridades administrativas, de modo que se uniforme la aplicación del derecho y se evite la nociva práctica de diferir el reconocimiento de derechos y otras posiciones jurídicas, suficientemente definidas en las sentencias mencionadas, al escrutinio judicial.

21. No obstante, la Corte también reconoce que en la norma analizada, de manera similar al asunto estudiado por el Pleno en la sentencia C-539/11, el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias que unificación que adopte el Consejo de Estado, asunto que resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced la vigencia del principio de supremacía constitucional y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 C.P.

21.1. La Sala advierte, en primer término, que la norma acusada prevé el deber de las autoridades administrativas de tener en cuenta en la adopción de las decisiones de su competencia, las sentencias de unificación del Consejo de Estado, pero omite señalar que estos servidores públicos también están atados en sus actuaciones a la jurisprudencia constitucional. En otros términos, se cumple con el primer requisito de las omisiones legislativas relativas, consistente en la existencia de un deber constitucional, dirigido al legislador, de otorgar tratamiento jurídico similar a situaciones igualmente análogas. Según se ha expuesto, la vinculatoriedad del precedente se predica de las decisiones adoptadas por las distintas altas cortes, y la norma solo refiere a una especie de jurisprudencia, con exclusión de la proferida por este Tribunal.

21.2. De otro lado, la inclusión del precedente constitucional en el precepto analizado resulta obligatoria para el legislador, pues ello se colige de los principios de supremacía

constitucional y los efectos de la cosa juzgada constitucional, conforme lo expuesto esta sentencia. Así, se cumple con la segunda condición para la verificación de omisiones legislativas relativas. Ahora bien, es importante destacar que la misma norma acusada determina, como no podía hacerlo de otro modo, que las autoridades administrativas están sometidas a la aplicación uniforme de las normas constitucionales. Quiere ello decir, según los fundamentos jurídicos precedentes, que ese deber incorpora la obligación que dichas autoridades utilicen las reglas de derecho, derivadas de la jurisprudencia constitucional, que fijan el contenido y alcance de las normas de la Carta Política. Lo contrario significaría desconocer el artículo 241 C.P., norma que confía a la Corte la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Esto precepto, junto con el artículo 243 C.P., no son fórmulas retóricas del Estatuto Superior, sino la fuente normativa del carácter autorizado y vinculante de las subreglas jurisprudenciales creadas por esta Corporación. Por lo tanto, corresponde a las autoridades administrativas, en la toma de decisiones de su competencia, realizar un proceso de armonización concreta análogo al que se efectúa en sede judicial, el cual identifique y aplique los diversos materiales jurídicos relevantes al caso, fundado en una práctica jurídica compatible con la jerarquía del sistema de fuentes, el cual privilegia la vigencia de las normas constitucionales.

21.3. Se observa, según lo expuesto, que no concurre una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado, comprobándose con ello la tercera condición de las omisiones legislativas relativas. Por lo tanto, se está ante una distinción injustificada, la cual se funda en el desconocimiento del papel que cumple dicha jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta Política. En consecuencia, acreditados los presupuestos antes explicados, corresponde a la Corte adoptar una sentencia aditiva que integre al ordenamiento jurídico el supuesto normativo omitido por el Congreso. Así, la Sala declarará la exequibilidad de la disposición demandada por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las decisiones de unificación del Consejo de Estado y manera preferente, en razón de la jerarquía del sistema de fuentes previsto en la Carta y la vigencia del principio de supremacía constitucional, las decisiones de la Corte que interpreten las normas superiores aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, por supuesto, sin perjuicio de las sentencias que adopta esta Corporación en el marco del control abstracto de constitucionalidad, las cuales tienen efectos obligatorios erga omnes, según lo prescribe el artículo 243 C.P. y, por lo tanto, no pueden ser ignoradas o sobreseídas por ninguna autoridad del Estado, ni por los particulares. Esto habida consideración que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”, por los cargos analizados

en esta sentencia, en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El Procurador General refirió en esa oportunidad a las sentencias C-113/93, C-131/93, C-083/95, C-037/96, C-037/00, C-836/01, T-292/06 y C-335/08

3 Corte Constitucional, sentencia C-804/06 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

4 Ver, entre otras, las sentencias C-338/02 y C-070/09.

5 El texto de la norma es el siguiente:

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.

6 El texto de la disposición es el siguiente:

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.

8 Acerca de estas dificultades, agrupadas por la doctrina como el escepticismo ante las reglas jurídicas, Cfr... HART H.L.A. (2004) El concepto de derecho. Trad. Genaro Carrió. Abeledo Perrot. Buenos Aires. En especial, vid. Capítulo VII.

9 Para una explicación más detalladas desde la doctrina comparada, Vid. AARNIO, Aulis. (2000) Derecho, racionalidad y comunicación social. Ensayos sobre filosofía del derecho. Fontamara. México.

10 Sobre estos criterios se puede consultar la sentencia C-836 de 2001.

11 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-335/08.

12 Sentencia T-566 de 1998.

13 Sentencia T-439 de 2000.

14 Sentencia T-116 de 2004.

15 Sentencia T-116 de 2004.

16 Sobre estos conceptos ver las sentencia SU- 047 de 1999, sentencia C- 836 de 2001 y C-335 de 2008, entre otras.

17 Sentencia C-335 de 2008.