


Unificación jurisprudencial y poder judicial

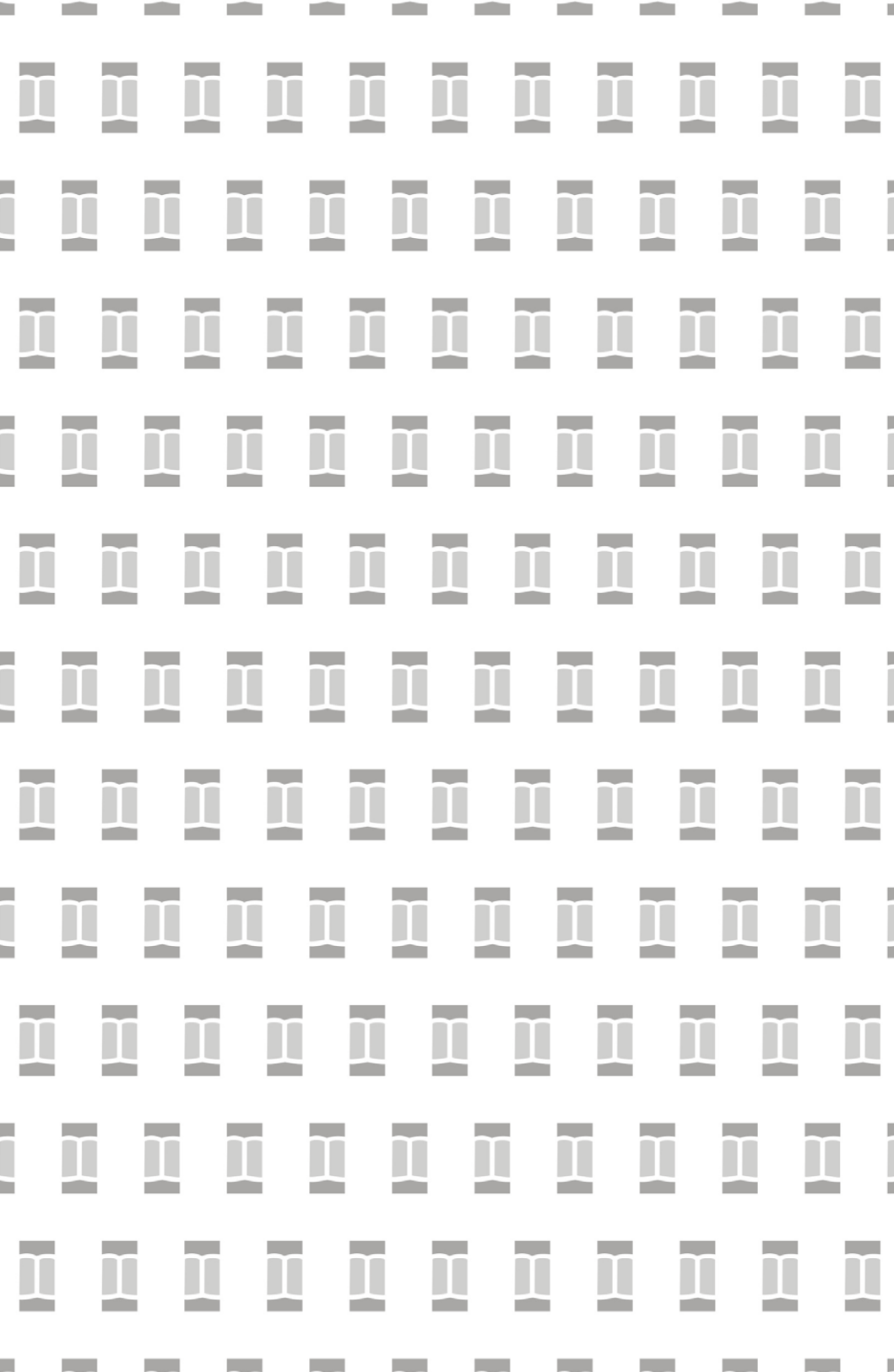
Análisis de las herramientas jurídicas
para el control a las decisiones
de unificación del Consejo de Estado

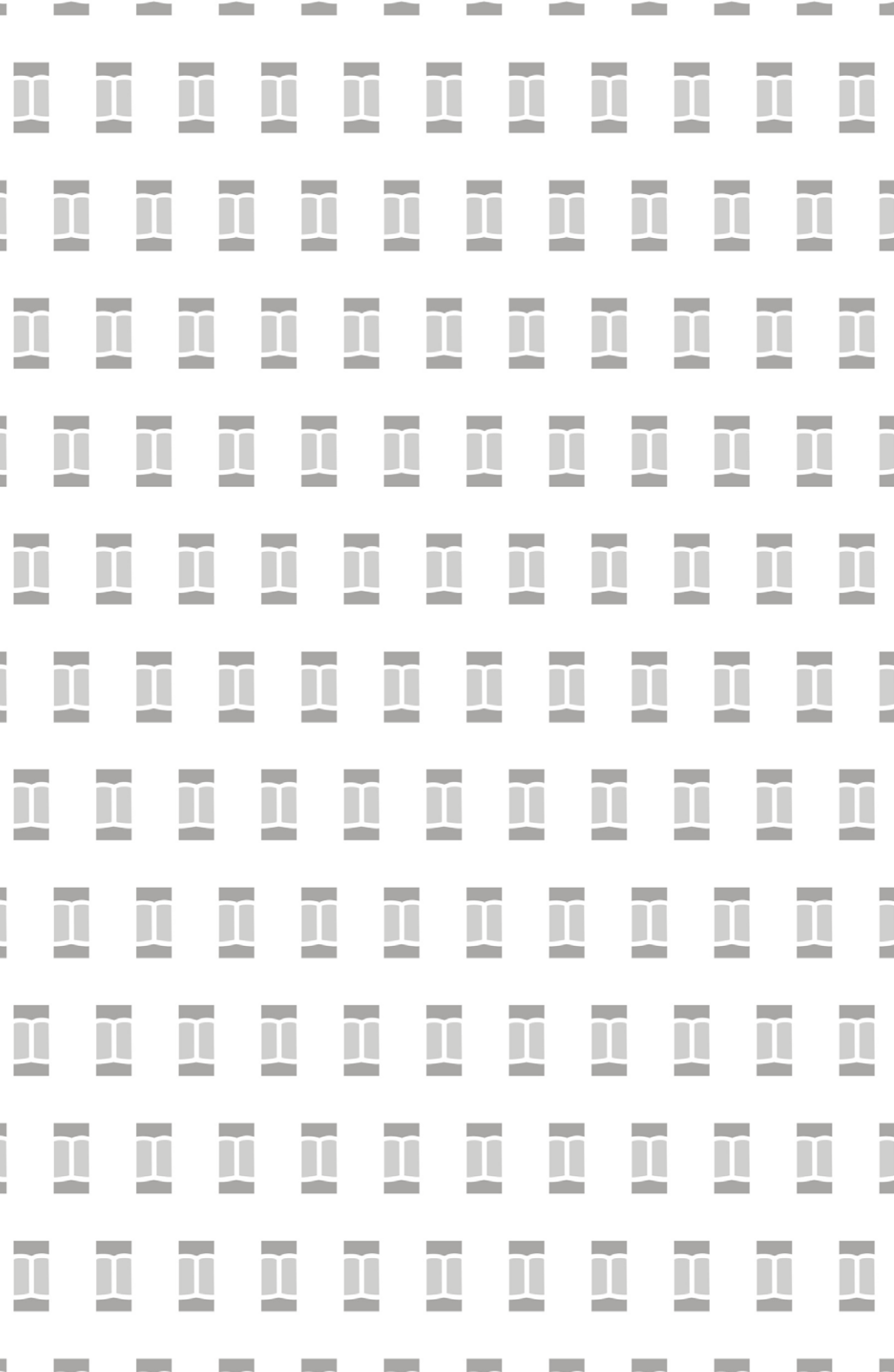
Jorge Mario Álvarez



 Ediciones
UNAULA

 Textos de
Maestrias





**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL
Y PODER JUDICIAL**

UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL Y PODER JUDICIAL

**Análisis de las herramientas jurídicas
para el control a las decisiones de unificación
del Consejo de Estado**

Jorge Mario Álvarez

 **Ediciones
UNAULA**

347.077

A473

Unificación jurisprudencial y poder judicial: análisis de las herramientas jurídicas para el control a las decisiones de unificación del Consejo de Estado / Jorge Mario Álvarez

Medellín, Colombia : Ediciones UNAULA, 2023.

90 páginas (Textos de Maestrías)

ISBNe: 978-628-7557-25-3

- I. 1. Unificación jurisprudencial – Colombia
2. Consejo de Estado – Jurisprudencia – Colombia
3. Precedente judicial (Derecho procesal) – Colombia
4. Control judicial – Colombia
5. Nulidad procesal (Derecho procesal) – Colombia

II. 1. Álvarez, Jorge Mario

TEXTOS DE MAESTRÍAS

Ediciones UNAULA

Marca registrada del Fondo Editorial UNAULA

UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL Y PODER JUDICIAL

Análisis de las herramientas jurídicas para el control a las decisiones de unificación del Consejo de Estado

© Universidad Autónoma Latinoamericana

© Jorge Mario Álvarez

Primera edición: junio de 2023

ISBNe: 978-628-7557-25-3

CORRECCIÓN DE TEXTOS

Fondo Editorial UNAULA

DISEÑO, DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Taller Artes y Letras S.A.S.

IMAGEN INTERVENIDA Y TOMADA DE

<https://unsplash.com/es/fotos/DZpc4UY8ZtY>

Hechos todos los depósitos legales que exige la Ley

Derechos de autor reservados

Hecho en Medellín - Colombia

Universidad Autónoma Latinoamericana UNAULA

Cra. 55 No. 49-51 Medellín - Colombia

PBX: [57+604] 511 2199

www.unaula.edu.co

El Derecho consiste en tres reglas o principios
básicos: vivir honestamente, no dañar a los
demás, y dar a cada uno lo suyo. Es el arte de lo
bueno y lo equitativo”

Marco Tulio Cicerón (106 A. C. - 43 A. C.)

Monografía presentada para optar al título magíster en Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma Latinoamericana - UNAULA (2021).

Director de tesis: Dúber Armando Celis Vela, Doctor en Filosofía

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	11
Introducción	13
1. El precedente judicial vinculante en órganos de cierre del ordenamiento jurídico como mecanismo para unificar la aplicación del derecho	19
1.1. La idea de precedente judicial en la legislación colombiana antes de la Constitución de 1991.....	20
1.2. Los avances del precedente judicial en el ordenamiento jurídico colombiano después de la Constitución Política de 1991	28
1.3. Análisis de las decisiones finales o de cierre en las jurisdicciones ordinaria, constitucional y administrativa.....	32
2. Sentencias de unificación en el Consejo de Estado y la implicación de sus precedentes en el derecho administrativo	35
2.1. La unificación en el derecho administrativo como garantía de legalidad para los administrados.....	36
2.2. Implicación de la unificación jurisprudencial en el derecho administrativo: desafíos de la unificación del Consejo de Estado para la justicia en Colombia	46

3. Instrumentos de control al precedente de unificación en las sentencias del Consejo de Estado	57
3.1. Instrumentos de control ciudadano en la jurisdicción constitucional: descripción y ejemplos	59
3.2. Análisis normativo de herramientas de control contra las sentencias de unificación en la jurisdicción administrativa: ¿existen o no instrumentos de control frente a la unificación realizada por el Consejo de Estado?	65
3.3. Propuestas de instrumentos externos de control ciudadano contra las sentencias de unificación del Consejo de Estado: control jurídico como límite al poder judicial en la jurisdicción administrativa.....	73
Conclusiones.....	79
Bibliografía	83

RESUMEN

La jurisprudencia ha dejado de ser una fuente auxiliar del derecho, como literalmente lo establece el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, para convertirse en un criterio vinculante. De hecho, hoy el Consejo de Estado tiene una competencia expresa para establecer reglas jurisprudenciales de carácter obligatorio mediante autos y sentencias de unificación jurisprudencial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La incidencia que tienen estas decisiones en la configuración del ordenamiento jurídico amerita un análisis exhaustivo de sus mecanismos de control. Este trabajo analiza las condiciones de posibilidad para el uso de herramientas de control sobre las decisiones de unificación del Consejo de Estado. En general, se concluye que hay algunas formas internas de control al poder de unificación del Consejo de Estado, pero no existe un sistema externo de control a dicho poder en la jurisdicción contencioso administrativa. En particular, se hace una propuesta de *lege ferenda* para que el legislador regule una herramienta de ese tipo, pues no habría mayores opciones para quienes están expuestos a sufrir una posible vulneración por cuenta de las decisiones de unificación, cuya modificación o revocación está sometida a la iniciativa exclusiva del Consejo de Estado.

RESUMEN

Palabras clave

Unificación jurisprudencial, precedente, herramientas de control, nulidad.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico colombiano está estructurado en distintos niveles que hacen posible el control al proceso de creación y aplicación del derecho. El artículo 4 de la Constitución Política de 1991 establece el principio de supremacía constitucional. A su vez, el artículo 241 le otorga a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” a través del control de constitucionalidad. En el mismo sentido, el artículo 237.2 constitucional le confiere al Consejo de Estado la atribución de controlar la constitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional. El artículo 238 *ibidem* faculta a la jurisdicción contencioso administrativa para suspender actos administrativos y, los artículos 137 y 138 de la ley 1437 de 2011, le otorgan competencia para anularlos. Por lo tanto, la estructura y los controles presentes en el ordenamiento jurídico colombiano buscan garantizar la coherencia del sistema normativo y determinan la prevalencia del principio de legalidad.

En el contexto de un diseño institucional que disciplina la aplicación de normas jurídicas, en Colombia el Consejo de Estado tiene la competencia para proferir sentencias de unificación—dada su importancia jurídica o trascendencia económica o social—, las cuales tienen carácter

vinculante y deben ser acatadas por todas las autoridades que integran la jurisdicción contencioso administrativa (*Cfr.* artículo 270 de la ley 1437 de 2011). En relación con la importancia de la jurisprudencia, no hay duda de que determinadas decisiones judiciales tienen fuerza vinculante (Corte Constitucional, sentencia C-284 de 2015) tanto para las altas cortes que las profieren como para los jueces de inferior jerarquía (Corte Constitucional, sentencia SU-354 de 2017).

La fuerza vinculante de la jurisprudencia es hoy de tal importancia que, el desobedecimiento por una autoridad pública "... de un fallo de control de constitucionalidad de las leyes o de la jurisprudencia sentada por aquéllas [las altas cortes] que comporte una infracción directa de preceptos constitucionales, legales o de un acto administrativo de carácter general" (Corte Constitucional, sentencia C-335 de 2008), le haría incurrir al servidor público en el delito de prevaricato. En la jurisdicción contencioso administrativa, el artículo 10 de la ley 1437 de 2011, consagra expresamente que las autoridades tienen el deber de aplicar las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en los asuntos de su competencia.

En esos términos, después de dictada una sentencia de unificación por el Consejo de Estado, los ciudadanos que acudan a la jurisdicción contencioso administrativa estarán sometidos a sus reglas. En caso contrario, sus pretensiones o excepciones serían negadas. Si los tribunales administrativos desconocen en sus fallos tales sentencias, la parte interesada tiene en sus manos el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2013, expediente radicado 11001-03-06-000-2013-00502-00(2177)). Así las cosas, la ley 1437 de 2011 dio un mayor valor a las

sentencias de unificación del Consejo de Estado, pues incluso la administración debe tenerlas en cuenta al decidir actuaciones administrativas, en el evento en que estas últimas presenten similares supuestos fácticos y jurídicos a la unificación.

Es importante destacar que el legislador no contempló herramientas jurídicas externas para que los destinatarios de las sentencias de unificación del Consejo de Estado pudieran ejercer control jurídico alguno sobre ellas, pues se consideran plenamente vinculantes y su interpretación es determinante para los casos sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa. Las sentencias de unificación únicamente están sujetas al control que eventualmente realice la misma corporación sobre sus propias decisiones, pero no tienen un control posterior que puedan ejercer las personas que, eventualmente, se verían afectadas por el carácter general de una decisión de unificación.

La existencia de un control sobre las sentencias de unificación del Consejo de Estado es importante en atención a posibles irregularidades en la decisión o a sus consecuencias jurídicas. La implementación de una posición jurisprudencial unificada podría entrar en conflicto con otros principios protegidos en el ordenamiento jurídico, en razón de que, eventualmente, afecte el interés público o cause un agravio injustificado, de ahí la importancia de la existencia de una herramienta jurídica de control para tal fin. Un control de esta naturaleza constituiría un límite razonable para el poder judicial en la jurisdicción contencioso administrativa, máxime cuando sus decisiones son vinculantes y gozan de presunción de legalidad. En otras jurisdicciones, como la constitucional, es posible acudir a un incidente de nulidad contra las sentencias de revisión por irregularidades que impli-

quen violación del debido proceso. Esto permite que la Corte Constitucional pueda anular sus propias decisiones a instancia de los interesados.

El objetivo fundamental de esta monografía consiste en analizar las herramientas jurídicas que hacen posible el control a las decisiones de unificación del Consejo de Estado. Por lo tanto, se estudia el alcance del precedente judicial vinculante en los órganos de cierre en el ordenamiento jurídico colombiano, al igual que la unificación de decisiones en las diferentes jurisdicciones. Luego, se hace énfasis en el diseño institucional de las sentencias de unificación del Consejo de Estado y se analiza la fuerza vinculante de sus precedentes para los administrados. Finalmente, se evalúan posibilidades y herramientas de control frente a dichos precedentes de unificación del Consejo de Estado dada la importancia de tienen para el ordenamiento jurídico y su obligatoriedad mientras no sean revocados.

El texto se desarrollará en tres capítulos. El primer capítulo trata sobre el precedente judicial vinculante en los órganos de cierre del ordenamiento jurídico colombiano. En particular, se realiza un breve acercamiento al concepto de precedente judicial, se plantea un análisis de las decisiones de cierre en las distintas jurisdicciones —ordinaria, constitucional y administrativa— y se exponen los elementos que las caracterizan. El segundo capítulo está dedicado a las sentencias de unificación en el Consejo de Estado en aras de contextualizar la implicación de sus precedentes en el derecho administrativo, analizar la importancia de dicha unificación en términos de legalidad para los administrados y evaluar los desafíos de su aplicación práctica. En el tercer capítulo se abordará la viabilidad de herramientas de control al precedente de unificación del Consejo de Estado

—haciendo énfasis en los instrumentos jurídicos de control con efectos similares en otras jurisdicciones y cortes de cierre, en especial la constitucional—.

La investigación que se propone es de naturaleza dogmática. El objeto es la descripción y el análisis de normas jurídicas y, al mismo tiempo, plantea algunas consideraciones críticas frente a las decisiones judiciales a título de “recomendaciones de *lege ferenda*” en orden a generar cambios en el ordenamiento jurídico (Courtis, 2006, p. 117), por iniciativa ciudadana. Este trabajo se realiza en el marco de las investigaciones crítico-normativas, con el que se busca proporcionar una perspectiva interpretativa para proponer soluciones a problemas que originan las instituciones del derecho positivo. En esa línea, se analizará la regulación normativa de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, respecto de las cuales el ordenamiento jurídico no parece ofrecer medios de control ciudadano. La idea es construir una interpretación que haga posible el control contra dichas sentencias, enmarcado en la necesidad de establecer límites a posibles errores del poder judicial.

Dada la relevancia del precedente judicial en Colombia, además del carácter vinculante de las decisiones de cierre, en el trabajo se propone que es necesario considerar la pertinencia de mecanismos posibles de control sobre las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Aunque con un alcance más limitado, una institución de esta naturaleza existe en la jurisdicción constitucional y, al mismo tiempo, debería adoptarse en la jurisdicción contencioso administrativa, pues las decisiones de unificación del Consejo de Estado —de obligatorio cumplimiento para las distintas autoridades administrativas— solo son revocables a iniciativa de la misma Corporación, aun cuando puedan generar afectación a los derechos de los administrados.

En ese orden de ideas, el referido control sobre las sentencias de unificación del Consejo de Estado se justifica precisamente en la medida en que fija reglas claras que deben ser atendidas cuando se acude a la jurisdicción contencioso administrativa para la resolución de conflictos. Siendo Colombia una República democrática y participativa, respetuosa de la dignidad humana —como lo establece el artículo 2 de la Constitución Política— una herramienta judicial de control de las sentencias de unificación propiciaría la prevalencia y aplicación efectiva de las garantías constitucionales, estableciendo un sistema de equilibrio entre el ejercicio del poder interpretativo del juez administrativo y la realidad ciudadana.



CAPÍTULO I

1. EL PRECEDENTE JUDICIAL VINCULANTE EN ÓRGANOS DE CIERRE DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMO MECANISMO PARA UNIFICAR LA APLICACIÓN DEL DERECHO

En Colombia, las decisiones judiciales de las altas cortes han dejado de ser un simple criterio auxiliar de interpretación y han adquirido fuerza vinculante en la actividad jurisdiccional con el fin de garantizar la aplicación uniforme del derecho. En términos generales, el precedente se ha incorporado en el ordenamiento jurídico mediante interpretaciones judiciales y algunas reformas legales (Pulido Ortiz y Barreto Moreno, 2019, p. 6). Tal institución se fundamentó en una reconstrucción de los principios de autonomía e independencia judicial, contenidos en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política, en aras de alcanzar estándares adecuados en materia de seguridad jurídica e igualdad.

En este capítulo se analizará el alcance del precedente judicial vinculante en órganos de cierre del ordenamiento jurídico como mecanismo para unificar la aplicación del derecho. El capítulo se ha dividido en tres partes: la primera, hace un breve acercamiento al concepto de precedente judicial en el ordenamiento jurídico colombiano antes de la Constitución Política de 1991. La segunda, se ocupa de describir los avances del precedente judicial en el ordenamiento jurídico colombiano en el marco de la constitución vigente. La tercera, efectúa un análisis de las decisiones de cierre en las jurisdicciones ordinaria, constitucional y administrativa.

La idea de este apartado es mostrar la elaboración que, en el sistema colombiano, se ha hecho del precedente judicial de los órganos de cierre de las jurisdicciones constitucional, ordinaria y contencioso administrativa, cuyas decisiones ostentan hoy carácter vinculante tanto para tales órganos, como para los jueces de inferior jerarquía. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad con la que cuentan las altas cortes para cambiar su precedente y de la que goza el resto de jueces para apartarse del precedente fijado por la respectiva corte de cierre, siempre que se cumplan los requisitos señalados por la jurisprudencia.

1.1. LA IDEA DE PRECEDENTE JUDICIAL EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La legislación colombiana no define el concepto de precedente judicial, el cual tiene un amplio uso en sistemas propios del *common law*. El sistema judicial colombiano se estructuró inicialmente con base en el modelo continental europeo, inspirado en el racionalismo de la revolución francesa que procuró construir un sistema ri-

guroso de normas generales, impersonales y abstractas. En este paradigma de aplicación del derecho, la ley se situaba como la principal fuente de derecho, mientras que la jurisprudencia operó solo como un criterio auxiliar (Bernal, 2008, p. 83). En efecto, las sentencias judiciales solo se consideraban vinculantes en aquellos procesos en los que eran dictadas sin que pudieran producir efectos en procesos distintos y posteriores.

La posición inicial que rechazaba a la jurisprudencia como fuente de derecho empezó a cambiar en Europa continental a mediados del siglo XIX. En Francia surgió la “jurisprudencia constante” y, en España, fue desarrollado el concepto de la “doctrina legal”, el cual fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano (López, 2006, p. 9). Según estos nuevos conceptos, la interpretación constante o reiterada que hiciera una corte de casación sobre un mismo punto se instituía como autoritativa para los jueces inferiores, lo cual implicaba reconocer que la ley tenía vacíos que podían ser colmados por la jurisprudencia. Lo anterior indica que la postura radical del legalismo francés que desdibujaba el papel de la jurisprudencia se fue transformando a lo largo de los siglos XIX y XX.

La doctrina legal fue adoptada en Colombia a través de la ley 61 de 1886 que organizó el sistema judicial a la luz del proyecto político de la regeneración. En general, plantea que el desconocimiento de la doctrina legal o su indebida aplicación es causal de nulidad y habilita al interesado para interponer el recurso extraordinario de casación (Congreso de la República, ley 61 de 1886, artículo 38). La mencionada ley definió a la doctrina legal como la interpretación que la Corte Suprema de Justicia hacía de una misma ley en tres decisiones uniformes, así como las declaraciones que hacía en, por lo menos, tres

decisiones uniformes con el fin de llenar vacíos legales (Congreso de la República, ley 61 de 1886, artículo 38). Posteriormente, la ley 153 de 1887 dispuso que, en casos dudosos, los jueces aplicarían la “doctrina legal más probable” consistente en “tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho” (Congreso de la República, ley 153 de 1887, artículo 10).

Más tarde, el legislador consideró suficiente dos decisiones o dos declaraciones de la Corte Suprema para que existiera la doctrina legal (Congreso de la República, ley 105 de 1890, artículo 371). Además, estableció que la Corte debía fijar con claridad, precisión y generalidad los términos “que constituyan regla de derecho” (Congreso de la República, ley 105 de 1890, artículo 383), lo cual se asemeja al concepto de precedente. Como se desprende del artículo 383 de la ley 105 de 1890, la Corte Suprema podía fijar la regla de derecho que se extraía en un caso concreto, fenómeno similar al precedente judicial en el que la Corte de cierre define una regla de derecho que debe aplicarse en casos futuros idénticos. Al fin, el artículo 4 de la ley 169 de 1896 retornó a la exigencia de tres decisiones de la Corte para que hubiera doctrina probable:

Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.

En ese orden de ideas, y de conformidad con el citado artículo 4 de la ley 169 de 1896, en la jurisdicción ordinaria son decisiones de cierre las que se consideran doctrina legal probable, esto es, tres sentencias uniformes sobre un mismo punto de derecho dictadas por la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación. Por lo tanto, la doctrina legal es vinculante tanto para la Corte Suprema como para los jueces de inferior jerarquía, y sólo puede ser cambiada por la misma Corte Suprema en el evento en que la doctrina se considere errónea.

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001, la cual dispuso que la Corte Suprema de Justicia y los demás jueces de la jurisdicción ordinaria podían apartarse de la doctrina probable de la Corte mientras cumplieran dos requisitos: el de transparencia y el de argumentación. El primero, exige precisar cuál es la doctrina de la cual se apartará el operador judicial, o cuál de los elementos de la doctrina será modificado. El segundo, requiere que se exprese, de manera suficiente, cuáles son las razones o las circunstancias especiales por las cuales no se seguirá la doctrina probable vigente. En palabras de la Corte Constitucional, se trata de razones de peso que justifican el cambio o el desobedecimiento de la doctrina probable por la modificación de las normas aplicables al caso cuando se deroga una ley o los cambios sociales, políticos o económicos que obligan a una reinterpretación del ordenamiento jurídico.

Además, la Corte Constitucional, en la sentencia C-836 de 2001, antes relacionada, señaló que son hipótesis que justifican los cambios de jurisprudencia, la variación de las situaciones sociales, políticas o económicas, así como los cambios normativos (Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001). Sobre el particular,

autores como Cuesta (2016) aclaran que cuando hay un cambio social, político o económico, o un cambio normativo o fáctico entre el caso 1 y el caso 2, no hay realmente un cambio de jurisprudencia sino dos casos diferentes que se someten a decisiones jurisprudenciales distintas. En sus términos:

Si al comparar el caso 1 con el caso 2 se encuentra diferencia en alguno de los tres componentes descritos (hechos que generan la *litis*, normas aplicadas o escenario histórico), se lidiaría con conflictos distintos que, por lo tanto, merecen decisiones diferentes (*distinguish* anglosajón). No sería propiamente un cambio de jurisprudencia (Cuesta, 2016, p. 54).

La Corte Constitucional ha precisado que las disposiciones jurídicas poseen cierto grado de indeterminación que, sumado al amplio número de operadores judiciales existentes, los cuales ejercen su función con autonomía e independencia en la interpretación de aquellas, genera una amplia gama de entendimientos. En un contexto de esta naturaleza, le corresponde “a la Corte Suprema, como autoridad encargada de unificar la jurisprudencia nacional, interpretar el ordenamiento jurídico. En esa medida, la labor creadora de este máximo tribunal consiste en formular explícitamente principios generales y reglas que sirvan como parámetros de integración, ponderación e interpretación de las normas del ordenamiento” (Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001).

La jurisprudencia, en palabras de Taruffo (2007), es un conjunto de sentencias o muchas decisiones, mientras que el precedente es “tendencialmente uno solo” (p. 97) y “provee una regla –susceptible de ser universalizada, como ya se ha dicho– que puede ser aplicada como

criterio de decisión en el caso sucesivo, en función de la identidad o, como sucede regularmente, de la analogía entre los hechos del primer caso y los hechos del segundo caso” (p. 88). En este sentido, la idea de precedente supone la existencia de decisiones previas que suministran criterios relativamente vinculantes para la decisión de casos subsecuentes. La expresión jurisprudencia, aclara Cuesta (2016), abarca tanto las sentencias de los órganos de cierre como las de los jueces de inferior jerarquía. Sin embargo, las providencias de los primeros tienen un mayor impacto que las de los segundos.

La aplicación del precedente supone, según Acevedo y Suárez (2017), “la identificación de los hechos relevantes para la asimilación respecto del caso que motivó la decisión anterior, y, ii) unas reglas de relevancia (o estándares de justicia material) que se extraen de la decisión que constituye el precedente aplicable al caso a decidir” (p. 29). Este modelo de aplicación del derecho no solo fortalece la seguridad jurídica en la aplicación de las normas, sino que garantiza una suerte de igualdad formal, pues los casos semejantes se deciden con las mismas razones de derecho.

En Colombia, según plantea Bernal (2008), la existencia del precedente se consolidó a partir de una interpretación realizada por la Corte Constitucional al artículo 230 de la Constitución Política de 1991. Aunque tal disposición literalmente consagra a la jurisprudencia como un criterio auxiliar, el juez constitucional hizo una reinterpretación que consolidó la posibilidad de una práctica judicial con la disciplina que supone el precedente en la aplicación del derecho.

Los defensores de la existencia de un precedente vinculante en el derecho colombiano fundamentaron su posición en las siguientes premisas: i) no es posible separar la ley de su aplicación por medio de la jurisprudencia; ii) el carácter de precedente de las sentencias judiciales es necesario para garantizar la coherencia y estabilidad del sistema jurídico, así como la igualdad de trato a los ciudadanos; iii) es posible desvirtuar la interpretación literal del artículo 230 de la Constitución frente a la jurisprudencia como criterio auxiliar, porque la sujeción de los jueces a la jurisprudencia no significa un riesgo para la independencia judicial que se garantiza cuando el juez se somete a las fuentes del derecho en vez de a la opinión de otras autoridades estatales (Bernal, 2008, p. 86).

En este orden, el precedente judicial que se aplica en Colombia, tomado de lo establecido en España con su doctrina legal probable del siglo XIX, ha permitido dar relevancia a la jurisprudencia, llenando los posibles vacíos de ley, y, por supuesto, dinamizando la aplicación del derecho, el mismo que hoy requiere adaptarse a nuevas realidades que la misma ley no regula, pero que el precedente logra resolver, como aplicación justa de la norma. Aunque la tradición jurídica colombiana tiene una marcada influencia del derecho continental, sin duda, la incorporación del precedente ha contribuido a la racionalización de la actividad judicial y a la satisfacción de valores plasmados en la constitución vigente.

Debe decirse que no toda sentencia judicial constituye precedente, ni cualquier pluralidad de sentencias judiciales tiene un alcance similar al que tiene el precedente. Efectivamente, se considera precedente en materia constitucional a aquella sentencia —una sola es

suficiente— expedida por la Corte Constitucional que define cuál es la interpretación adecuada de una norma jurídica aplicable a un supuesto fáctico; interpretación a partir de la cual es posible extraer una regla que resulta vinculante en casos futuros, tanto para dicha Corte como para los jueces de inferior jerarquía. En materia contencioso administrativa, la ley denomina al precedente “sentencia de unificación jurisprudencial”, como se verá más adelante.

Igualmente, como se dijo, no toda pluralidad de sentencias judiciales tiene un alcance similar al que tiene el precedente. En la jurisdicción ordinaria, para que un grupo de sentencias judiciales sea vinculante, deben: i) existir por lo menos tres decisiones, ii) provenir de la Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación, y iii) resolver de manera uniforme un mismo punto de derecho, en cuyo caso, y de acuerdo con la ley, se denomina doctrina probable. La práctica del precedente en Colombia, pese a las dificultades, ha permitido alcanzar adecuados estándares de seguridad jurídica e igualdad sin afectar la autonomía de los jueces, pues la sujeción del juez a la ley también incluye las interpretaciones realizadas con autoridad por los órganos de cierre del ordenamiento jurídico.

1.2. LOS AVANCES DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

El ordenamiento jurídico colombiano considera a la jurisprudencia como un criterio auxiliar para la toma de decisiones según lo determina el artículo 230 de la constitución vigente. Sin embargo, esta disposición no puede leerse de manera literal, ya que la Corte Constitucional ha señalado que la jurisprudencia contiene las normas que especifican el contenido de las disposiciones jurídicas. Por tanto, la interpretación de las fuentes del derecho también hace parte del imperio de la ley. Al respecto, es claro que la jurisprudencia es criterio auxiliar solo en tanto apoya la determinación del sentido y alcance del derecho (Bernal, 2008, p. 88). Por el contrario, en el evento en que se fije un precedente judicial, el mismo se considera plenamente vinculante, tanto para las cortes de cierre como para los jueces de inferior jerarquía, quienes pueden ser sancionados si no lo respetan (Cuesta, 2019, p. 9).

En la legislación colombiana existen, en consecuencia, disposiciones que se refieren específicamente a la relevancia del precedente judicial, tales como la ley 1395 de 2010 que, en su artículo 115, faculta a los jueces y magistrados para que, en el evento en que existan precedentes jurisprudenciales, puedan fallar o decidir casos similares que estén a despacho para fallo. El citado artículo le da una significativa función al precedente judicial y dota de mayor dinamismo a la administración de justicia. En estos términos, los jueces pueden aplicarlo directamente, en el momento de resolver, a casos con similares supuestos fácticos y jurídicos a los del caso previo que constituye precedente.

El precedente no siempre goza de legitimidad. A pesar de su carácter vinculante, puede ser revocado: i) por situaciones como la inaplicabilidad en la práctica de sus reglas dada la inoperancia de las mismas; ii) porque se reconoce que su interpretación fue equivocada; iii) porque el actual entendimiento de la doctrina se considera injusto en atención a los cambios sociales, culturales, entre otros, o iv) por la obsolescencia de la decisión en atención al progreso de los principios jurídicos (Bernal, 2015, p. 203)

En la jurisdicción constitucional también se ha hecho referencia constante a la importancia del precedente cuando resulta de la interpretación de normas constitucionales aplicables a un caso. La Corte Constitucional, en su condición de guardiana de la supremacía constitucional, tiene la facultad de fijar las reglas jurisprudenciales que son vinculantes frente al ejercicio de las competencias adscritas a las autoridades administrativas y judiciales (Corte Constitucional, sentencia C-634 de 2011).

La ley 1437 de 2011 ha fijado de forma clara el alcance del precedente judicial en la jurisdicción contencioso administrativa, precisamente al considerar que las sentencias de unificación del Consejo de Estado que agrupan el señalado precedente son de obligatorio cumplimiento para las autoridades administrativas, quienes tienen el deber de aplicarlas en los asuntos de su competencia. Además, las sentencias de unificación en la jurisdicción contencioso administrativa pueden ser extendidas, según los artículos 102 y 269 de la ley 1437 de 2011, a quienes lo soliciten, siempre que se encuentren en el mismo supuesto fáctico y jurídico de dichas sentencias.

La citada ley 1437 de 2011 también establece un recurso extraordinario contra las sentencias de los tribunales administrativos cuando ellas se opongan a las sentencias de unificación (artículos 257 y siguientes *ibidem*). La desatención de este precedente de unificación “expone la decisión administrativa a su demanda y anulación judicial. Dicho de otro modo, expedir una decisión administrativa en un sentido contrario a un precedente claro e inequívoco sin una razón de mayor peso que lo justifique, es tanto como emitir, a sabiendas, un acto nulo (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicios Civil, 2013, expediente radicado 11001-03-06-000-2013-00502-00).

De esta forma, la unificación jurisprudencial en la jurisdicción contencioso administrativa es reflejo del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y ante las autoridades, entre las cuales se encuentran los jueces. Éstos, en su labor de administrar justicia, deben aplicar la jurisprudencia unificada, “pues en la medida en que se presente una misma situación de hecho y de derecho, se acudirá a ella para darle solución en derecho y en justicia a los conflictos” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente radicado 110010326000201300019-00).

El artículo 270 de la ley 1437 indica que las sentencias de unificación jurisprudencial son aquellas que profiere o haya proferido el Consejo de Estado por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar jurisprudencia; también aquellas que expida para decidir recursos extraordinarios y en sede del mecanismo de revisión previsto en la ley 270 de 1996. De la citada disposición se desprende que el único órgano competente para expedir sentencias de unificación es el Consejo de Estado a través de sus secciones, subsecciones o salas, lo cual también se encuentra señalado en los ar-

títulos 14, 15 parágrafo 1, 17 numeral 3, y 31 del acuerdo 080 de marzo 12 de 2019, mediante el cual la Sala Plena del Consejo de Estado expidió su Reglamento Interno.

En los términos anteriormente indicados, las decisiones de unificación son “sentencias”, es decir, se deja por fuera otro tipo de pronunciamientos judiciales, tales como los autos. No obstante, el Consejo de Estado ha unificado jurisprudencia por medio de autos, apartándose así de la literalidad de la disposición indicada. Basta citar, a manera de ejemplo, la unificación hecha en los autos del 24 de junio de 2014 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con radicado 25000-23-36-000-2012-00395-01(49299) y del 28 de marzo de 2019 de la Sección Segunda con radicado 15001-23-33-000-2003-00605 01(0288-15).

Es importante entonces, que todas las autoridades respeten la constitución y la ley, y en la misma medida, el precedente judicial de las altas cortes (Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011), teniendo en cuenta que dicha interpretación normativa es parte del debido proceso y legalidad, necesaria de aplicar en forma preferente por los servidores públicos (Corte Constitucional, Sentencia C-539 de 2011). De hecho, la motivación de las decisiones de acuerdo con el precedente judicial de las altas cortes: “(i) garantiza la certeza por parte de [sic] los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad...” (Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011).

No puede desconocerse entonces, la importancia del precedente judicial en la legislación colombiana; por el contrario, hoy es un elemento fundante de la estructura, el cual hace que el derecho aplicado goce de mayor eficiencia y de coherencia frente a su aplicación práctica.

1.3. ANÁLISIS DE LAS DECISIONES FINALES O DE CIERRE EN LAS JURISDICCIONES ORDINARIA, CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

La Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 7 de la ley 1285 de 2009, que modifica el artículo 16 de la ley 270 de 1996, actúa, en sus distintas salas, como tribunal de casación. Por tanto, cuenta con competencia para unificar su jurisprudencia y se considera el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, cuyas decisiones son vinculantes para los tribunales superiores y los jueces de inferior jerarquía, siendo estos últimos considerados únicamente como órganos de instancia.

Este atributo de fuente formal y material de derecho de la jurisprudencia, de acuerdo con el carácter vinculante que la precede, es desconocido por algunos autores frente a las decisiones de unificación en la jurisdicción contencioso administrativa. Vargas-Florián (2018) sostiene que “el Consejo de Estado no se ha ocupado de una acuciosa expedición, recopilación y publicación de sentencias con carácter vinculante” (p. 1). Esto último es una contradicción teniendo en cuenta la relevancia dada a la unificación que realiza del Consejo de Estado, que se constituye en fuente de interpretación obligatoria para autoridades y administrados a partir de la ley 1437 de 2011.

El Consejo de Estado profiere decisiones de unificación jurisprudencial en la jurisdicción contencioso administrativa, las cuales, aunque no fueron definidas por la ley 1437 de 2011, sí señala cuáles pronunciamientos constituyen esta clase de providencias. Las sentencias de unificación “tienen por finalidad garantizar la aplicación de la Constitución, la ley y el reglamento, de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos

supuestos fácticos y jurídicos” (Vargas, 2012, p. 130). El órgano de cierre puede expedir una sentencia de unificación de oficio, por solicitud de parte, por remisión de las subsecciones o de los tribunales, o por solicitud del Ministerio Público cuando existan razones de importancia jurídica, económica o social, o por la necesidad de sentar jurisprudencia sobre procesos pendientes de fallo en los que haya necesidad de unificar jurisprudencia (Consejo de Estado, Sección Cuarta, 2013, expediente radicado 11001-03-27-000-2013-00003-01(19901)).

Así las cosas, las decisiones de cierre de la jurisdicción ordinaria, constitucional y administrativa permiten evidenciar la importancia del precedente vinculante y su papel esencial frente a posibles diferencias de criterios que surjan entre los distintos operadores jurídicos, lo cual implica una mejora considerable en la administración de justicia. En conclusión, la relevancia del precedente judicial en Colombia, la misma que hoy se evidencia con la unificación jurisprudencial en los distintos órganos de cierre, y que implica la creación de reglas vinculantes, no es ajena a la jurisdicción contencioso administrativa, en donde también se aplica la citada unificación por el Consejo de Estado, la cual ha generado impactos y desafíos en su aplicación práctica, que consideramos importante analizar en el capítulo siguiente.



CAPÍTULO II

2. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN EN EL CONSEJO DE ESTADO Y LA IMPLICACIÓN DE SUS PRECEDENTES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

En la tradición jurídica colombiana el concepto de unificación jurisprudencial ha estado presente, desde sus inicios, en la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, se trata de un concepto relativamente reciente y en constante construcción en lo que concierne a la jurisdicción contencioso administrativa, en la cual no ha estado exento de desafíos. La importancia de la unificación para los administrados obedece a que se considera una garantía de legalidad, pues determina no solo el acatamiento del ordenamiento jurídico, sino la interpretación unívoca que debe hacerse de las disposiciones por los operadores judiciales, en la solución de casos sometidos a su conocimiento.

En este capítulo se abordará lo relacionado con las sentencias de unificación del Consejo de Estado y los efectos de sus precedentes en el derecho administrativo. El capítulo está com-

puesto por dos partes: en la primera, se hace una aproximación al concepto de unificación en la legislación colombiana hasta llegar al derecho administrativo. En la segunda, se detallan las implicaciones de la unificación jurisprudencial en el derecho administrativo, en especial, frente a los desafíos que ha conllevado tal unificación para la justicia en Colombia.

En este apartado se pretende analizar el avance inicial del concepto de unificación en la legislación colombiana. Esta institución hace su aparición en la jurisdicción contencioso administrativa para garantizar la seguridad jurídica en la aplicación del derecho. No obstante, son muchos los desafíos que ha tenido que afrontar el Consejo de Estado para lograr la unificación de su jurisprudencia, incluyendo los cambios internos. Además, supone retos frente a los principales destinatarios de las decisiones judiciales, lo cual exige un cuidadoso análisis dogmático.

2.1. LA UNIFICACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO GARANTÍA DE LEGALIDAD PARA LOS ADMINISTRADOS

La unificación jurisprudencial en Colombia, para Hernán Fabio López (2019) constituye una misión central, pues la jurisprudencia reiterada hace posible establecer criterios de certeza en el sistema (p. 843). Inicialmente, esta se asignó al máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, esto es, a la Corte Suprema de Justicia, a partir de los artículos 4 de la ley 169 de 1896 y 519 de la ley 105 de 1931 —Código Judicial—. Esta unificación requería agotar, entre otro, el recurso extraordinario de casación, considerado como la herramienta procesal que tiene como fin la defensa de la ley y la unificación jurisprudencial (Calamandrei, 2007, p. 64).

A diferencia de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado no tuvo, desde su aparición —efectuada mediante el decreto de creación del 30 de octubre de 1817, atribuido a Simón Bolívar (Galindo, 2004, p. 81)—, una función de unificación jurisprudencial. En el marco de su evolución normativa frente a las competencias atribuidas al Consejo de Estado, sólo posteriormente adquirió la condición de órgano contencioso administrativo de acuerdo con el artículo 141 de la Constitución Nacional de 1886. Finalmente, la jurisdicción contencioso administrativa se consolidó mediante acto legislativo 3 de 1910 y la ley 130 de 1913, sin que se hiciera referencia alguna a la unificación.

Dentro de los objetivos que dieron vida a la jurisdicción contencioso administrativa no estuvo, en principio, el de la unificación jurisprudencial. El propósito fue crear un órgano especializado que ejerciera el control de la actividad administrativa, idea que los redactores de la ley 130 de 1913 tomaron del derecho francés. En Colombia, el Consejo de Estado se caracteriza por su naturaleza de órgano especializado, pues no es administrativo, sino que forma parte de la rama judicial. Además, dentro de esta última, se diferencia de los jueces ordinarios por el tipo de asuntos de conocer y resolver (Díaz, 2013, p. 117).

El informe de la Comisión de Abogados Auxiliares que antecedió a la ley 130 de 1913 sostuvo que los dos principales motivos que se tenían para que se diera vida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, eran en su orden: i) la separación de los poderes judiciales y administrativos, y ii) la necesidad de la correcta aplicación de las leyes administrativas (Galindo, 2004, p. 99). Por tanto, es claro que la unificación jurisprudencial nunca se consideró un elemento fundante para la creación de dicha jurisdicción.

A partir del progreso legal de más de medio siglo en la jurisdicción contencioso administrativa, hace su aparición el concepto de unificación jurisprudencial en su normativa. Así puede encontrarse, por ejemplo, en el artículo 24 del decreto 528 de 1964, el cual dispuso que las salas o secciones de lo contencioso administrativo funcionarían separadamente, excepto cuando fuera a modificarse la jurisprudencia. En este último caso, dichas salas o secciones debían funcionar conjuntamente.

Asimismo, el artículo 2 de la ley 11 de 1975 creó el recurso de súplica ante la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, el cual podía interponerse cuando alguna de las secciones de la Corporación dictara un auto interlocutorio o una sentencia contraria a la jurisprudencia. En época más reciente, la ley 1285 de 2009 creó el mecanismo eventual de revisión en acciones populares y de grupo, el cual permite a las secciones del Consejo de Estado la unificación jurisprudencial con la selección, para su revisión, de las providencias dictadas por los tribunales administrativos donde se disponga la finalización o archivo de un proceso judicial.

Posteriormente, en la redacción de la ley 1437 de 2011, la Comisión Redactora discutió cuál tendría que ser la función del Consejo de Estado como máximo tribunal de lo contencioso administrativo, esto es, si debía ocuparse de recursos extraordinarios, como el de casación, o si debía fungir como juez de instancia. Esta última opción fue la acogida por la Comisión (Arboleda, 2011, p. 367), derivada de la postura de la Corte Constitucional que, en sentencia de constitucionalidad, señaló que el Consejo de Estado nunca fue concebido como una corte de casación, sino como un cuerpo consultivo y como tribunal encargado de resolver conflictos en los que estuviere

involucrada la administración pública, ya que la función de tribunal de casación fue prevista exclusivamente por el constituyente para la Corte Suprema de Justicia (Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2008).

La ley no define qué es una sentencia de unificación jurisprudencial en el derecho administrativo. Sin embargo, de lo establecido en los artículos 10, 102, 269 y 270 de la ley 1437 de 2011, es posible sostener que son providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado en las que se establecen reglas interpretativas para disposiciones jurídicas. Tales reglas son aplicables a los casos futuros que guarden similitudes fácticas y jurídicas con el caso en el que se unifica jurisprudencia. Estas providencias de unificación jurisprudencial pueden ser sentencias o autos, según lo contemplan los artículos 18 y 79 de la ley 2080 de 2021.

En ese orden de ideas, no todo auto o sentencia del Consejo de Estado constituye una decisión de unificación jurisprudencial, sino solo las expedidas en el marco de las siguientes tres vías: (i) providencias en las que dicha corporación decide unificar un determinado punto de derecho a partir de la necesidad de hacerlo por su importancia jurídica, económica o social; (ii) sentencias mediante las cuales resuelve los recursos extraordinarios contemplados en la ley para la jurisdicción contencioso administrativa —recurso de revisión y recurso de unificación jurisprudencial—, y (iii) sentencias a través de las cuales decide el mecanismo eventual de revisión previsto para las acciones de grupo y las acciones populares conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009 (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 78).

Por lo tanto, cuando se trata de unificación jurisprudencial por importancia jurídica, económica o social, el Consejo de Estado tiene la atribución de dictar la corres-

pondiente sentencia o auto, de oficio o por solicitud de sus secciones o subsecciones, de los tribunales, de las partes, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado —si previamente se constituyó en parte dentro del proceso—, e incluso por solicitud del Ministerio Público. En estos tres últimos casos, la solicitud de unificación debe presentarse antes de que se registre la ponencia de fallo. En los demás casos, no se aplica dicho límite. La Sala Plena de lo contencioso administrativo unifica jurisprudencia cuando el respectivo asunto es remitido por las secciones o cuando el objeto de la unificación corresponda a aspectos de carácter procesal aplicables en todas las secciones. Estas, por su parte, tienen competencia para la unificación en los eventos restantes, es decir, cuando la remisión del caso es efectuada por las subsecciones, sus magistrados o los tribunales administrativos (Cfr. ley 2080 de 2021, artículo 79).

La solicitud de unificación jurisprudencial por motivo de importancia que se efectúe a instancia de parte, del Ministerio Público o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, debe indicar cuál es la importancia que reviste el asunto o cuál es la necesidad o la divergencia de criterios que exige que la jurisprudencia se unifique. Contra la decisión del Consejo de Estado, de asumir el conocimiento del caso para unificar o no su jurisprudencia, no procede ningún recurso. Por último, la ley le ordena al Consejo de Estado que implemente un mecanismo electrónico al que puedan acceder los ciudadanos para que conozcan las materias que están en trámite de unificación y puedan proponerle que, de oficio, unifique su jurisprudencia por importancia jurídica, económica o social, o por necesidad de precisión ante interpretaciones divergentes (Cfr. ley 2080 de 2021, artículo 79).

Otro camino por el cual se unifica jurisprudencia consiste en la resolución de los recursos extraordinarios contemplados en la ley para la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, el recurso de revisión y el recurso de unificación jurisprudencial (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículos 248 y 256). El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por los jueces administrativos, por los tribunales administrativos y por las subsecciones y secciones del Consejo de Estado. Este recurso no puede ser utilizado para replantear el debate procesal culminado, ni para reabrir discusiones en torno a la valoración que de los medios probatorios se hizo en las instancias, pues tales cuestiones deben ventilarse mediante los recursos ordinarios (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2019, expediente radicado 45705).

La competencia para resolverlo es del superior jerárquico de quien dictó la respectiva sentencia. Así, los tribunales la tienen en relación con los juzgados administrativos; las subsecciones y secciones del Consejo de Estado en relación con los tribunales, y la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado en relación con sus subsecciones y secciones. Sin embargo, en el marco del recurso extraordinario de revisión, solo se unifica jurisprudencia en las providencias proferidas por el Consejo de Estado, esto es, las adoptadas por las subsecciones, la secciones y la Sala Plena de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 270 de la ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 78 de la ley 2080 de 2021.

El recurso extraordinario de revisión tiene unas causales expresamente previstas en la ley que aluden generalmente a circunstancias o hechos contenidos en la sentencia por revisar o que incidieron en ella, de los cuales se tiene noticia después. Así ocurre con: i) la nu-

lidad originada en la sentencia contra la cual no procede apelación, o por el hecho de hallarse documentos decisivos que hubieran provocado una sentencia con un sentido diferente, pero que no fueron aportados al proceso por causa no imputable a la parte interesada; ii) la edificación de la sentencia en documentos falsos; iii) la fundamentación de la sentencia en un dictamen pericial emitido por peritos condenados por ilícitos cometidos en su emisión; iv) la existencia de violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia y que así se haya declarado en condena penal; iv) la presentación, después de la sentencia, de alguna persona con mejor derecho, o que la sentencia dictada sea contraria a otra que haya hecho tránsito a cosa juzgada. La revisión también aplica respecto de providencias judiciales que impongan el pago de sumas periódicas a cargo a fondos públicos o conciliaciones o transacciones con el mismo efecto (Cfr. ley 1437 de 2011, artículo 250).

El término para presentar el recurso extraordinario de revisión es de un año contado desde la firmeza de la sentencia por recurrir o desde la ejecutoria de la sentencia penal cuando se trate de las causales que exigen condena penal. Cuando se trate del reconocimiento de sumas periódicas a cargo de la Nación, el término para interponer el recurso de revisión es de cinco años contados desde la ejecutoria de la sentencia que impuso el reconocimiento, o desde el perfeccionamiento de la transacción o la conciliación (Cfr. ley 1437 de 2011, artículo 251). Si el recurso resulta fundado, quien lo resuelve invalida la sentencia recurrida y dicta otra de reemplazo, salvo cuando se trate de la causal de nulidad de la sentencia o del reconocimiento de sumas periódicas contra el tesoro público que sean superiores a las que en derecho correspondían, pues en estos casos, lo procedente es

anular la decisión y devolver la actuación a la autoridad competente para que falle nuevamente (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 70).

El otro recurso extraordinario, cuya resolución permite unificar jurisprudencia, es el de unificación jurisprudencial que tiene como propósito asegurar la uniformidad de la interpretación del derecho y de su aplicación, así como la protección de los derechos involucrados y la reparación de los daños ocasionados (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 256). Desde la perspectiva del sistema democrático y participativo contemplado en la Constitución Política, la unificación jurisprudencial se constituye en una “herramienta que empodera a las personas en su facultad de exigir la efectividad de sus derechos” (Cuevas, 2021, p. 709). Este recurso procede contra las sentencias que, en única o primera instancia, expiden los tribunales administrativos cuando ellas sean contrarias a una sentencia de unificación del Consejo de Estado (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 71). La competencia para resolverlo recae en la sección de la sala plena de lo contencioso administrativo de dicha corporación de acuerdo con la especialidad de cada una de ellas (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 259).

La procedencia del recurso está condicionada a las cuantías fijadas en el artículo 257 de la ley 1437 de 2011, con la modificación que hiciera la ley 2080 de 2021. No obstante, cuando se trate de procesos de nulidad con restablecimiento del derecho de orden laboral o pensional, no aplican las cuantías como condición para su procedencia. Por otra parte, el recurso comentado es improcedente en tratándose de acciones de tutela, de cumplimiento y de acciones populares. Tienen legitimación para presentarlo, a través de apoderado y dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria de la sentencia del

tribunal, quienes resulten afectados por ella, siempre que la hubieren apelado o, en su caso, que hubieren adherido a la apelación de la otra parte cuando el fallo de segunda instancia confirme el de primera.

El recurso se presenta ante el respectivo tribunal administrativo con los requisitos que exige la ley, que consisten en indicar las partes del proceso y la sentencia recurrida, relacionar de manera concisa los hechos relevantes del litigio, y precisar cuál es la sentencia de unificación que fue contrariada por el tribunal, así como las razones que sustentan la contrariedad mencionada. Si la recurrente es una sola parte, ella puede solicitar la suspensión del cumplimiento de la sentencia impugnada, para lo cual el tribunal debe fijar una caución y su monto para garantizar al pago de los perjuicios que eventualmente lleguen a ocasionarse por cuenta de la suspensión (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 262).

Una vez el tribunal conceda el recurso debe ser remitido el expediente al Consejo de Estado y repartido a la sección respectiva según la especialidad. Si el recurso reúne los requisitos legales debe ser admitido, de lo contrario, se otorga el término de cinco días para subsanarlo so pena de rechazo. También se rechaza el recurso cuando sea improcedente, cuando no tenga como fundamento una sentencia de unificación jurisprudencial o teniéndolo, resulte inaplicable al caso concreto. Si el recurso prospera, la sentencia del tribunal administrativo es anulada y se dicta la sentencia de reemplazo (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículos 74 y 75).

La otra vía, a través de la cual se unifica jurisprudencia, es mediante el mecanismo eventual de revisión establecido en el artículo 11 de la ley 1285 de 2009. Este mecanismo es diferente al recurso extraordinario de revisión, y tiene como fin unificar jurisprudencia, pero

solo en el ámbito de las acciones de grupo y las acciones populares (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 272). Procede por solicitud de parte o del Ministerio Público contra las sentencias adoptadas por los tribunales administrativos que no sean apelables, cuando contengan contradicciones de interpretación o cuando se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado o a su reiterada jurisprudencia (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 272). Esto último se torna interesante en el sentido que se le otorga fuerza vinculante no solo a las sentencias de unificación, sino también, a la jurisprudencia uniforme, es decir, a un conjunto de fallos que decidan de manera uniforme casos que guarden similitudes fácticas y jurídicas relevantes.

La solicitud del mecanismo eventual de revisión se presenta ante el tribunal que dictó el fallo, dentro de los ocho días siguientes a la ejecutoria de la providencia que finalice el proceso, expresando las razones que lo fundamentan. El tribunal debe enviar el expediente a la sección del Consejo de Estado que corresponda según la especialidad. El Consejo de Estado cuenta con un término de tres meses para resolver motivadamente si accede o no a revisar el caso. Si se resuelve no revisar el asunto, dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la negativa, el solicitante puede insistir en su petición. Si el caso es seleccionado para revisión, el Consejo de Estado tiene seis meses para proferir sentencia de unificación. Si el mecanismo sale adelante, la sentencia del tribunal se invalida y se dicta la sentencia de reemplazo (*Cfr.* ley 1437 de 2011, artículo 274).

Sin lugar a dudas, la unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado ha cobrado mayor relevancia a partir de la ley 1437 de 2011. En esta normatividad se ratifica el carácter vinculante de sus decisiones, no solo de las sentencias de unificación como tal, sino también de

grupos de providencias reiteradas o uniformes, como ocurre con el mecanismo eventual de revisión. La unificación se presenta como una importante herramienta que pretende garantizar la seguridad jurídica en tanto los casos tengan similitudes fácticas y jurídicas que deban resolverse de la misma forma. Al mismo tiempo, salvaguarda el principio de igualdad y el de legalidad. En realidad, se trata de algo más que el simple seguimiento de lecturas literales a las disposiciones jurídicas, pues la legalidad comprende también el respeto de la interpretación que las altas cortes hacen de aquellas. En otros términos, los jueces en sus providencias están sometidos al imperio de la ley, como lo expresa el artículo 230 de la Constitución Política, entendiéndolo por ley, además de su texto, la interpretación que las cortes de cierre hacen de ella.

2.2. IMPLICACIÓN DE LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: DESAFÍOS DE LA UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO PARA LA JUSTICIA EN COLOMBIA

La unificación jurisprudencial hace posible la uniformidad de la interpretación de las disposiciones jurídicas, al igual que la aplicación de las mismas a quienes se encuentren en igual situación fáctica para hacer efectivo el principio de igualdad (Arboleda, 2011, p. 374). Además, con la unificación, se logra coherencia en el sistema judicial y seguridad jurídica. Por ello, en un Estado democrático y participativo, como el que se establece en la Constitución Política de 1991, la unificación jurisprudencial faculta a las personas para exigir igualdad en la protección de sus derechos a partir de la interpretación uniforme de las normas jurídicas por las cortes de cierre, con lo cual, se disminuye la judicialización innecesaria de los conflictos administrativos (Cuevas, 2021, p. 709).

Las sentencias de unificación tienen implicaciones tanto para la jurisdicción de lo contencioso administrativo como para la administración pública. Frente a la jurisdicción, el mismo Consejo de Estado está llamado, por coherencia, a respetar sus sentencias de unificación, respeto al cual también están vinculados los tribunales y jueces administrativos. Esto no quiere decir que las autoridades judiciales mencionadas estén fatalmente obligadas por las sentencias de unificación, pues pueden apartarse de ellas siempre que justifiquen tal proceder en la forma como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-836 de 2001, es decir, cumpliendo los requisitos de transparencia y argumentación suficiente. El primero, exige precisar cuál es la tesis unificada de la cual se apartará el operador judicial; mientras que el segundo reclama expresar razones de peso que permitan concluir que, en el caso concreto, huir de la tesis unificada es la mejor opción.

Si el Consejo de Estado o los otros jueces de la jurisdicción contencioso administrativa desconocen, sin justificación, las reglas fijadas en los precedentes, existen herramientas procesales que garantizan su obediencia. Así, si el Consejo de Estado se aparta de sus decisiones anteriores sin justificación alguna, la acción de tutela procede para que tal corporación dé cumplimiento a ellas. De hecho, la Corte Constitucional ha establecido que el desconocimiento del precedente constituye un requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales (Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005), ya sea que hayan sido proferidas por el Consejo de Estado o los tribunales y jueces administrativos.

La acción de tutela ha demostrado empíricamente ser efectiva para garantizar el respeto del precedente, incluso cuando quien no lo ha obedecido es el mismo Consejo de Estado. A manera de ejemplo, puede citarse la reciente sentencia de revisión de tutela SU-353 del 26 de agosto de 2020, adoptada por la Corte Constitucional, que dejó sin efecto una sentencia dictada por el Consejo de Estado el 16 de agosto de 2018 en el proceso número radicado 25000-23-26-000-2005-00451-01 (37719). En esta providencia, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo había declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos ocasionados en el acto terrorista ejecutado contra el Club El Nogal en Bogotá. La Corte Constitucional dejó sin efecto la referida sentencia del Consejo de Estado porque este desconoció, sin justificación, las pautas que el pleno de la Sección Tercera había trazado en una providencia anterior.

La Corte Constitucional se mostró extrañada de que una subsección de la Sección Tercera del Consejo de Estado se hubiera separado de la regla fijada por el pleno de la Sección Tercera sin el cumplimiento de los requisitos de transparencia y argumentación suficiente, desconociendo la necesidad que los fallos judiciales, y en mayor medida, de los de un tribunal de cierre “... como el Consejo de Estado, estén apoyados en una interpretación consistente y coherente del ordenamiento, que promueva la seguridad jurídica y la garantía del derecho a la igualdad, a través de la uniformidad en la aplicación del derecho” (Corte Constitucional, sentencia SU-353 de 2020).

Llama la atención que, si bien el precedente de la Sección Tercera desconocido por una subsección del Consejo de Estado no constituía una sentencia de unificación jurisprudencial, aun así, la Corte Constitucional consideró, expresamente, que se trataba de una decisión judicial cu-

yas pautas debían ser respetadas. Si ese fue el poder vinculante que, en una acción de tutela, la Corte Constitucional le concedió a una providencia del Consejo de Estado que no constituía sentencia de unificación, con mayor razón la acción de tutela resultaría procedente para reivindicar la fuerza obligatoria de una sentencia unificadora.

Aunque la acción de tutela ha mostrado eficacia para lograr el acatamiento de los precedentes, cuando se trata del Consejo de Estado presenta algunas dificultades muchas veces infranqueables. Efectivamente, la acción de tutela contra las sentencias del Consejo de Estado es conocida en primera y en segunda instancia por las secciones, aspecto que, salvo excepciones, conduce generalmente a que el amparo constitucional sea denegado, seguramente por cuenta de una suerte de solidaridad de cuerpo. Por esto, pareciera que la Corte Constitucional se instituye en garantía de respeto al precedente, pero aquí se presenta otra dificultad, pues la Corte revisa un porcentaje muy bajo de los fallos de tutela, de manera que no siempre ella escoge para revisión los fallos de tutela del Consejo de Estado para imponerle el respeto de su propio precedente.

Existen también herramientas procesales que permiten garantizar que los tribunales administrativos obedezcan el precedente. En ese sentido, si un fallo de única o primera instancia de un tribunal administrativo se aparta sin justificación de las sentencias de unificación del Consejo de Estado, el ordenamiento jurídico contempla el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el mecanismo eventual de revisión, si la sentencia del tribunal es dictada en el curso de una acción popular o de grupo, según se describió en el apartado anterior.

Las sentencias de unificación jurisprudencial son también vinculantes para las autoridades administrativas, tal como expresamente lo disponen los artículos 10 y

102 de la ley 1437 de 2011. Estos imponen a las autoridades el deber de aplicar de manera uniforme las normas jurídicas en el marco de sus competencias, en los casos que tengan similares supuestos fácticos y jurídicos. Para estos efectos, también deben tener en cuenta las sentencias de unificación del Consejo de Estado y, además, de manera preferente, las de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales que sean aplicables a los asuntos que deban resolver según sus funciones. Así fue definido en las sentencias C-816 de 2011 y C-634 de 2011 de la Corte Constitucional.

El deber mencionado se cumple por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado que, según lo sostiene López Martínez (2010), tiene una de dos finalidades: orientar a los funcionarios en la interpretación o aplicación de las normas jurídicas, o imponer una interpretación (p. 176). Su inclusión en el sistema colombiano, de acuerdo con Leal (2014), obedeció a la necesidad de darle a los ciudadanos herramientas que les hiciera posible exigir la aplicación uniforme de las normas jurídicas y de la jurisprudencia (p. 45).

El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado opera por solicitud que el interesado formula ante la respectiva autoridad que, conforme a la ley, tiene la atribución de reconocerle el derecho, para lo cual es necesario que la acción judicial no haya caducado. En su solicitud, el interesado debe demostrar que se encuentra en los mismos supuestos de hecho y de derecho definidos en la sentencia de unificación cuya extensión se pide. La sentencia debe estar identificada en la petición que la autoridad está llamada a responder dentro de los treinta días siguientes a su recepción (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 17). Si el peticionario comparte, en lo relevante, los mismos supuestos fácticos y jurídicos de la sentencia de unifica-

ción, la autoridad debe resolver la solicitud extendiendo su aplicación al solicitante. Esta podrá negarse a hacerlo si expone razonadamente que es necesario agotar un período probatorio en el que pueda demostrar que el solicitante carece del derecho que reclama; o que la situación fáctica o jurídica del solicitante es diferente a la definida en la sentencia de unificación (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 17).

La decisión de la autoridad administrativa que niegue la extensión de jurisprudencia no es susceptible de recursos en sede administrativa ni de control jurisdiccional sobre lo negado. El interesado puede, dentro de los treinta días siguientes y, mediante el apoderado, acudir al Consejo de Estado para que él extienda los efectos de su jurisprudencia. Lo mismo procede cuando la administración guarda silencio dentro del término de treinta días referido antes. La solicitud ante el Consejo de Estado debe contener las razones que indiquen que el peticionario se encuentra en la misma situación fáctica y normativa contempladas en la sentencia de unificación. La petición debe acompañarse de copia de la actuación adelantada ante la autoridad administrativa y de juramento de haberse acudido al juez administrativo para pedir el reconocimiento del derecho pretendido (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 77).

Si la petición no cumple los requisitos mencionados, se inadmite con posibilidad de corrección dentro de los diez días siguientes a la inadmisión. Si no se corrige, se rechaza definitivamente. También habrá rechazo si el interesado hubiere acudido ante la jurisdicción para el reconocimiento del derecho, si la petición fue presentada por fuera del término legal, si la sentencia cuya extensión se pide no es de unificación o ella no reconoce un derecho; si ya operó la caducidad o si los hechos o las normas aplicables al solicitante no coinciden con las de la sentencia de unificación (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 77).

Cuando la solicitud satisface las exigencias legales, debe ser admitida y debe correrse traslado por treinta días a la entidad pública correspondiente y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que manifiesten lo que consideren y pidan, o aporten pruebas. Posteriormente, las partes y el Ministerio Público pueden alegar de conclusión en el término de diez días. Después de ello, el Consejo de Estado tiene treinta días para resolver si extiende o no los efectos de la sentencia de unificación invocada. En caso de negarse la extensión, el interesado puede demandar ante el juez administrativo el reconocimiento de su derecho según las reglas generales para demandar (*Cfr.* ley 2080 de 2021, artículo 77).

La labor de unificación jurisprudencial no es una actividad sencilla, en especial en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa se refiere. En efecto, de acuerdo con la exposición de motivos de la ley 2080 de 2021, la sobrecarga de procesos de conocimiento del Consejo de Estado le ha impedido ocuparse de manera contundente en la tarea de unificación jurisprudencial. De ahí que se haya contemplado, entre otras medidas, la posibilidad de unificar jurisprudencia en la jurisdicción contencioso administrativa, no solo por vía de sentencias, sino también de autos de unificación (Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo de Estado, 2019, pp. 69-72).

Otro de los grandes desafíos para la unificación por el Consejo de Estado, además de la sobrecarga de procesos, ha sido precisamente la falta de consistencia de la jurisprudencia emanada de la Corporación, que, contrario a lo que podría esperarse, se ha mostrado errática y hasta "...desconcertante para los usuarios de la administración de justicia..." (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2006, expediente radicado 25662). En ciertos pronunciamientos acoge una determinada tesis jurisprudencial, en otros, la

abandona, y después la retoma (Cuesta, 2015, pp. 94–99). Además, se presentan diferencias interpretativas en las decisiones de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado en asuntos regulados por el anterior Código Contencioso Administrativo (Cuevas, 2021, p. 714).

Sumado a lo anterior, y aun cuando las decisiones de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado deberían permanecer en el tiempo, lo cierto es que ocurren cambios en las mismas. Tal es el caso de lo sucedido en la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado que, mediante auto del 27 de septiembre de 2012, unificó su jurisprudencia en relación con la facultad del Ministerio Público para recurrir las decisiones judiciales expedidas por la jurisdicción contencioso administrativa, la cual implicaba que el agente del Ministerio Público tenía la carga de razonar y justificar expresamente “... las circunstancias, razones o motivos en virtud de las cuales ejerce los medios de oposición a las providencias, así como identificar el apoyo constitucional de su postura” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2012, expediente radicado 08001-23-31-000-2008-00557-01(44541)).

Contrario a lo definido en dicha providencia de unificación, más tarde la misma Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que la tesis unificada estaría “restringiendo el contenido y alcance de los preceptos constitucionales y legales encaminados a regular la participación del Ministerio Público y de sus agentes judiciales en procesos contencioso administrativos” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2018, expediente radicado 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853)). Por ello, unificó nuevamente su jurisprudencia, pero en sentido contrario, esta vez, concluyó que al Ministerio Público le asiste interés para impugnar providencias en los procesos contencioso administrativos “... en defensa del orden jurídico,

del patrimonio público o las garantías fundamentales, sin que le sea exigible manifestar esto expresamente” (Consejo de Estado, Sección Tercera, 2018, expediente radicado 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853)).

En el caso citado, el Consejo de Estado corrigió y varió su jurisprudencia unificada, realizando una especie de control oficioso sobre la misma por razones como la posible restricción a preceptos constitucionales, control que eventualmente aplica sobre sus decisiones de esta naturaleza. Sin embargo, es claro que dicha variación en la decisión unificada no se originó por la intervención de algunas de las partes, aun cuando son ellas las primeras destinatarias de las reglas de unificación jurisprudencial y, además, son quienes pueden verse afectados por los errores en la misma.

En este orden de ideas, la unificación jurisprudencial en el Consejo de Estado, a pesar de los desafíos a los que se ve expuesta, de alguna forma ha generado, desde su aparición, cierta seguridad jurídica en la jurisdicción contencioso administrativa. Además de ello, el hecho mismo que exista un control sobre sus decisiones demuestra la disposición de la Corporación para evitar posibles errores en la interpretación unificada, los cuales podrían afectar derechos de los administrados.

Por otro lado, ante la inexistencia de herramientas jurídicas externas de control frente a las sentencias de unificación del Consejo de Estado, se deja de lado un elemento fundante del Estado democrático, como lo es la necesaria posibilidad de acudir ante la jurisdicción cuando se considera que existe una afectación a los derechos. De hecho, es aquí donde sería importante contar con un mecanismo legal de intervención al respecto, a semejanza del existente en otras jurisdicciones, como la constitucional, pero con un alcance mayor, lo que garantizaría mejores posibilidades para evitar posibles irregularidades de la unificación en detrimento de los derechos de los administrados.

En síntesis, el precedente jurisdiccional constituye una garantía de seguridad jurídica, igualdad y legalidad. En la jurisdicción de lo contencioso administrativo las sentencias de unificación se consideran vinculantes para el Consejo de Estado, para los tribunales y jueces administrativos, así como para las autoridades administrativas. Las sentencias de unificación son aquellas que se producen por la decisión deliberada del Consejo de Estado ante la importancia jurídica, social o económica que el asunto reviste; por la resolución de los recursos extraordinarios de revisión y de unificación jurisprudencial, y por la definición del mecanismo eventual de revisión en las acciones populares y de grupo.

El ordenamiento jurídico contempla diferentes herramientas procesales y mecanismos administrativos para que se cumpla la aplicación uniforme de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado, como la acción de tutela, los recursos extraordinarios referidos, el mecanismo eventual de revisión mencionado y, en sede administrativa, la solicitud de extensión de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado y, referentemente, de la Corte Constitucional. Lo que no parece existir es una herramienta procesal que haga posible un control de las sentencias de unificación del Consejo de Estado.



CAPÍTULO III

3. INSTRUMENTOS DE CONTROL AL PRECEDENTE DE UNIFICACIÓN EN LAS SENTENCIAS DEL CONSEJO DE ESTADO

Las decisiones de las autoridades públicas, entre ellas las judiciales, no son incontestables, pues los ciudadanos cuentan habitualmente con herramientas jurídicas para oponerse cuando las consideran desfavorables con la posibilidad de lograr su modificación y hasta su revocación. Tales herramientas o recursos son de distinto tipo según la decisión contra la cual proceden, la autoridad que debe resolverlos o su objeto. Así, en materia judicial existen recursos ordinarios que proceden contra las decisiones judiciales —de trámite o de fondo— dictadas por los jueces de instancia en el curso de los procesos judiciales y, además, existen recursos extraordinarios que operan cuando el debate procesal ha culminado.

Si bien contra las decisiones de los jueces de instancia o de conocimiento el ordenamiento jurídico colombiano contempla una variedad de recursos, no sucede lo mismo con las providencias de las cortes de cierre, en particular, con las que ponen fin a las controversias planteadas ante la respectiva jurisdicción. Este capítulo se propone explorar la posible existencia de instrumentos de control a los precedentes de unificación del Consejo de Estado, pues su obligatoriedad no se circunscribe únicamente a los jueces administrativos o a las autoridades administrativas, sino fundamentalmente en relación con los ciudadanos. Toda persona está sometida al carácter vinculante de dichas decisiones de unificación, en especial, cuando sus conflictos son resueltos ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Con el fin de alcanzar el propósito planteado, este capítulo se desglosa en tres apartados. En primer lugar, hago una reconstrucción de instrumentos de esta naturaleza que atienden a fines semejantes en la jurisdicción constitucional. En segundo lugar, analizo algunos diseños del ordenamiento jurídico para establecer si hay medios de impugnación en la jurisdicción contencioso administrativa contra las decisiones de unificación del Consejo de Estado. Finalmente, propongo instrumentos de control externo contra las sentencias de unificación del Consejo de Estado como forma de revisión normativa y límite al poder judicial en la jurisdicción administrativa. El control externo lo ejercen los ciudadanos, hayan intervenido o no en el proceso en el que se unifica jurisprudencia, lo que haría de él un control abstracto y público que tiene por objeto las providencias mediante las cuales el Consejo de Estado unifica jurisprudencia, Corporación que tendría competencia para resolverlo.

3.1. INSTRUMENTOS DE CONTROL CIUDADANO EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991 establece que entre las funciones de la Corte Constitucional está la de ejercer el control constitucional sobre distintas clases de normas jurídicas. Además, revisa las decisiones judiciales dictadas por los jueces en el trámite de la acción de tutela. En este sentido, la Corte Constitucional emite sentencias de control de constitucionalidad y sentencias de revisión de tutela. A su vez, el artículo 243 *ibidem* dispone que los fallos que emite la Corte, en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. En relación con las sentencias de revisión de tutela de la Corte Constitucional, o de las decisiones que excluyen de la eventual revisión a un fallo, también considera que hacen tránsito a cosa juzgada, pues en ellas se concluye el trámite constitucional (Corte Constitucional, sentencia SU-027 de 2021).

La cosa juzgada que ampara tanto a los fallos de constitucionalidad como a los de revisión de tutela, le confiere inmutabilidad, fuerza vinculante y definitiva a las sentencias de la Corte Constitucional. Así hace realidad principios como la seguridad jurídica y la igualdad, pues, en principio, no es posible un nuevo análisis sobre lo decidido. Sin embargo, la constitucionalidad de una norma ya juzgada puede estudiarse en una nueva demanda si se invoca un cambio en el parámetro de constitucionalidad que haga procedente la acción de inconstitucionalidad o cuando se fundamente razonadamente la relevancia constitucional de un nuevo estudio sobre la constitucionalidad de la norma ya examinada (Corte Constitucional, auto 491 de 2016). Además, las sentencias de revisión de la Corte Constitucional pue-

den ser modificadas o revocadas mediante una nueva acción de tutela, cuyo conocimiento corresponde a alguna de las otras altas cortes (Corte Constitucional, auto 123 de 2015).

El decreto 2067 de 1991, que regula las actuaciones ante la Corte Constitucional, dispone, en su artículo 49, que contra los fallos de la Corte no procede ningún recurso, salvo la solicitud de nulidad procesal cuando exista alguna irregularidad que afecte el debido proceso, en cuyo caso la Corte en pleno podrá anularlo. La Corte ha explicado que la nulidad no es un recurso que proceda contra sus sentencias en aras de estudiar su corrección jurídica, sino que se trata de un trámite incidental en el que se determina si en la actuación procesal o en el fallo se ha presentado una violación al debido proceso (Corte Constitucional, auto 491 de 2016).

Si bien la nulidad comentada no está instituida formalmente como medio de impugnación —de la manera que funcionan tradicionalmente los recursos judiciales—, al fin y al cabo, constituye un mecanismo procesal que eventualmente puede dejar sin efecto una sentencia de la Corte Constitucional. Una decisión de esta naturaleza es posible si se cumplen dos clases de requisitos formales y materiales definidos en la jurisprudencia, a saber: i) oportunidad; ii) legitimación, y iii) debida argumentación, de un lado; y violación al debido proceso, de otro (Corte Constitucional, auto 382 de 2014).

El requisito formal de oportunidad exige que, si en el trámite procesal hubo alguna irregularidad que violentó el debido proceso, la solicitud de nulidad debe formularse antes de proferirse el respectivo fallo. Si la anomalía surgió con la sentencia misma, la petición de nulidad debe presentarse dentro de los tres días siguientes a su notificación (Corte Constitucional, auto 024 de 2017). Las

situaciones anteriormente descritas proceden sin perjuicio de la facultad oficiosa del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional para declarar la nulidad (Corte Constitucional, auto 097 de 2013).

El requisito formal de legitimación se traduce en que solo puede pedir la nulidad el sujeto que haya intervenido en el proceso. En el caso de los juicios de constitucionalidad, la solicitud de nulidad puede promoverla el Procurador General de la Nación, quienes hayan intervenido dentro de los términos procesales en la actuación, quienes hayan tenido iniciativa legislativa o quienes hayan intervenido en la elaboración de la norma jurídica objeto de análisis constitucional (Corte Constitucional, auto 024 de 2017).

El requisito de debida argumentación reclama del solicitante de la nulidad una carga argumentativa orientada a demostrar, con razones claras y serias, la causal de nulidad invocada, su influencia en la decisión judicial tomada (Corte Constitucional, auto 036 de 2017). En ese sentido, el simple desacuerdo con la interpretación dada por la Corte a las disposiciones jurídicas, o la mera inconformidad con la valoración de los medios de prueba, resultan insuficientes para la prosperidad de la solicitud de nulidad que no puede usarse para reabrir discusiones jurídicas que fueron definidas por el fallo (Corte Constitucional, auto 227 de 2007), por ello deviene inadmisibles que el descontento que ocasionen las sentencias a quienes no son favorecidos con ellas sirva de fundamento para la nulidad de las decisiones judiciales pues, de admitirse tal conclusión, se desfiguraría dicho instrumento invalidatorio y se afectaría la seguridad jurídica (Corte Constitucional, auto 033 de 1995).

Los requisitos materiales se encuentran en las causales de nulidad que jurisprudencialmente fijó la Corte Constitucional. En particular, versan sobre: i) el desconocimiento, por las salas de revisión, de los criterios jurisprudenciales definidos por la Sala Plena de la Corte; ii) la adopción de decisiones sin las mayorías establecidas por la ley; iii) la falta de congruencia entre lo expuesto en la parte motiva de la sentencia y lo decidido en su parte resolutive; iv) la emisión de órdenes dirigidas a particulares que fueron vinculados al proceso y que, por tanto, no pudieron ejercer su derecho de defensa; v) el desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, y vi) la omisión de análisis respecto de algún argumento expuesto por las partes que configure una violación al debido proceso y que, de haberse estudiado, hubiera conducido a una decisión distinta o que, por la relevancia constitucional en relación con la protección de derechos fundamentales, la Sala respectiva no podía omitir su análisis (Corte Constitucional, auto 038 de 2012).

El caso inicial en el que la Corte Constitucional anuló una de sus sentencias, se dio poco tiempo después de entrar en funcionamiento la alta corporación, a través del auto 008 de 1993, en el que declaró la nulidad de la sentencia T-120 de 1993. El motivo de esta primera anulación consistió en que la Sala Séptima de Revisión de la Corte, que inicialmente dictó la sentencia T-120 de 1993, desconoció, en este último, la cosa juzgada constitucional de la sentencia C-592 de 1992. Este desconocimiento, según la Sala Plena de la Corte Constitucional, implicó una grave violación al debido proceso. Si “nadie puede desconocer los efectos de la cosa juzgada constitucional, es claro que no puede hacerlo una Sala de Revisión de la misma Corte Constitucional” (Corte Constitucional, auto 008 de 1993).

En el caso citado, la Sala Plena de la Corte Constitucional se preguntó si era posible invocar la nulidad de una de sus sentencias teniendo en cuenta que el artículo 49 del decreto 2067 de 1991 dispone que la nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional solo puede ser alegada antes del fallo. Para terminar, la Corte concluyó que, si existe una violación del debido proceso, la Sala Plena de la corporación puede anular todo o parte del mismo en cualquiera de sus etapas, lo cual incluye a las sentencias. Si una violación [de] las garantías constitucionales descrita ocurre en la sentencia, no resulta lógico sostener [que] debe solicitarse la nulidad antes del fallo, sino que lo que corresponde es pedir la nulidad después de dictado, como efectivamente ocurrió.

Otro ejemplo de nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional, esta vez de una sentencia de constitucionalidad, tuvo lugar con el auto 061 de 1999. En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corte anuló de oficio un fallo de la misma Sala Plena. Efectivamente, esa Sala había dictado la sentencia C-518 de 1999 en cuyos fundamentos se manifestó que la Corte Constitucional había aprobado un cambio jurisprudencial en torno a la competencia de la Corte y del Consejo de Estado para conocer de los juicios de constitucionalidad contra decretos compilatorios. Sin embargo, a partir de un nuevo análisis detallado, la Sala Plena de la Corte señaló que, al revisar la votación respectiva, encontró que la sentencia tuvo un salvamento y cuatro aclaraciones de voto, y que, en realidad, no se aprobó cambio jurisprudencial alguno, razón por la cual consideró necesario anular la sentencia C-518 de 1999 y, en su lugar, emitir una nueva decisión que conservara la parte resolutive del fallo, pero prescindiendo de toda mención al cambio de jurisprudencia.

El auto 061 de 1999, anulatorio de la sentencia C-518 de 1999, es, en verdad, bastante sucinto, simplemente pone de presente la existencia de un yerro en el que se incurrió en la aludida sentencia al manifestar la aprobación de un cambio jurisprudencial que no hubo, pero no argumentó suficientemente la causal de nulidad que se presentó, ni explicó su influencia en la decisión judicial tomada, como tampoco expuso en qué consistió la violación del debido proceso que imponía la nulidad de la providencia. Lo dicho permitiría concluir que el requisito formal de argumentación suficiente y los requisitos materiales de la nulidad de las sentencias de la Corte Constitucional, solo son exigibles a quienes le piden a ella la invalidación de sus fallos, mas no cuando como alto tribunal de oficio la declara.

En síntesis, el ordenamiento jurídico no contempla ningún recurso en la jurisdicción constitucional contra las sentencias de la Corte, sean de constitucionalidad o de revisión de tutela. Sin embargo, es posible lograr su invalidación mediante incidente de nulidad, claramente, si se presenta una irregularidad que afecte en forma grave el debido proceso, y si se reúnen los requisitos formales y materiales que el tribunal constitucional ha establecido por vía jurisprudencial. Asimismo, los ejemplos presentados de anulación de sentencias de la Corte Constitucional, tanto en sede de revisión de tutelas como en sentencias de constitucionalidad, demuestran que las altas cortes también cometen errores que deben ser corregidos.

El ejercicio de la competencia de la Corte para declarar la nulidad no se restringe a situaciones presentadas antes del fallo, sino que se extiende a circunstancias que se materializan en él y que vulneran también garantías procesales fundamentales que conllevan a la violación

grave del debido proceso (Ramírez, 2017, p. 297). En ese orden de ideas, la nulidad de las sentencias de la Corte Constitucional se constituye en un remedio procesal excepcional que pretende garantizar el derecho constitucional fundamental al debido proceso en las actuaciones judiciales ante la Corte, con estrictos requisitos de procedencia que, para hacer efectivo el principio de la seguridad jurídica, exige argumentos serios y fundados que hagan viable su declaración (Huertas, 2013, pp. 26-27). Por tanto, resulta insuficiente que el interesado solicitante de la nulidad apoye su pretensión anulatoria nada más que en su desacuerdo con la interpretación o valoración probatoria efectuada en el respectivo fallo.

3.2. ANÁLISIS NORMATIVO DE HERRAMIENTAS DE CONTROL CONTRA LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA: ¿EXISTEN O NO INSTRUMENTOS DE CONTROL FRENTE A LA UNIFICACIÓN REALIZADA POR EL CONSEJO DE ESTADO?

La autoridad que tiene competencia para unificar jurisprudencia en la jurisdicción contencioso administrativa, ya sea a través de autos o mediante sentencias, es el Consejo de Estado como su máximo tribunal. Este cumple su función de unificar, en ciertos casos sometidos a su conocimiento: i) dada la importancia jurídica o trascendencia económica o social de estos; ii) por la necesidad de adoptar criterios uniformes cuando resuelve los recursos extraordinarios, o iii) cuando decide el mecanismo eventual de revisión contemplado para las acciones populares y de grupo. En relación con las decisiones de unificación del Consejo de Estado se analizará si existe alguna herramienta de control ciudadano.

La ley 1437 de 2011 contempla recursos ordinarios y extraordinarios, los cuales, son procedentes en los procesos que se tramitan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los recursos ordinarios son los de reposición, apelación, queja y súplica, mientras que los extraordinarios son los de revisión y de unificación de jurisprudencia. La importancia de los recursos radica no solo en que son instrumentos que hacen posible oponerse a las decisiones de las autoridades judiciales, sino que también permiten corregir errores en la interpretación o aplicación del derecho.

Efectivamente, la doctrina procesal más sobresaliente y especializada reconoce que ese es el fin de los recursos. Así, Jaime Guasp (1961) explica que el vocablo “recurso” da la idea de volver a trabajar sobre un asunto ya decidido, es un “nuevo curso” para depurar las decisiones judiciales (p. 1323); o, como lo dice Couture (1976), los recursos son medios de impugnación y subsanación de errores que eventualmente puedan contener una decisión judicial, los cuales están dirigidos a provocar la revisión de esa decisión por el juez que la emitió o de otro de mayor jerarquía (p. 507). Los recursos son un correctivo lógico que pretende “una mayor justicia” (Quintero & Prieto, 2008, p. 636), y constituyen, incluso, un derecho subjetivo para los que, a cualquier título, intervienen en el proceso que buscan corregir errores en las resoluciones judiciales, derecho que no incluye la garantía de obtención de un pronunciamiento favorable para el recurrente, de ahí que se trata de un derecho abstracto (Devis, 2009, pp. 783-784).

En relación con los recursos ordinarios, el artículo 63 de la ley 2080 de 2021, dispuso su improcedencia respecto de las sentencias de única y segunda instancia, así como de los autos que resuelven recursos. El recurso de reposición opera contra cualquier auto, salvo norma especial.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la unificación jurisprudencial puede ser proferida por el Consejo de Estado a través de autos —si así lo decide la Corporación— y, en atención a que en la actualidad, el recurso de reposición en sede administrativa procede en principio contra todos los autos —de acuerdo con la modificación efectuada por el artículo 61 de la ley 2080 de 2021 al artículo 242 de la ley 1437 de 2011— parece viable jurídicamente impugnar los autos de unificación del Consejo de Estado por medio del recurso de reposición por las partes intervinientes, siempre que, en el auto de unificación, no se esté resolviendo recurso alguno, pues en este último caso sería improcedente la reposición de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la ley 2080 de 2021.

El trámite del recurso de reposición en la jurisdicción contencioso administrativa se encuentra sujeto —por remisión del artículo 61 de la ley 2080 de 2021— a lo establecido en el Código General del Proceso, que desarrolla su procedencia y trámite en sus artículos 318 y 319. Se aclara que, aunque el inciso final del artículo 318 del Código General del Proceso establece que no procede reposición contra los autos de las salas, ello no torna improcedente el recurso de reposición contra los autos de unificación del Consejo de Estado, pues el artículo 318 citado es aplicable por remisión en lo contencioso administrativo únicamente respecto a la oportunidad y trámite de la reposición, mas no frente a su procedencia o improcedencia, asunto que expresamente reguló la normativa especial administrativa en el artículo 63 de la ley 2080 de 2021, el cual no contempla esa causal dentro de las que se consideran para aquellas decisiones no susceptibles de recursos.

La limitación que plantea el recurso de reposición como instrumento de control externo contra los autos de unificación del Consejo de Estado, es que teóricamente uno de los requisitos indispensables de todo recurso es el interés para recurrir (López, 2019, pp. 781-783), el cual recae en principio sobre las partes o intervinientes del proceso, pero como los recursos tienen como propósito corregir los errores contenidos en las decisiones judiciales que significan un agravio para el impugnante, solamente tendría interés para recurrir la parte que sufra un perjuicio con la decisión judicial, sin que sea suficiente invocar un interés abstracto en la recta administración de justicia (Devis, 2009, p. 785).

Aun cuando el interés para recurrir los autos de unificación administrativa a través del recurso de reposición enunciado, coincide con el interés que reclama la Corte Constitucional a aquellos legitimados para solicitar la nulidad de sus sentencias, es claro que sólo permitiría el acceso al recurso de reposición a quienes hayan sido parte en el proceso administrativo y se vean perjudicados con el auto unificador, dejando de lado el resto de los ciudadanos que no se encuentren en la hipótesis descrita.

El recurso de apelación procede contra sentencias de primera instancia y contra los autos dictados también en primera instancia enlistados en el artículo 243 de la ley 1437 de 2011, ninguno de los cuales se refiere a autos de unificación. El recurso de queja aplica cuando no se da trámite al de apelación, y el de súplica contra los autos indicados en el artículo 66 de la ley 2080 de 2021, en los que tampoco se encuentran los autos de unificación jurisprudencial. Los recursos de apelación y de queja suponen la existencia de una autoridad judicial jerárquicamente superior a la que expidió la decisión recurri-

da, por eso proceden contra las decisiones proferidas en primera instancia. Como las decisiones del Consejo de Estado por medio de las cuales se unifica jurisprudencia no se dictan en primera instancia, la apelación y la queja son improcedentes para impugnarlas. La súplica deviene, igualmente, inviable contra decisiones de unificación jurisprudencial, porque ese recurso está limitado a las providencias que expresamente enlista la ley, entre las cuales no figuran tales decisiones.

También encontramos el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el recurso extraordinario de revisión. El primero está instituido para impugnar las sentencias dictadas por los tribunales administrativos, en las que se desconozca la unificación hecha por el Consejo de Estado. El segundo, se puede interponer contra todas las sentencias ejecutoriadas en la jurisdicción contencioso administrativa, sea que hayan sido proferidas por los jueces y tribunales administrativos, o por las secciones y subsecciones de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. La revisión está regulada en los artículos 248 y siguientes de la ley 1437 de 2011, y procede contra las sentencias en firme dictadas en la jurisdicción contencioso administrativa, entre ellas, las de las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, las cuales tienen competencia para unificar jurisprudencia.

La causal de revisión que se invoca sería la del numeral 5º del artículo 250 de la ley 1437, es decir, “[e]xistir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”. Esta causal es similar a la que la Corte Constitucional ha señalado como causal de nulidad de sus sentencias por violación al debido proceso. Así, una sentencia de

las secciones o subsecciones del Consejo de Estado podría ser impugnada con éxito si se demuestra que ella contiene una grave violación al debido proceso que genere nulidad.

Esta propuesta de control frente a las sentencias de unificación del Consejo de Estado tiene dos debilidades. La primera es la referida a la legitimación para recurrir, la cual solo permitiría presentar el recurso a quien siendo parte en el proceso contencioso administrativo sufra un agravio con la sentencia de unificación. La segunda, es que el recurso extraordinario de revisión tal como está contemplado en el artículo 248 de la ley 1437 de 2011 no procedería contra las sentencias de unificación que dicte la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Para hacer frente al argumento de la legitimación para recurrir en la jurisdicción contencioso administrativa —que impide a cualquier ciudadano que no haya intervenido en el proceso formular la reposición o el recurso extraordinario de revisión contra los autos y las sentencias de unificación respectivamente— podría alegarse que las decisiones de unificación jurisprudencial no solo tienen efectos *inter partes* sino que trascienden a las partes del proceso en el que surgen, y, por tanto, eventualmente lo decidido en ellas puede afectar a otros ciudadanos que no intervinieron en el proceso judicial, como cuando el precedente unificado en un caso 1 se aplique a un caso 2, evento en cual las partes del caso 2 estarían legitimadas para cuestionarlo a través del recurso extraordinario.

Por último, queda la posibilidad de acudir a la acción de tutela contra providencias judiciales, el cuales sería un control predominantemente interno porque, en principio, están legitimados para promoverlo las partes cuyos derechos fundamentales fueran afectados con la

decisión. La Corte Constitucional ha decantado ampliamente los requisitos generales y específicos de la procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales que en reciente pronunciamiento reiteró. Los requisitos generales exigen: (i) que el asunto en debate tenga relevancia constitucional, es decir, que gire en torno a los derechos fundamentales de las partes o terceros interesados; (ii) que se hayan empleado los recursos judiciales contemplados por el ordenamiento jurídico para impugnar la decisión judicial respectiva; (iii) que la tutela se presente en un término razonable que haga posible la inmediatez del amparo; (iv) que la irregularidad presentada en el proceso sea decisiva y lesione los derechos constitucionales de las partes o interesados; (v) que se precise de manera clara los hechos que dieron lugar al desconocimiento de los derechos fundamentales, y (vi) que la decisión judicial enjuiciada en tutela no se trate de una sentencia de tutela (Corte Constitucional, sentencia T-019 de 2021). Sin embargo, sobre este último requisito es necesario aclarar que la misma Corte ha admitido la procedencia, también excepcional, de tutela contra sentencias de tutela (Corte Constitucional, sentencia SU-627 de 2015).

Demostrados los requisitos genéricos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, debe cumplirse con los requisitos específicos que se concretan en los siguientes defectos: (i) orgánico o falta de competencia absoluta para decidir; (ii) procedimental, que implica darle al trámite procesal uno que no corresponde de acuerdo con la ley; (iii) fáctico, que consiste en un defectuoso manejo de la actividad probatoria; (iv) material o sustantivo, que lleva al juez a aplicar normas jurídicas inaplicables porque, por ejemplo, perdieron vigencia; (v) error inducido que se presenta cuando la autoridad

judicial es engañada por terceros, lo que la conduce a tomar la decisión judicial violatoria de derechos fundamentales; (vi) falta de motivación de la decisión judicial que por ello carece de la debida fundamentación fáctica y jurídica que la soporte; (vii) violación del precedente, y (viii) violación directa de la Constitución (Corte Constitucional, sentencia T-019 de 2021).

Así las cosas, la acción de tutela es quizás la última posibilidad real con que cuentan los ciudadanos para efectuar un control externo sobre las decisiones de unificación del Consejo de Estado, pese a que pudiera pensarse que un ciudadano ajeno al proceso de unificación no tendría interés para ello, por lo que tendría que entrar a demostrar el perjuicio o la afectación que sufre o sufriría con el auto o sentencia de unificación, y que eventualmente genere algún agravio frente a sus derechos fundamentales.

Como se indicó, la ley que regula la jurisdicción administrativa no estableció expresamente instrumentos de control ciudadano —control externo— sobre los precedentes de unificación del Consejo de Estado. Sin embargo, a partir de lo establecido en otras jurisdicciones, como la constitucional, podrían proponerse algunos instrumentos de control externo sobre dichos pronunciamientos, teniendo en cuenta, además, la relevancia de evitar posibles vulneraciones al debido proceso frente a los administrados.

3.3. PROPUESTAS DE INSTRUMENTOS EXTERNOS DE CONTROL CIUDADANO CONTRA LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO: CONTROL JURÍDICO COMO LÍMITE AL PODER JUDICIAL EN LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Cuando es el Consejo de Estado el que, en uso de sus facultades, modifica por iniciativa propia sus precedentes, este mecanismo se podría denominar control interno. El control al que eventualmente accederían los ciudadanos, hayan o no intervenido en el proceso, podría denominarse control externo, en el sentido que quien estaría legitimado para ejercerlo sería cualquier ciudadano, aunque no hubiere sido parte del proceso ni hubiere intervenido en él. Lo externo se refiere, entonces, al sujeto legitimado. En este aspecto, el control ciudadano externo se distinguiría de los recursos ordinarios y extraordinarios, pues teóricamente uno de los requisitos indispensables de todo recurso es que debe ser presentado por las partes que son las que generalmente tienen interés para recurrir (López, 2019, pp. 781-783). Como los recursos tienen el propósito corregir los errores contenidos en las decisiones judiciales que significan un agravio para el impugnante, solamente tendría interés para recurrir la parte que sufra un perjuicio con la decisión judicial, sin que sea suficiente invocar un interés abstracto en la recta administración de justicia (Devis, 2009, p. 785).

El control ciudadano de naturaleza jurídica que se propone sobre las sentencias de unificación del Consejo de Estado, tiene como característica principal la externalidad, precisamente porque podría ser ejercido por todos los ciudadanos —hayan o no intervenido en el respectivo proceso de unificación de jurisprudencia—, lo que haría de él un control abstracto y público. Otra característica de dicho control está relacionada con el objeto sobre el cual recaería, ya que sería exclusivamente sobre aquellas providen-

cias o autos mediante las cuales el Consejo de Estado unifica su jurisprudencia, siendo esta última corporación la que tendría competencia para resolverlo. Esta propuesta tiene una orientación que, en palabras de Courtis (2006), es crítico-prescriptiva, *de lege ferenda*, pues la interpretación que se hace admite que el derecho positivo no ofrece solución a la problemática planteada, por lo que lo procedente es su modificación (p. 115).

Además, las razones que harían posible la interposición del control externo propuesto ante el Consejo de Estado, serían, entre otras, la violación al debido proceso, el error interpretativo, el desconocimiento de los principios constitucionales o las consecuencias sociales o fiscales de la unificación, todas estas, en la medida en que llegaran a poner en riesgo o generen afectación a los administrados. Estas circunstancias demandarían la existencia de un mecanismo para plantear cuestiones de constitucionalidad o de consecuencias institucionales sobre sentencias de unificación en aras de dar prevalencia a los derechos, o en aras de limitar en el ordenamiento jurídico la existencia de decisiones judiciales irrazonables. Una herramienta de control externo de esta naturaleza, en la jurisdicción administrativa, no está prevista en la ley.

De acuerdo con lo anterior, es claro que, en el momento de consolidar los requisitos para la interposición del control externo propuesto, se hace necesario reiterar, en primer término, la imposibilidad de presentar recurso alguno contra las sentencias de unificación del Consejo de Estado, que, si bien, tiene claridad en la actualidad, no está de más reconocer su inexistencia, ya que definitivamente no encontramos otra forma de revocación para el perjuicio creado por la unificación, y no hay posibilidad legal para reparar la indefensión sufrida (Narváez, 1998, p. 10).

Seguidamente tendríamos que abordar lo relacionado con el debido proceso, entendido como un derecho fundamental, en donde tienen que existir garantías plenas dentro del procedimiento administrativo, consideradas como mecanismos de protección a la libertad del ciudadano, a su autonomía y como límites al ejercicio del poder público, lo que permite erradicar la arbitrariedad (Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014). Es así como el debido proceso parte de un análisis detallado del procedimiento efectuado, en aras de que no se hayan dado errores que supeditaran la decisión de unificación administrativa.

También, podría centrarse el control externo en los errores interpretativos del Consejo de Estado, los mismos que pueden llegar a presentarse, tanto en el procedimiento administrativo efectuado como en las normas jurídicas utilizadas, y, por tanto, sería igualmente válido promover esa herramienta de control externo, habida cuenta del carácter vinculante de las decisiones de unificación del Consejo de Estado, que guarda relación directa con la legalidad, entendida como el imperio de la ley, que implica la necesidad que se realice la mejor adecuación y motivación legal posible a las decisiones.

No menos importante sería el desconocimiento de los principios constitucionales en las sentencias de unificación del Consejo de Estado, entre los que destacan el principio de igualdad, el de legalidad, incluso el de progresividad. Dichos estándares están encaminados a garantizar la prevalencia de un orden legal justo para todos los ciudadanos, el cual puede verse opacado, precisamente porque las decisiones de unificación del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa pueden desconocer la seguridad jurídica establecida en la misma constitución. La norma superior no solo debe

ser respetada, sino que irradia todo el ordenamiento jurídico y genera armonía en los diferentes niveles legales (Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006)

Además, teniendo en cuenta que una de las condiciones para la procedencia de la unificación por el Consejo de Estado, consiste en unificar un determinado punto de derecho dada su importancia económica y social, es necesario entonces, también, que el mecanismo de control externo a dicha unificación dé cabida a ese interrogante, en relación con la posible vulneración a los derechos, que genere consecuencias sociales y fiscales de gran envergadura, partiendo de la necesaria identificación de los cambios dados a partir de la sentencia, que podrían llegar a considerarse negativos, y que, en el mismo sentido, darían cabida al ejercicio del control ciudadano.

En ese orden de ideas, la propuesta de contar con un mecanismo de control jurídico ciudadano —control externo— en la jurisdicción contencioso administrativa, tanto para las sentencias como para los autos de unificación del Consejo de Estado, hoy se encuentra sometida a la voluntad del legislador, teniendo en cuenta la inexistencia legal de la misma, reiterando la imperiosa necesidad de contar con este mecanismo jurídico de control, que a semejanza de lo que ocurre con el incidente de nulidad en la jurisdicción constitucional, permitiría que se revoquen o modifiquen decisiones que estén en contravía, entre otros, de la legalidad, de los principios constitucionales, del orden social y económico justo, que de otra forma continuarían inamovibles en el tiempo, en detrimento de los derechos de los administrados. El incidente de nulidad ante la Corte Constitucional se diferencia al que aquí se propone en que, el de la Corte, es interno porque solo está legitimado para promoverlo quienes intervinieron en el proceso, mientras que el propuesto está abierto a cualquier persona, dado que los precedentes unificados incluyen reglas generales.

El ordenamiento jurídico colombiano no estableció expresamente ninguna herramienta jurídica de control ciudadano —control externo— contra las sentencias o autos de unificación jurisprudencial en la jurisdicción administrativa, es decir, no se contempló ningún instrumento procesal, ni a favor de las partes intervinientes, ni de los ciudadanos ajenos al proceso, instrumento que permitiría corregir eventuales errores en que se pudiese incurrir en dicha unificación. El Consejo de Estado puede, por iniciativa propia, modificar sus precedentes por cualquiera de las vías ya mencionadas, esto es, por su importancia jurídica o su trascendencia económica o social; por la necesidad de adoptar criterios uniformes cuando resuelve los recursos extraordinarios o cuando resuelve el mecanismo eventual de revisión en acciones populares y de grupo. Para modificar sus precedentes el Consejo de Estado —según lo contempla el artículo 4 de la ley 169 de 1896 y de acuerdo con la sentencia C-836 de 2001 que lo declaró exequible— al igual que cualquier otra alta corte, debe cumplir con los requisitos de transparencia y argumentación suficiente.

En ese orden de ideas, el control ciudadano externo que se propone es conveniente en la jurisdicción contencioso administrativa y, de hecho, en toda jurisdicción cuando de decisiones de cierre se trata, en atención a que los precedentes de las altas cortes tienen efectos generales en toda la población en forma abstracta; además, dichos precedentes de cierre no se limitan a definir o declarar el derecho entre los litigantes en la respectiva causa, sino que fijan reglas que generalmente regulan la forma de reclamar en juicio los derechos en otros procesos —actuales o futuro— incluso, en relación con ciudadanos que no intervinieron en la contienda y, por tanto, inciden en el goce y acceso a los derechos regulados.

CONCLUSIONES

El análisis realizado a los mecanismos de control frente a las decisiones de cierre en el ordenamiento jurídico colombiano evidencia la existencia de múltiples garantías procesales a favor de los ciudadanos, quienes cuentan con herramientas para ejercer sus derechos de defensa y contradicción, aun ante las altas cortes, lo que evidencia un profundo sentido democrático del sistema, como límite razonable al ejercicio del poder judicial.

El precedente judicial y el carácter vinculante de las sentencias de las altas cortes reconocen la prevalencia de la jurisprudencia en todos los órdenes del Estado, y en especial, en el momento de emitir decisiones frente a los ciudadanos. Además, materializan principios como la seguridad jurídica y la posibilidad que la ley se aplique en igualdad de condiciones para todos.

La unificación realizada por el Consejo de Estado, como máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, sustenta la importancia del imperio de la ley y la aplicación vinculante de sus decisiones de cierre tanto para la administración como para los administrados. Así brinda seguridad jurídica y estabilidad en todos los órdenes regidos por el derecho administrativo en Colombia.

El ejercicio del poder judicial en Colombia tiene límites razonables, precisamente ante la existencia de mecanismos de ley que evitan la arbitrariedad en la decisión judicial, situación que se refleja en la posibilidad de solicitar la nulidad, incluso en decisiones de cierre emitidas, entre otros, por la Corte Constitucional.

La revocatoria o modificación de las decisiones de unificación en la jurisdicción contencioso administrativa, hoy es únicamente posible por parte de la misma corporación, lo que imposibilita un control ciudadano externo, que, eventualmente, evita una posible arbitrariedad inamovible en la decisión.

El control jurídico ciudadano —control externo— frente a las sentencias de unificación del Consejo de Estado no tiene existencia legal ni jurisprudencial. Sin embargo, se hace necesario, en aras de contar con un mecanismo legal, que permita a los administrados, acudir en defensa de sus intereses, cuando la decisión de cierre administrativa genere una posible vulneración al debido proceso, exista un error interpretativo, un desconocimiento de los principios constitucionales o se presenten consecuencias sociales o fiscales negativas de gran envergadura.

El límite al poder judicial en la jurisdicción contencioso administrativa hoy se queda corto ante la inexistencia de un control ciudadano —control externo— para las sentencias de unificación del Consejo de Estado que eventualmente presenten errores, que, por lo tanto, sería importante regular por el legislador, a semejanza del existente en otras jurisdicciones como la constitucional, con el fin de que los ciudadanos pudieran controvertir dichas decisiones —que, sin la participación de la misma corporación, como hoy ocurre— permanecerían inalteradas.

La creación de un mecanismo de control judicial externo para las decisiones de unificación administrativa por el legislador, debería ser uno de los propósitos fundamentales de la legislatura, toda vez que, ante la inexistencia del mismo, no quedan mayores opciones para quienes sufran una posible vulneración, sometida en consecuencia a la voluntad exclusiva de continuidad o revocatoria por el Consejo de Estado.



BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Valencia, L. & Suárez Saldaña, José Enio. (2017). La jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado como parámetro para la formulación de las políticas de prevención del daño antijurídico en las entidades administrativas. Bogotá: Universidad Libre.

Arboleda Perdomo, Enrique José. (2011). Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: Legis.

Asamblea Nacional Constituyente. (1886). Constitución Política de Colombia de 1886. Bogotá: *Diario Oficial*, 5 de agosto de 1886.

Asamblea Nacional de Colombia. (1910). Acto Legislativo 3 de 1910 Reformatorio de la Constitución Nacional. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 14131 del 31 de octubre de 1910.

Bernal Pulido, C. (2008). “El precedente en Colombia”. *Revista Derecho del Estado*. 21, diciembre de 2008, pp. 81-94.

Bernal, C. & Bustamante, T. (eds.). (2015). Fundamentos de la teoría del precedente judicial. Bogotá: UEC.

Calamandrei, Piero. (2007). La casación civil. Tomo III. Buenos Aires: El Foro.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564 de 2012. Por medio del cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 48.489 del 12 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 del 18 de enero de 2011 Por la cual se expide el Código de Proce-

dimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 47.956 del 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 47240 del 22 de enero de 2009.

Congreso de la República de Colombia. (1996). Ley 270 de 1996 del 7 de marzo de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 42.745 del 15 de marzo de 1996.

Congreso de la República de Colombia. (1975). Ley 11 de 1975, por la cual se aclaran y adicionan los artículos 22 y 24 del decreto-ley 528 de 1964 y el artículo 4º de la ley 50 de 1967 y se modifica el 25 de la ley 167 de 1941, sobre funcionamiento del Consejo de Estado. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 34245 del 29 de enero de 1975.

Congreso de la República de Colombia. (1931). Ley 105 de 1931, sobre organización judicial y procedimiento civil. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 21823 del 24 de octubre de 1931.

Congreso de la República de Colombia. (1913). Ley 130 de 1913 del 13 de diciembre de 1913, sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 15123 del 9 de febrero de 1914.

Congreso de la República de Colombia. (1896). Ley 169 del 31 de diciembre de 1896. Sobre reformas judiciales. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 10.235 del 14 de enero de 1897.

Congreso de la República de Colombia. (1890). Ley 105 del 24 de diciembre de 1890, sobre reformas a los procedimientos judiciales. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 8.296 del 7 de enero de 1891.

Congreso de la República de Colombia. (1887). Ley 153 del 15 de agosto de 1887, por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 7.151 y 7.152 del 28 de agosto de 1887.

Congreso de la República de Colombia. (1886). Ley 61 del 25 de noviembre de 1886. Provisional sobre organización y atribuciones del Poder Judicial y el Ministerio Público y algunos procedimientos especiales. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 6.881 – 6.882 del 5 de diciembre de 1886.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2013). Concepto del 10 de diciembre de 2013, expediente radicado 11001-03-06-000-2013-00502-00. Consejero Ponente: William Zambrano Zetina.

Consejo de Estado, Sala Plena. (2019). Acuerdo 080 de 2019, por el cual se expide el Reglamento Interno del Consejo de Estado.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2019). Sentencia del 2 de agosto de 2019, expediente radicado 11001-03-26-000-2012-00081-00(45705). Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

Consejo de Estado, Sección Segunda. (2019). Auto del 28 de marzo de 2019, expediente radicado 15001-23-33-000-2003-00605 01(0288-15). Consejero Ponente: William Hernández Gómez.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2018). Sentencia del 16 de agosto de 2018, expediente radicado 25000-23-26-000-2005-00451-01 (37719). Consejero Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2018). Sentencia del 26 de febrero de 2018, expediente radicado 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853). Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. (2014). Auto del 25 de junio de 2014, expediente radicado 25000-23-36-000-2012-00395-01(49299). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

Consejo de Estado, Sección Cuarta. (2013). Sentencia del 14 de agosto de 2013, expediente radicado 11001-03-27-000-2013-00003-01(19901)). Consejera Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2012). Auto del 27 de septiembre de 2012, expediente radicado 08001-23-31-000-2008-00557-01(44541). Consejero Ponente: Enrique Botero Gil.

Consejo de Estado, Sección Tercera. (2006). Auto del 30 de marzo de 2006, expediente radicado interno 25662. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

Corte Constitucional. (2021). Sentencia SU027 del 5 de febrero de 2021. Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

Corte Constitucional. (2021). Sentencia T-019 del 26 de enero de 2021. Magistrada Sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. (2020). Sentencia SU-353 del 26 de agosto de 2020. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Constitucional. (2018). Sentencia SU116 del 8 de noviembre de 2018. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional. (2017). Auto 036 del 1 de febrero de 2017. Magistrado Sustanciador: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. (2017). Auto 024 del 30 de enero de 2017. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. (2016). Auto 491 del 19 de octubre de 2016. Magistrado Sustanciador: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional. (2015). Auto 123 del 15 de abril de 2015. Magistrada Ponente: Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Corte Constitucional. (2014). Auto 382 del 3 de diciembre de 2014. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. (2014). Sentencia T-019 del 29 de enero de 2014. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. (2013). Auto 097 del 16 de mayo de 2013. Magistrado Sustanciador: Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. (2012). Auto 038 del 28 de febrero de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-816 del 1 de noviembre de 2011. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-634 del 24 de agosto de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-539 del 6 de julio de 2011. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. (2008). Sentencia C-713 del 15 de julio de 2008. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional. (2007). Auto 227 del 29 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional (2006). Sentencia T-292 del 6 de abril de 2006. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. (2005). Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Corte Constitucional. (2005). Sentencia T-260 del 20 de junio de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-836 del 9 de agosto de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional. (1999). Auto 061 del 6 de octubre de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. (1999). Sentencia C-518 de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. (1995). Auto 033 del 22 de junio de 1995. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional. (1993). Auto 008 del 26 de julio de 1993. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia T-120 del 29 de marzo de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1992. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

Couture, E. J. (1976). Vocabulario jurídico. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Cuesta Davu, A. A. (2019). Responsabilidad del Estado por cambio de jurisprudencia en Colombia. El simple cambio de jurisprudencia y su aplicación retroactiva como fenómenos generadores de responsabilidad al Estado. España: Editorial Académica Española.

Cuesta, A. (2016). “Responsabilidad del Estado por simple cambio de jurisprudencia en el derecho colombiano”. *Ratio Juris*, 11(23), julio-diciembre 2016, pp. 47-71.

Cuesta Davu, A. A. (2015). “Responsabilidad del Estado por aplicación retroactiva de cambios de jurisprudencia”. En: *Anuario de Responsabilidad Civil y del Estado*. 2015. n.º 2, pp. 89-127.

Cuevas Cuevas, Eurípides de Jesús. (2021). “Modificaciones a la unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado con la expedición de la ley 2080 de 2021”. En: Memorias del XLII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Transformaciones del Derecho Procesal. Bogotá: Instituto Colombiano de Derecho Procesal, pp. 703-722.

Devis Echandía, H. (2009). Nociones generales de Derecho Procesal Civil, segunda edición. Bogotá: TEMIS.

Díaz Díez, Cristian Andrés. (2013). La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El control jurisdiccional especializado de la administración pública, dentro del Estado de derecho y la democracia. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. LTDA.

Galindo Vácha, Juan Carlos. (2004). Lecciones de derecho procesal administrativo. Volumen I. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. Colección *Discentibus auxilia* 1.

Guasp, J. (1961). Derecho procesal civil, segunda edición corregida. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Huertas Bonilla, M. F. (2013). Incidente de nulidad contra sentencias definitivas en Colombia. Boletín n.º 34 del Instituto de Estudios Constitucionales Escuela de Derecho Universidad Sergio Arboleda, pp. 11-42.

Jefe Supremo de la República. (1817). Decreto del 30 de octubre de 1817, por el cual se crea un Consejo de Estado provisional. Angostura.

Leal Galán, Yudy Carolina. (2014). El mecanismo de extensión de jurisprudencia como herramienta para el reconocimiento de valor jurídico del precedente administrativo en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

López Blanco, Hernán Fabio. (2019). Código General del Proceso, Parte General 1. Bogotá: DUPRE Editores.

López Martínez Miguel Andrés, (2010). “Nuevo Código Contencioso y unificación jurisprudencial: algunas reflexiones en torno a los criterios de utilidad”. Revista *Principia IURIS* n.º 13, 2010- 1 Universidad Santo Tomás de Tunja.

López Medina, D. E. (2006). El derecho de los jueces 2ª ed. Bogotá: Universidad de los Andes – Legis.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo de Estado. (2019). Proyecto de ley número 07 de 2019, Senado, “por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción”. Bogotá: *Gaceta del Congreso*, Año XXVIII – n.º 726 del 9 de agosto de 2019.

Narvéez Rodríguez, Antonio. (1998). “El nuevo incidente de nulidad de actuaciones contra resoluciones judiciales definitivas”. *Estudios Boletín* 1831. España. Documento electrónico.

Presidente de la República de Colombia. (1991). Decreto 2067 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 40012 del 4 de septiembre de 1991.

Presidente de la República de Colombia. (1970). Decreto 1400 de 1970, por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 33.150 del 21 de septiembre de 1970.

Presidente de la República de Colombia. (1964). Decreto 528 de 1964, por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones. Bogotá: *Diario Oficial* n.º 31330 del 1 de abril de 1964.

Quintero, B. & Prieto, E. (2008). *Teoría General del Derecho Procesal* cuarta edición. Bogotá: Temis.

Ramírez Gómez, J. A. (2017). “El régimen de nulidades de las sentencias de revisión de tutela”. En: *Aspectos procesales de la acción de tutela*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 285-336.

Tamayo Jaramillo, J. & Jaramillo Jaramillo, C. (2012). *El Precedente Judicial en Colombia*,

Papel y valor asignados a la Jurisprudencia. Bogotá D. C.: Ibáñez

Taruffo, M. (2007). “Precedente y jurisprudencia. Precedente”. *Revista Jurídica*, pp. 86-99.

Suero Alva, J. S. (2018). *Concepto y breves antecedentes históricos de la jurisprudencia en México*. México: Universidad Autónoma de México.

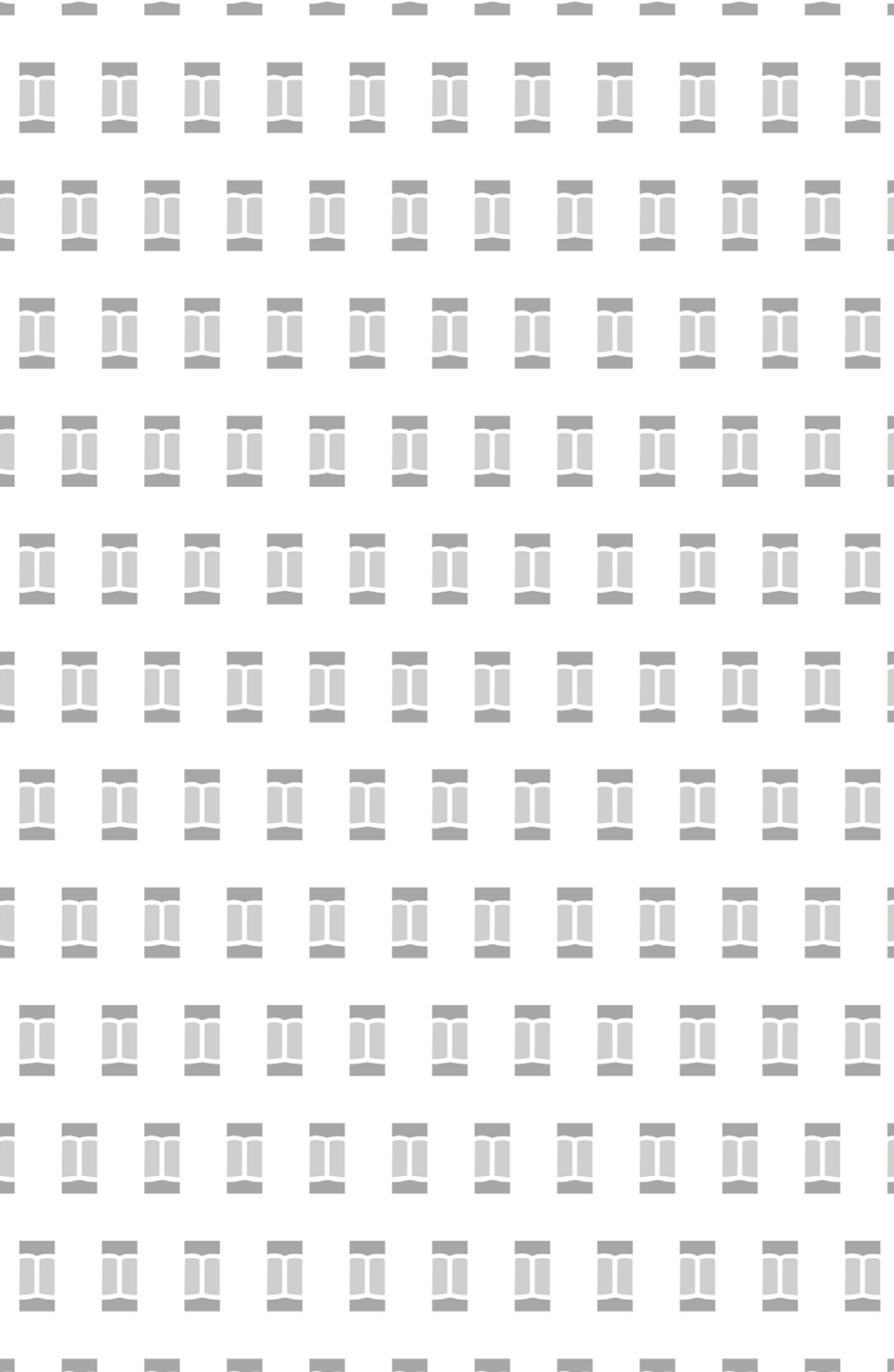
Vargas-Florián, S. M. (2018). “La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado”. *IUSTA*, 1(48), enero-junio 2018, pp. 119-144.

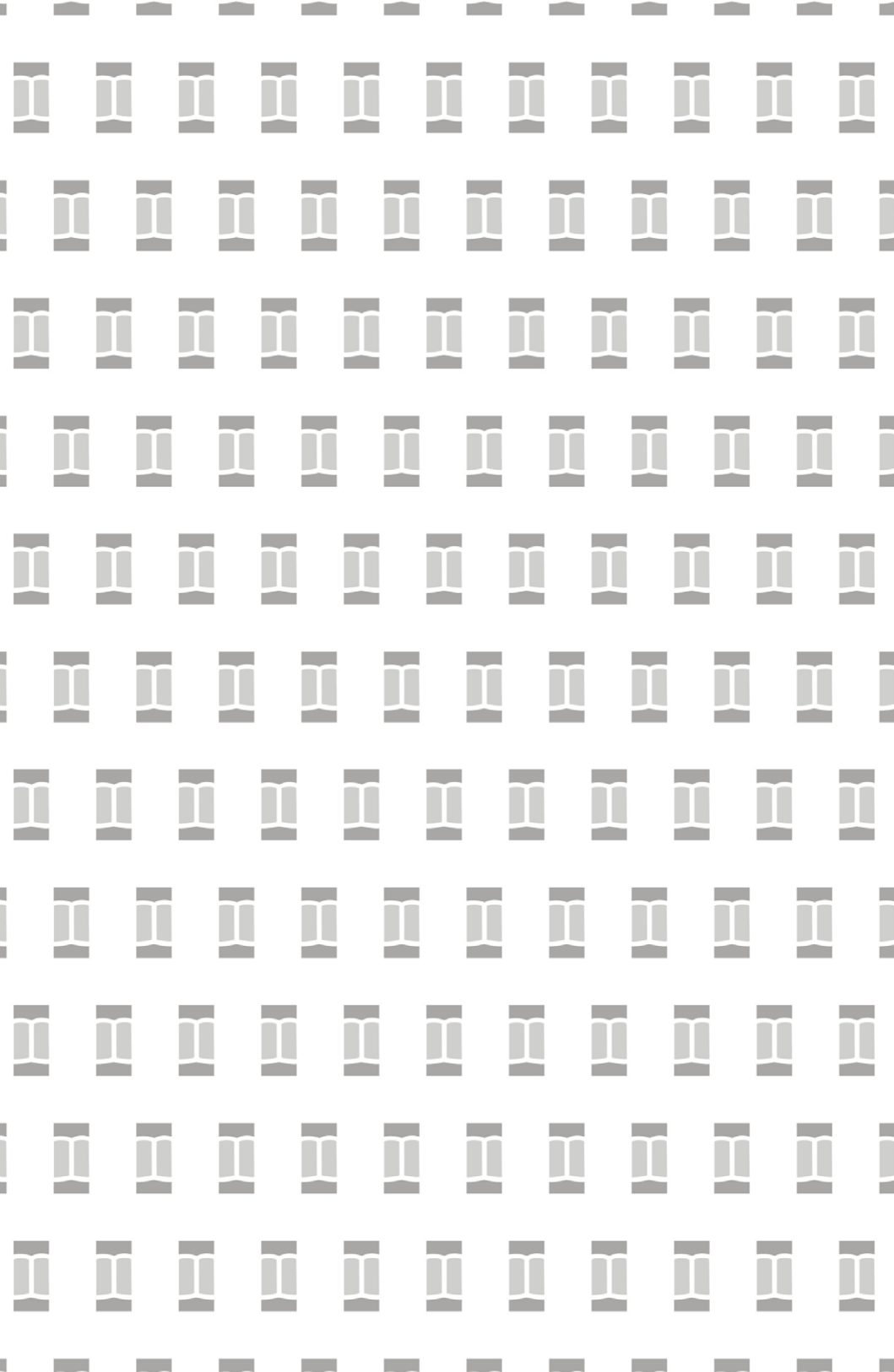
Vargas Rincón, A. (2012). “Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial”. En: *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código*. Una mirada a la luz de la ley 1437 de 2011. Bogotá: Consejo de Estado.



UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL Y PODER JUDICIAL

se diagramó en el Taller Artes y Letras S.A.S., en junio de 2023
Para su elaboración se utilizó papel Avena 70 g
en páginas interiores y Propalcote 250 g en carátula.
Fuente tipográfica: Century Schoolbook 11 pt







La jurisprudencia ha dejado de ser una fuente auxiliar del derecho, como literalmente lo establece el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, para convertirse en un criterio vinculante. De hecho, hoy el Consejo de Estado tiene una competencia expresa para establecer reglas jurisprudenciales de carácter obligatorio mediante autos y sentencias de unificación jurisprudencial en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La incidencia que tienen estas decisiones en la configuración del ordenamiento jurídico amerita un análisis exhaustivo de sus mecanismos de control. Este trabajo analiza las condiciones de posibilidad para el uso de herramientas de control sobre las decisiones de unificación del Consejo de Estado. En general, se concluye que hay algunas formas internas de control al poder de unificación del Consejo de Estado, pero no existe un sistema externo de control a dicho poder en la jurisdicción contencioso administrativa. En particular, se hace una propuesta de *lege ferenda* para que el legislador regule una herramienta de ese tipo, pues no habría mayores opciones para quienes están expuestos a sufrir una posible vulneración por cuenta de las decisiones de unificación, cuya modificación o revocación está sometida a la iniciativa exclusiva del Consejo de Estado.

ISBNe: 978-628-7557-25-3



UNAULA[®]
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

e-book