

“LA INSERCIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, LEY 1437 DE 2011. UN ESTUDIO DESDE SU NATURALEZA JURÍDICA Y LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL.”

DIANA SARAY MANQUILLO ASTAÍZA

TUTOR: DR. ANDRÉS RODRIGUEZ GUTIÉRREZ

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: *“REFLEXIONES SOBRE EL NUEVO CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: INFLUENCIAS, ESTUDIOS DE DERECHO COMPARADO, ANÁLISIS DE NUEVAS INSTITUCIONES Y DE RECONFIGURACIÓN DE LAS EXISTENTES.”*

COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
PROGRAMA DE MAestrÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ D.C.
2015

AGRADECIMIENTO

*Cuando la pacífica brisa regresa a las entrañas que me acunaron,
se ancla en mi memoria el aroma a canela de mi madre que me espera en la eternidad,
mi hálito se funde de infinita gratitud por los seres de piel, de divinidad, de luz, que me cercaron.*

*Cuando las fuerzas me las ganaba el viento y las veladas perdían su fin,
hoy mis pies se desprenden del asfalto y descansan en el verde prado,
gracias a mi amado Dios, Santa Maria Virgen y San José, mis padrinos fieles,
gracias a mis padres, dadores de oración y vida,
gracias a mi tesoro, quien me levantó y tomó mi mano,
Y gracias a ti Poeta, mi perpetuo amor y mi compañero eterno.*

A Ustedes, con humildad, estas letras enlazadas en frescos laureles.

SUMARIO

PARTE I. ANTECEDENTES DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO I. RECUENTO HISTÓRICO DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y SU VÍNCULO ORIGINAL CON LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO ESTADO.

SECCIÓN A. DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, COMO ANTECEDENTE PRIMIGENIO PARA RESGUARDAR LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DE ESTA JURISDICCIÓN.

SECCIÓN B. PANORAMA DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PERSPECTIVA DESDE LA ACCIDENTADA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS, PREVIA A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1437 DE 2011.

CAPÍTULO II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. ESTUDIO DESDE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO.

SECCIÓN A. GENERALIDADES SOBRE LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, EL PRECEDENTE JUDICIAL Y LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN, COMO ELEMENTOS ESTRUCTURADORES DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. DISCUSIONES AL INTERIOR DE LA COMISIÓN DE REFORMA.

SECCIÓN B. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE CONSOLIDACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PRIMEROS DEBATES EN TORNO A LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL PARA CONOCER DEL RECURSO.

PARTE II LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL ATRIBUIDA AL CONSEJO DE ESTADO, EN RAZÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DISPUESTO EN LA LEY 1437 DE 2011. REPERCUSIONES Y TENSIONES.

CAPÍTULO III. CONFRONTACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE MAYORÍAS, Y LAS ESTADÍSTICAS SOBRE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.

SECCIÓN A. ANÁLISIS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN EL MARCO DEL SISTEMA DE MAYORÍAS.

SECCIÓN B. ESTADÍSTICAS SOBRE LA EXPEDICIÓN DE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN (4 de julio de 1991-2 de julio de 2012) y (3 de julio de 2012- 25 de Octubre de 2015) POR PARTE DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SUS RESPECTIVAS SECCIONES. ¿SE AMENAZA LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL ANTE LA FALTA DE INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE MAYORÍAS, MAYORÍA ABSOLUTA?

CAPÍTULO IV. INCIDENCIAS DE LA INSTAURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SECCIÓN A. ASPECTOS INTRODUCTORIOS. EL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA Y/O TRIBUNAL DE CASACIÓN.

SECCIÓN B. TENSIONES RESPECTO DE LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA, O COMO TRIBUNAL DE CASACIÓN.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación, está circunscrita a la línea de investigación denominada: *“Reflexiones sobre el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo: influencias, estudios de derecho comparado, análisis de nuevas instituciones y de reconfiguración de las existentes”*, por lo tanto, su punto de partida es el advenimiento de la Ley 1437 de 2011, a partir de *“los cambios sufridos en el entorno sociopolítico, los avances en los sistemas de gestión administrativa y los cambios estructurales introducidos por la Constitución Política de 1991, llevaron al Consejo de Estado y en general a la Jurisdicción contenciosa administrativa repensar el contenido y sentido de muchas instituciones y procedimientos que actualmente sirven de guía para la actuación de la administración pública en sus relaciones con los individuos, así como, para la acción de la justicia contenciosa administrativa al dilucidar las dificultades que surgen a partir de dichas relaciones”*¹, marco en el que fluctuará la aludida investigación, puesto que buscará analizar un nuevo instituto procesal en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como es el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia.

En virtud de lo anterior, será necesario admitir que la Ley 1437 de 2011 trajo consigo una serie de figuras encaminadas a proponer cambios en favor de la superación de ciertas inconsistencias y/o fallas que venía presentando el Proceso Contencioso Administrativo regulado en el Decreto 01 de 1984, muchas de ellas, reclamadas y desarrolladas anticipadamente por la jurisprudencia y la doctrina, debido al retardo y anacronismo de las figuras existentes en el citado Decreto, situación agravada aún más por la congestión estructural en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que si bien no era el único problema, sí resultaba ser uno de los más significativos ante el impacto negativo que éste representaba para el Proceso Contencioso Administrativo.

Frente a ello, una de las interpretaciones de la doctrina advirtió que tal fenómeno era una consecuencia lógica de la incoherencia constitucional en la que divagaba su Estatuto (Decreto 01 de 1984), toda vez que, no sólo fue expedido en el marco de la Constitución de 1886, sino que además se aproximaba a cumplir veinte años de supervivencia, lo que inevitablemente reñía con el marco constitucional vigente, Constitución Política de 1991, eso, sin contar el inmenso volumen de regulaciones legales y normativas dispersas en el ordenamiento jurídico.

JUSTIFICACIÓN

En vista de las problemáticas reseñadas previamente, la expedición del Decreto 4820 de 2007, mediante el cual, se creó una Comisión para la reforma de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, comisión presidida por el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado e integrada por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, los Magistrados de la

¹ CONSEJO DE ESTADO, *Memorias Seminario internacional de presentación del nuevo código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, p. 31.

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, un Magistrado por cada una de las Secciones del Consejo de Estado, evidenciaría la intención de diseñar una reforma estructural del procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, de cara a los desafíos propuestos en los actuales ordenamientos jurídicos.

Así, dentro de las muchas aspiraciones de la Comisión Reformadora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, estaba la de lograr la anhelada unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, exigida desde hace años por la Jurisdicción, y que ahora con la armonización de los principios constitucionales y procesales que fijaría el nuevo Código, se convertía en un inminente desafío para los reformadores, pues la historia daría cuenta de que no se trataba de una preocupación enteramente actual sino que por el contrario, de tiempo atrás se venían gestando intentos legales encaminados hacia la consolidación de los recursos extraordinarios, con los cuales se fortaleciera el ejercicio de la función unificadora a cargo del Consejo de Estado.

Con este panorama se encontrarían los integrantes de la Comisión, quienes tendrían como referente lo acontecido en el pasado en materia de mecanismos de impugnación extraordinarios, los cuales a pesar de haber sido regulados no habían obtenido la unificación jurisprudencial esperada, factor que motivaría su estudio en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el propósito de retomarlo y evaluarlo en aras de encontrar una figura que garantizara la función unificadora del Consejo de Estado.

Bajo este contexto, la piedra angular del presente análisis investigativo será el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como un instituto que, al menos formalmente, fue insertado por primera vez en la Jurisdicción contenciosa administrativa, y que basta con leer su denominación para darse cuenta que con él no se pretendía cosa distinta que la unificación jurisprudencial. De hecho, sobreabundaríamos en razones si quisiéramos profundizar en su aplicación. Sin embargo, aunque ese fue el querer del instituto, lo cierto es que, aún con la positivización del citado recurso, persistieron algunos vacíos en su regulación o disposiciones que, en nuestra opinión, no favorecieron el objetivo último de la institución, la unificación de la jurisprudencia de la Jurisdicción contenciosa administrativa.

Ahora bien, a pesar de la creación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tenemos que reconocer que la función de unificarla, es un tema aún más álgido, ya que no fue suficiente la sola creación del medio de impugnación extraordinario, pues como quedará visto, aún con la consagración del citado recurso realizada en la Ley 1437 de 2011, consideramos que éste por sí mismo no resolverá el gran propósito de la unidad, puesto que, nos atrevemos a insinuar que en un futuro no lejano éste será objeto de reestructuración, más, cuando se incorporó en el Proceso Contencioso Administrativo el tipo de Sentencias de Unificación, que tal como lo demostraremos en el curso de la investigación tampoco contribuyó a la consecución de la reiterada unidad.

Frente a lo anterior, la doctrina ha manifestado su desacuerdo señalando que: la “*tendencia de imponer normativamente el deber de acatamiento a las sentencias de unificación, en principio, parece desconocer el mandato del artículo 230 que impone a los jueces someterse solamente a la ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la doctrina son calificados como criterios auxiliares*”². A pesar de ello,

² VEGA DE HERRERA, Mariela y SUAREZ BOHORQUEZ, Julián, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Leyer, 4ª Edición, Bogotá, 2014, p. 641.

este tema ha sido desarrollado por la Corte Constitucional quien ha sentado las bases sobre la importancia y el carácter de las sentencias unificadoras de un órgano de cierre, como lo es para el caso de estudio, el Consejo de Estado.

Respecto a la mencionada postura doctrinaria, no nos detendremos en nuestra investigación puesto que es un tema que concierne a las órbitas de las fuentes del Derecho y de otro lado, porque es un asunto que está inscrito en los trabajos investigativos que se han adelantado para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo en esta Universidad.

Sin perjuicio de lo anterior, para desarrollar el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, nos veremos en la necesidad de revisar el comportamiento de los recursos extraordinarios en materia contenciosa administrativa, examinar algunos principios posiblemente afectados sino fuere efectiva la unificación jurisprudencial, con ocasión de la facultad competencial que le atribuyó la Ley 1437 de 2011 a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y de acuerdo a su especialidad a sus respectivas Secciones, para expedir sentencias de unificación. En especial, nos enfocaremos en éstas últimas con el fin de revisar el hecho de que, un fallo de estos puede decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

En este sentido, la función unificadora jurisprudencial del Consejo de Estado, será abordada a partir de su competencia para conocer de los recursos extraordinarios en los Códigos precedentes a la Ley 1437 de 2011 (Ley 130 de 1913, Ley 167 de 1941 y Decreto 01 de 1984), en vista de que, ellos fueron pensados para hacer efectiva la unidad jurisprudencial, intención que impide omitir su revisión, pues será vital despejar preliminarmente su comportamiento, para inmiscuirnos en la regulación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a la que refiere la Ley 1437 de 2011.

Una vez se obtengan las conclusiones del tema antecedente, se abordará el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia propiamente dicho, a efectos de fortalecer los elementos de juicio que nos conduzcan a dilucidar si realmente con el recurso en comento se llegó a la unificación de la jurisprudencia, o si a pesar de lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, aún es insuficiente este medio de impugnación para confirmar la unidad jurisprudencial.

Para la obtención de los puntos de encuentro, tendremos que pasar por la construcción del recurso y algunas ideas destacables de las sesiones de la Comisión de Reforma a la Jurisdicción contenciosa administrativa, en donde seremos espectadores de las preocupaciones de los integrantes de la Comisión, muchas de ellas por nosotros compartidas, las cuales, si bien se dejaron sentadas en las discusiones de la Comisión, en la versión definitiva del articulado no quedaron plasmadas, lo cual motiva a abordarlas para examinar la efectividad del recurso en el presente trabajo de investigación.

Por último, veremos como la inclusión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, agitó la discusión en torno a la naturaleza de la función principal del Consejo de Estado, como es la de fungir como Tribunal Supremo de Instancia y/o de actuar como órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. De manera que, con todo esto, verificaremos el cumplimiento o no de los fines del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia entre ellos, principalmente, el de lograr la unidad jurisprudencial.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Todos estas proposiciones son confrontadas con posturas críticas que advierten la improvisación en la legislación en materia contenciosa administrativa, en el sentido de significar que, *“el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país corresponde a necesidades meramente formales y coyunturales de adecuar el control de los actos y actuaciones de la administración a las “modernas instituciones””*³, podríamos señalar, que algunos mecanismos para lograr el control de las actuaciones judiciales han sido los medios de impugnación ordinarios o extraordinarios. Sin embargo, sólo nos detendremos en estos últimos, porque a partir de ellos se podrá interpretar el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ya que históricamente han sido concebidos como aquellas herramientas a partir de las cuales se lleva a cabo la función unificadora jurisprudencial en lo contencioso administrativo.

Bajo este entendido, y teniendo claro que la finalidad perseguida por los recursos extraordinarios desde el Decreto 01 de 1984 fue la de unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado, surge por parte de la Comisión, la necesidad de crear un recurso extraordinario en el texto del nuevo Código que por fin condensara ésta función, entendiendo que: *“el carácter extraordinario del recurso significa, en primer término, que no está instituido en interés de las partes sino, fundamentalmente, en defensa del interés público, objetivado en el respeto al principio de legalidad al cual debe sujetarse toda decisión judicial, así como en el de la seguridad jurídica que ha de lograrse a través de una unidad de criterio de sus jueces. Solo en la medida en que coincidan ambos intereses, es obvio que el recurso de casación irrogará beneficio para la parte agraviada.”*⁴

Así entonces, nuestro trabajo investigativo nos aportará elementos de juicio, para esclarecer, si con la creación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en la Ley 1437 de 2011, el Consejo de Estado logra cumplir con la garantía y materialización de la función unificadora jurisprudencial, o si por el contrario, el nacimiento del mismo en éste Código no contribuye a tales propósitos, pues la discusión no se cierra en un debate meramente competencial, sino que trasciende a la elaboración de una reflexión en torno a los principios de seguridad jurídica y de mayorías que integra el principio democrático.

En suma, el problema se funda en el examen del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como un instituto procesal novedoso para la Jurisdicción contenciosa administrativa, con el que se pretendió contrarrestar la dispersión jurisprudencial y los criterios encontrados de la Jurisdicción contenciosa administrativa, todo ello desde la perspectiva de las sentencias de unificación, que resultan ser relevantes por ser las que activan el recurso en mención, y del que a su vez se derivan nuevos fallos unificadores.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

La gran preocupación de los ordenamientos jurídicos modernos es la preservación de los principios constitucionales y procesales de todos aquellos quienes acceden a la Administración de Justicia, fin último de cualquier Sistema Procesal, por lo tanto, el cometido del presente estudio será esclarecer si ¿el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia al que hace referencia la Ley 1437 de 2011, es el medio de impugnación extraordinario que logrará la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción contenciosa administrativa?

³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Ed. Universidad Externado, Bogotá, 2007, p. 58.

⁴ ISAAC NADER, Carlos, *Recurso extraordinario de casación, Pasado, presente y futuro*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 22, 2006, p. 24.

HIPÓTESIS

Nos hemos propuesto demostrar o descartar las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1.

La consagración del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia al que hace referencia el Capítulo II, Título VI, Parte II de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo eficaz para corregir la accidentada regulación de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa en Colombia y garantizar la unidad jurisprudencial en plena consonancia con el principio de seguridad jurídica.

Hipótesis 2.

La atribución competencial concedida a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, la inclusión de las sentencias de unificación del Consejo de Estado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la indeterminación temporal y la amplitud del concepto que trajo consigo el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, son unas de las muchas causales que impiden la consecución de la unidad interpretativa del derecho pretendida con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, dispuesto en el Capítulo II, Título VI, Parte II de la Ley 1437 de 2011.

Hipótesis 3.

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, por ser un recurso extraordinario es uno de los asuntos contemplados en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, que da lugar a la expedición de una sentencia de unificación, para ser decididos por la respectiva Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, aspecto que dificulta el cumplimiento de la unidad jurisprudencial, ya que un solo recurso extraordinario no tendrá la capacidad de lograr la pretendida unidad jurisprudencial.

OBJETIVOS

Nos hemos propuesto disertar sobre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que ha incluido la Ley 1437 de 2011 a la luz de la efectividad de la función unificadora jurisprudencial del Consejo de Estado, con las siguientes finalidades:

General.

Analizar si tal como quedó consagrado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el Capítulo II, Título VI, Parte II de la Ley 1437 de 2011 se garantiza el cumplimiento de la unidad

jurisprudencial del Consejo de Estado, en razón a la atribución competencial que la citada ley le concede por la naturaleza del asunto a las respectivas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Específicos.

- 1.1.1. Analizar las generalidades de los recursos extraordinarios de la Jurisdicción contenciosa administrativa (Ley 130 de 1913, Ley 167 de 1941 y Decreto 01 de 1984), como antecedentes del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en relación con la función competencial para conocerlos y decidirlos.
- 1.1.2. Examinar el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y su relación con el concepto de sentencias de unificación previsto en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 y la extensión de este tipo de sentencias que por la naturaleza del asunto fueron expedidos antes de la entrada en vigencia de la citada ley.
- 1.1.3. Indagar en la atribución legal dispuesta en la Ley 1437 de 2011 sobre la competencia de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el marco del principio de seguridad jurídica y el de mayorías relacionado con el democrático.
- 1.1.4. Analizar comparativamente la competencia para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por parte del Consejo de Estado. Decreto 01 de 1984 Vs. Ley 1437 de 2011 (art. 259) y establecer la incidencia que tal competencia provoca en la naturaleza de la función del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo Contencioso Administrativo.

MARCO TEÓRICO

En todo ejercicio académico sobre cualquier disciplina, estaremos expuestos a permanentes tensiones ideológicas, que más allá de ser comprendidas como un aspecto negativo, estimamos, se tratan de factores que contribuyen a fortalecer el ejercicio investigativo. El cuál, debe estar fundado sobre ciertas bases teóricas que indicarán las rutas por las cuales transitarán las ideas, así las cosas, cuando se trata de estudios jurídicos forzosamente habrá que aproximarse a las fuentes de derecho “*precedente judicial*”, que con el devenir del tiempo se han venido reconfigurando y repensando a la luz de las tendencias y requerimientos predicables de los actuales ordenamientos jurídicos.

Así las cosas, el presente marco teórico tendrá un perfil clásico, que partirá de los fundamentos y avances constitucionales, desde donde se construirán los debates centrales de la investigación, al mismo tiempo, se hará un recuento legal, en la mayoría de casos cronológico, a efectos de determinar el comportamiento regulatorio de los institutos de Derecho Administrativo que son de nuestro interés, arista que no podrá desprenderse del desarrollo jurisprudencial y por supuesto, de las contribuciones de orden doctrinal que sobre el tema objeto de estudio se encuentran.

Por lo tanto, haremos un repaso enunciativo de los pilares en los que nos apoyaremos para el desarrollo de nuestra investigación, hacemos énfasis en que es “*enunciativo*” porque en definitiva no abarcará todas las corrientes teóricas, llámense, legales, doctrinarias o jurisprudenciales.

PARTE I. ANTECEDENTES DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

La estructura de la presente investigación, se centra en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en el Capítulo II del Título VI, Parte Segunda de la Ley 1437 de 2011, como instituto procesal novedoso para la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entre otras, por ser un medio de impugnación pensado para hacer efectiva la unificación jurisprudencial de ésta Jurisdicción por parte del Consejo de Estado.

De esta manera, empezaremos por examinar la positivización de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a fin de proporcionar los antecedentes regulatorios que le precedieron al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ya que por tratarse de un medio de impugnación de carácter extraordinario tendrá precisas características que le diferenciará de todos los demás.

Con esto en mente, el lector en el Capítulo I encontrará un panorama cronológico en torno a la implantación de los recursos extraordinarios en materia contenciosa administrativa, los cuales desde sus orígenes han sido planteados para lograr la unificación jurisprudencial, por lo tanto, lo propio será constatar en éste Capítulo si en efecto éstos fueron el camino más seguro para la obtención de la unidad de la jurisprudencia de la Jurisdicción contenciosa administrativa a cargo del Consejo de Estado, o si en definitiva, no fueron más que loables intenciones que no produjeron los efectos esperados, a partir de lo cual, el lector podrá sacar sus conclusiones en torno a la función unificadora pretendida por años con los medios de impugnación extraordinarios.

Así las cosas, el Capítulo II se ocupará específicamente del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, apoyado en algunos extractos de las sesiones de la Comisión Reformadora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en aras de observar las variadas preocupaciones de los miembros de la Comisión al momento de estructurar el citado recurso, en particular, lo referente a la necesidad de consagrar un recurso que pudiera superar los obstáculos que los anteriores recursos extraordinarios no habían logrado, para ello será necesario examinar sus finalidades, así como su denominación, etc., adicionalmente, se estudiará la incidencia de los principios de seguridad jurídica, democrático y sistema de mayorías, con la regulación del recurso extraordinario, lo cual dará cuenta si estamos en el camino correcto para conseguir la anhelada unidad jurisprudencial.

CAPÍTULO I. RECUENTO HISTÓRICO DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y SU VÍNCULO ORIGINAL CON LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO ESTADO.

Para comprender el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debemos en primer lugar remitirnos a la noción de recurso. En palabras del doctrinante Julio B.J. Maier: “*el origen de los llamados “recursos” o medios de impugnación es consustancial a la inquisición, al procedimiento inquisitivo, en el cuál ellos representaban, antes que una garantía de seguridad individual, un mecanismo de control burocrático para el superior jerárquico, que previamente había delegado su poder de juzgar en funcionarios inferiores, esto constituye, precisamente, la característica fundamental de la llamada justicia de gabinete por su organización judicial vertical*”⁵, planteamiento que desde una perspectiva histórica es útil en la medida en que los explica como herramientas originalmente creadas al servicio del control e imaginadas como medios para ejercer poder, o dicho en otras palabras, el origen de los recursos se vincula con un mecanismo interno de control jurisdiccional de orden jerárquico, lo cual indica que al menos desde esta perspectiva, los objetivos garantistas en favor de los asociados no fue lo que motivó su creación, que es en definitiva la aspiración actual, pero lamentablemente sobrepasa el control jerárquico jurisdiccional, hecho que no podemos negar pues tal como están codificados, su uso en parte es una expresión del control en mención.

El pensamiento del escritor Gustavo Humberto Rodríguez, introduce otra perspectiva frente al planteamiento anterior, brindándonos una mirada desde la clasificación de los recursos, al respecto, señala: “*algunas doctrinas distinguen la expresión medios de impugnación, como genérica de la de recursos, como específica, siendo éstos una modalidad de aquéllos. Para tal distinción se considera que los recursos son intraprocesales (dentro de la primera o segunda instancia) en tanto que otros medios de impugnación son extra o metaprocesales*”⁶. Inferimos de lo precedente que, los recursos como mecanismos de impugnación se clasifican en dos categorías, aquellos que tienen funciones internas durante el curso normal del proceso de instancia, y aquellos que tienen propósitos mayores asociados al interés general, lo cual indicará que la activación de los mismos tendrá que ser restrictiva. Concretándolo en nuestra investigación, significa lo anterior, que los recursos que nos ocupan en el primer capítulo, en los términos expuestos por Rodríguez, aluden a los recursos extraordinarios.

Dando continuidad a la conceptualización de los medios de impugnación, éste se amplía con lo dicho por la Corte Constitucional, quien propone un panorama de los recursos mucho más cercano a las garantías de quienes pretenden hacer valer sus intereses en el curso de un litigio, observemos: “*con miras a obtener la protección de sus garantías, los ciudadanos están obligados a acudir de manera preferente a los mecanismos ordinarios y extraordinarios, cuando ellos se presenten como conducentes para conferir una eficaz protección constitucional*”⁷, nótese como cambia la dimensión de los medios de impugnación frente a lo expuesto precedentemente, aquí, los recursos son considerados como un mecanismo de protección constitucional, esto es, una garantía en favor de quienes intervienen en un proceso de tipo jurisdiccional, al ser elementos de defensa de sus derechos y por tanto una ruta obligada para los ciudadanos, si su intención es

⁵ MAIER, Julio B.J., *¿Hacia un nuevo sistema de control de las decisiones judiciales?*, p. 6-7, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/context/cont/2/cnt/cnt3.pdf>.

⁶ RODRIGUEZ R., Gustavo Humberto, *Proceso Contencioso Administrativos*, Ed. Librería Jurídicas Wilches, 3ª Ed., Bogotá, 1994, p. 404.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T – 103/14, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

exigir tal protección, arista a la que nos afiliamos en la presente investigación y es desde aquí donde presentaremos el objeto del presente capítulo.

Como ha quedado visto, las tres perspectivas traídas, representan una postura evolutiva de lo que pudiéramos comprender como medios de impugnación, las cuales fueron referidas para dejar sentados los notables cambios de su acepción, y evidenciar cómo se han debido realizar grandes esfuerzos transformadores de distinto orden, para que en la actualidad al menos formalmente sean considerados como garantías para quienes asisten a la rama judicial con el fin de resolver sus litigios.

Con fundamento en lo anterior, en las siguientes Secciones haremos un recuento esquemático para ahondar en el desarrollo de estos medios de impugnación en la Jurisdicción contenciosa administrativa, a efectos de tener fundamentos teóricos sólidos que contribuyan en la investigación durante las próximas etapas de nuestro estudio.

SECCIÓN A. DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, COMO ANTECEDENTE PRIMIGENIO PARA RESGUARDAR LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DE ESTA JURISDICCIÓN.

Con lo anterior en mente, el maestro Ciro Nolberto Güechá Medina, en apoyo con otros doctrinantes, explica que: *“los recursos a los cuales se les asignan como ordinarios, lo son porque tienen la finalidad de controvertir decisiones que se dictan dentro del proceso cuando son contrarias a la legalidad y vulneran derechos de las partes dentro del mismo, lo que significa, que hacen parte de la actuación propia del proceso, cuando éste se está surtiendo; porque los recursos extraordinarios, en el contencioso administrativo, se surten cuando el proceso ya ha terminado, es decir se ha dictado sentencia”*⁸, este desglose binario de los recursos, tiene por eje central la observancia del estado del proceso, así, mientras se trate de un proceso que está en curso, contaremos con los recursos ordinarios para discutir algún tipo de decisión judicial. Por el contrario, si se está ante un proceso judicial finalizado, es propio invocar los recursos extraordinarios. Así las cosas, la definición del maestro Güechá, concretiza aún más el ejercicio de conceptualización de los medios de impugnación, pues al zanjar sus diferencias, a partir del estado del proceso, facilita su comprensión y casi que cierra la posibilidad de llegarlos a confundir.

Aunado a lo anterior, la división en comentario, valida la tesis garantista expuesta por la Corte Constitucional, en el sentido de considerar los medios de impugnación como garantías procesales en favor de las partes respecto de las decisiones judiciales, lo cual concuerda plenamente con la visión actual presentada en la introducción de éste Capítulo, referente al concepto de recursos, y que en suma, favorece el equilibrio entre el administrador judicial y los recurrentes, al tiempo que determina el fundamento para diferenciar estas dos categorías de recursos.

Ahora bien, la definición de los medios de impugnación claramente no podría atribuírsele como una invención de nuestro Estado a través de la Corte Constitucional. No obstante, la hemos considerado porque corresponde a cabalidad con las directrices provenientes del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, tal como lo advierte el artículo 93 Constitucional, el cual reza:

⁸ GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Ibañez, Universidad de Santo Tomás, 3ª Edición, Bogotá, 2014, p. 549.

*“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. (...)”*⁹

Este mandato nos remite a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que al respecto estableció:

*“Artículo 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”*¹⁰

A su vez, la Convención Americana o Pacto de San José de 1969, en su artículo 25, dispuso:

*“Protección Judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”*¹¹

Siendo estos los mandatos internacionales en materia de derechos humanos, es incuestionable que los medios de impugnación son una de las muchas vías para resguardar las garantías constitucionales y procesales de quienes debaten sus asuntos ante un juez o tribunal, por ello, del estudio conjunto de estos dos artículos del ordenamiento jurídico internacional, según el doctor Cuevas: *“(...) se infiere que la justicia interna de cada país firmante, debe reglamentar unos recursos, tales que, con los mismos efectivamente se garanticen los derechos fundamentales de las personas, es decir, que no basta con que hayan formalmente recursos, sino que estos tiene que ser eficaces o lo que es lo mismo que consigan los fines para los que han sido concebidos (...)”*¹².

Con esto, se reafirma la obligación por parte del Estado de cumplir no solo con la consagración legal de los mecanismos aquí aludidos en los respectivos estatutos, sino que además debe comprometerse con su efectividad y eficacia, puesto que resulta inadmisibles considerarlos como meras formalidades codificadas, cuando incluso se les ha atribuido la condición de derechos fundamentales.

Recapitulando las ideas tenemos que, con los recursos extraordinarios, como su nombre lo indica, *“se obtiene una prolongación extraordinaria del proceso originario, cuando éste ha concluido formalmente mediante la expedición de la sentencia definitiva, cuyo quebrantamiento se pretende con tales remedios procesales”*¹³. Así, es esta la connotación desde donde se explica lo “extraordinario” del medio de impugnación, pues lo ordinario significa que, todo lo discutido dentro de un proceso debe hacerse en el marco del mismo y ante el

⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 93.

¹⁰ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948, artículo 8.

¹¹ CONVENCION AMERICANA O PACTO DE SAN JOSÉ DE 1969, artículo 25.

¹² CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *La Unificación de la Jurisprudencia como Recurso Extraordinario*, p. 437, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/17euripides-de-jesus-cuevas.pdf>.

¹³ *Ibidem*, p. 405.

juez de instancia quien determina su finalización; cuestión totalmente distinta a lo pretendido con los recursos extraordinarios, pues con estos se ataca frontalmente lo que se conoce como cosa juzgada, puesto que, habiéndose obtenido la decisión final del caso, mediante sentencia, pero estando inconforme con la misma, es posible que en virtud de la estructura piramidal de la rama judicial, se pueda llevar al superior jerárquico dicha sentencia, para sujetarla a un nuevo estudio, siempre y cuando se cumpla con unas condiciones que más adelante serán determinadas.

De esta manera, los recursos extraordinarios implican la discusión relativa a: “*sentencias ejecutoriadas, es decir, cuando ya se ha surtido el trámite normal del juicio y ha culminado con el respectivo fallo*”¹⁴, lo cual representa la excepcionalidad del asunto, dado que el litigio debería estar resuelto antes de finalizar el juicio, incluido el uso de los recursos ordinarios que ofrece el Código, pero no lográndose lo anterior, los recursos extraordinarios terminan siendo la vía, por llamarla de alguna manera, anormal para dar en definitiva por terminado el respectivo proceso.

En relación con la ejecutoriedad de las sentencias, el Consejo de Estado ha dicho: (...) *Se entiende que los recursos a que se refiere la norma son los ordinarios, puesto que los extraordinarios deben interponerse contra la sentencia ejecutoriada. Una cosa es una sentencia ejecutoriada, la cual se configura en uno de los tres eventos anteriormente señalados y otra, es la sentencia definitiva que existe sólo cuando se han resuelto los recursos extraordinarios que se hayan interpuesto contra ella, si se hubieren interpuesto o se hubiere vencido el término sin que se hubieran presentado. Contra la sentencia ejecutoriada caben los recursos extraordinarios; contra la sentencia definitiva no cabe ningún recurso*”¹⁵. Por ende, una buena manera de ilustrar la procedencia de los recursos extraordinarios es trayendo a colación la diferencia entre una sentencia ejecutoriada y una sentencia definitiva, a fin de evitar cualquier tipo de distorsión en la interpretación de los mencionados recursos.

No obstante lo anterior, según el Consejo de Estado su interpretación es restringida en el sentido de advertir que un recurso extraordinario no puede equipararse a: “*una “tercera instancia” en la que puedan plantearse, nuevamente, argumentos de fondo en relación con la sentencia que se pretende revisar*”¹⁶, en otras palabras, se deja por sentado que ni son los mecanismos para subsanar los aspectos sustanciales o incluso formales debatidos durante el curso del proceso ante el juez de instancia, ni menos aún, puede estimarse que fueron dispuestos para hacer un uso deliberado de los mismos por las partes.

En suma, se han esbozado estas generalidades en torno a la naturaleza jurídica de los recursos extraordinarios, pues son ellas las que nos conducirán hacia el desarrollo de cada una de las Secciones que integran el presente Capítulo, aterrizando en una de sus categorías objeto de análisis, como es el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, que a lo largo de la investigación nos ayudará a comprender por qué en la Jurisdicción contenciosa administrativa, dichos recursos, han sido considerados como herramientas por medio de los cuales se favorecerá la unidad jurisprudencial.

Bajo este contexto, ahora haremos una breve descripción de los recursos extraordinarios, pero esta vez en el contexto de la Jurisdicción contenciosa administrativa, abordando en primer lugar los Códigos existentes

¹⁴ SUAREZ BOHORQUEZ, Julián, VEGA DE HERRERA, Mariela, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Leyer, 4ª Edición, Bogotá, 2014, p. 631.

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial Transitoria de Decisión 4D, sentencia de diciembre 5 de 2005, Radicado: 11001-03-15-000-2002-00118-01(S), M.P. Maria Claudia Rojas Lasso.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de abril 7 de 2015, Radicado: 11001-03-15-000-2006-00318-00(REV), M.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez.

sobre la materia, a fin de revisar si han sido consistentes con uno de los principales propósitos, la unificación jurisprudencial, y así dilucidar las raíces en que se funda la inserción del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial en la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Empecemos entonces por traer a colación una premisa un poco desafortunada para la imagen de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa, expuesta por Guillermo Chahín Lizcano pero de forzosa remisión por tres razones fundamentales. Una, porque citar al doctor Chaín Lizcano, es un sello de seriedad y prestigio en nuestro ambiente nacional, no sólo por tratarse de un integrante de la Comisión Reformadora, sino también por ser un ex magistrado del Consejo de Estado; dos, porque será necesario determinar si hay algo de verdad en tal aseveración o por el contrario se encuentran razones que le controvertan; y tres, porque en la misma, se deja por sentado que el fin esperado con los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa ha sido el de unificar la jurisprudencia, de tal suerte que no es una ocurrencia sostener que básicamente para ello han sido diseñados, sino que es mayoritariamente aceptado que los mencionados recursos sean la vía a través de la cual se busque la unificación jurisprudencial. El citado jurista ha dicho: *“la regulación de los recursos extraordinarios ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha sido bastante accidentada, hasta caótica, podría decirse, por cuanto en general, no han servido para obtener el fin deseado de unificar la jurisprudencia. Por el contrario cuando han existido se han desnaturalizado hasta el punto de convertirse en una especie de tercera instancia y en un elemento más promotor de la congestión judicial y del alargamiento excesivo de los procesos”*¹⁷. Como observamos, con esta afirmación se desnaturaliza el fin buscado para los recursos extraordinarios, se tacha de haber caído en el despropósito de entenderles como una tercera instancia y por demás, ser fuente de la congestión judicial, aspectos que en el transcurso de nuestro estudio nos propendremos constatar.

Con este planteamiento, nos aproximamos a examinar la Ley 130 de 1913 *“sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*, primer Código en el cual pudimos corroborar que el concepto de recurso extraordinario prácticamente fue nulo, ya que en él, se consignaron sólo los recursos contra actos administrativos emanados de las autoridades gubernamentales en sus distintos órdenes y que ponían fin a una actuación administrativa, lo cual era determinante para definir la competencia en vía jurisdiccional, miremos:

“Artículo 18. El Tribunal Supremo conoce privativamente en una sola instancia de los asuntos siguientes: (...) i) De los recursos contencioso administrativos contra las resoluciones de los Ministerios, que pongan fin a una actuación administrativa, con excepción de los que se originen en contratos celebrados en nombre del Estado, pues las acciones contra estas últimas providencias sólo pueden ejercitarse ante la justicia ordinaria. (...).” (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 38 de la citada ley refiere:

“Artículo 38. Los Tribunales Administrativos Seccionales conocen privativamente, y en una sola instancia de los asuntos siguientes: (...) g) De los recursos contencioso administrativos contra las resoluciones de los empleados departamentales o municipales, o de una Intendencia o Comisaría, que pongan fin a una actuación administrativa, (...).” (Subrayado fuera de texto).

Como se constata con los artículos aquí transcritos, estamos ante la consagración de los lineamientos competenciales para conocer de los denominados recursos en vía administrativa, con los cuales se pretendía

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Op. Cit.*, p. 374.

habilitar el tránsito a la vía jurisdiccional, y que según lo visto hasta aquí se distancian de lo entendido por recurso extraordinario, de hecho, encontramos la expresa previsión de los recursos ordinarios, veamos:

“Artículo 22. El Tribunal tiene, además, las siguientes funciones: (...) h) Confirmar, reformar o revocar los autos de imposición de las mismas penas correccionales dictadas por el Magistrado sustanciador, en el caso de que contra ellos se interponga el recurso de apelación.” (Subrayado fuera de texto).

Con lo dispuesto en el artículo precedente, se tiene la competencia para conocer del recurso ordinario de apelación, que junto con los dos artículos anteriores son una muestra incipiente de las consignas de un *“Estado de Derecho que se caracteriza por la presencia de un sistema de controles recíprocos de los órganos del poder, dentro de los cuales se cuenta una organización contencioso administrativa competente para juzgar a la luz de la constitucionalidad y de la legalidad cada uno de los actos y los hechos del gobierno y de su administración”*¹⁸, aspecto coherente con una jurisdicción que apenas estaba en proceso de construcción y que por tanto, aún no consideraba los medios de impugnación extraordinarios, concediéndole mayor importancia a los aspectos funcionales.

Ahora bien, en la Ley 167 de 1941 *“Sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa”*, Segundo Código, se mantiene el concepto de recurso contencioso administrativo, interpretado según Gustavo Gómez Aranguren como *“el principal escenario donde es posible localizarse cuando se trata de distinguir la posición jurídica compleja de la administración bajo la posición de una característica de exorbitancia”*¹⁹, bajo este marco conceptual, en la mencionada Ley y en lo relacionado a la competencia del Consejo de Estado para conocer determinados asuntos se dispuso lo siguiente:

“Artículo 34. Conoce privativamente y en una sola instancia el Consejo de Estado de los siguientes negocios: (...) 10.- De los recursos contenciosos administrativos contra los decretos, resoluciones y otros actos del Gobierno, de los ministros o de cualquiera autoridad, funcionario o persona administrativa del orden nacional, que pongan fin a una actuación administrativa y que no estén expresamente atribuidos a una jurisdicción distinta. (...)” (Subrayado fuera de texto).

La lectura del artículo en mención, nos incita a compararlo con el artículo 18 de la Ley 130 de 1913, en cuanto este segundo Código concreta el panorama de los asuntos susceptibles de los mencionados recursos contenciosos administrativos, es más, ilustra sobre el alcance de la noción de ellos y delimita su objeto, actuaciones administrativas de orden nacional que, por jerarquía, fueron abrogados para ser decididas por el Consejo de Estado.

Siguiendo con la evolución de los recursos extraordinarios en la jurisdicción contenciosa administrativa, es conveniente advertir que si bien en el Estatuto en comento (Ley 167 de 1941) se consignaba la acción de revisión, ésta, como lo advirtió la Corte Constitucional no podía confundirse con el hoy conocido recurso extraordinario de revisión, veamos lo dicho por la Corte en sentencia C- 418/94, así:

“En efecto, la ley 167 de 1941, relativa a la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, consagraba una acción de revisión que sólo procedía en dos casos, denominados por la misma ley, como juicios especiales: la revisión de cartas de naturaleza, artículo 149, y la revisión de los reconocimientos, artículo 164. Esta acción de revisión de la ley 167, no era equiparable al

¹⁸ En Memorias del Primer Congreso Nacional de Derecho Administrativo realizado en Medellín del 9 al 13 de junio de 1980.

¹⁹ GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo, *Derecho administrativo*, Ed. ABC Editores Librería Ltda., Bogotá, 2004, p. 92.

recurso extraordinario de revisión, tal como se aplica hoy, pues si bien era una acción que se dirigía contra sentencias, sólo operaba contra aquellas que impusieran al Tesoro Nacional la obligación de pagar una suma periódica, acción que, por lo mismo, era procedente en cualquier tiempo, (artículo 164 de la ley 167 de 1941)”²⁰.

De la interpretación constitucional expuesta, inferimos que originalmente el Segundo Código tampoco reguló los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa. A pesar de ello, casi veinte años después, el Decreto Ley 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*”²¹, en el artículo 24 dispondría:

*“Las cuatro Salas o secciones de lo contencioso administrativo funcionarán **separadamente** en el conocimiento de los respectivos negocios, salvo cuando se trate de modificar alguna jurisprudencia, caso en el cual lo harán conjuntamente previa convocatoria hecha por la Sala o Sección que esté conociendo el asunto.”* (Subrayado fuera de texto).

A nuestro juicio, estamos ante el punto de quiebre a partir del cual se vincula el funcionamiento de las Salas con la unidad jurisprudencial, o dicho de otra manera, es de la disposición transcrita en adelante, desde donde emergen los estudios de la unidad jurisprudencial, y por tanto lo entendemos como una primigenia intención del legislador por resguardar, a través de los recursos extraordinarios, la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción contenciosa administrativa, debido a que, si bien desde su origen ésta disposición (del año sesenta y cuatro), recalcó el trabajo dividido de las Secciones y las Salas, también dispuso que el trabajo en conjunto se diera con ocasión de la preservación de su propia jurisprudencia para favorecer la unidad jurisprudencial y el auto control del órgano de cierre, en la medida en que, cualquier alteración de los criterios jurisprudenciales implicaría una decisión conjunta y no deliberada de las respectivas Secciones, definiéndose como una obligación a cargo de la Sección que estuviera conociendo del asunto.

Por lo anterior, en nuestra opinión, el fundamento normativo del que deriva el vínculo casi indisoluble entre los recursos extraordinarios y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se origina con el artículo 24 del Decreto Ley 528 de 1964, toda vez que el legislador ordenó que la vía más adecuada para preservar la unidad jurisprudencial era el trabajo conjunto y unido, cuando excepcionalmente se pretendiera alterar una jurisprudencia, postura justificable en el marco del principio de seguridad jurídica al cual volveremos más adelante, que si bien para el año 64 la jurisprudencia si acaso alcanzaba a ser un criterio auxiliar, hoy cobra máxima relevancia debido a la evolución y posicionamiento de la jurisprudencia.

Bajo este entendido, la 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*”, reforzó la previsión normativa a la que nos referimos anteriormente (artículo 24 del Decreto 528 de 1964), pues dispuso en el artículo 2º un mecanismo para garantizar su cumplimiento, como lo fue el recurso extraordinario de Súplica, con el que se pondrían en conocimiento del

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C - 418/94, M. P. Jorge Arango Mejía.

²¹ Decreto expedido en el marco de las facultades otorgadas por el legislador mediante la Ley 27 de 1963 “*Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional*”, así “*ARTICULO 1o. De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta el 20 de julio de 1964, para los efectos siguientes: 1o. Para reorganizar la Rama Jurisdiccional del Poder Público y el Ministerio Público. En tal virtud, el Presidente de la República podrá: (...)*”

competente los eventos en los cuales un auto interlocutorio o una sentencia dictados por una de las Secciones hubieran acogido una doctrina contraria a alguna jurisprudencia sin previa aprobación de la Sala Plena. En otras palabras, cuando las Secciones hubieren hecho caso omiso al mandato legal de la referencia, veamos:

“Artículo 2° Habrá recurso de súplica ante la sala plena de lo contencioso respecto del auto interlocutorio o de la sentencia dictados por una de las secciones en los que, sin la previa aprobación de la sala plena, se acoja doctrina contraria a alguna jurisprudencia. En el escrito en el que se proponga el recurso se indicará precisamente la providencia en donde conste la jurisprudencia que se repute contraria. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación del auto o fallo”. (Subrayado fuera de texto).

A nuestro modo de ver, el recurso extraordinario de súplica vendría a intensificar la obligación de las Salas o Secciones de convocar un trabajo conjunto en caso de acoger doctrina contraria a una jurisprudencia, puesto que, ellas debían convocar Sala Plena, para evitar contrariar deliberadamente los criterios definidos por la jurisprudencia, por ello, de no actuar conforme al mandato legal, dicho proceder tendría que ser contrarrestado con el recurso extraordinario de súplica. De ahí que, acertadamente se haya optado por atribuirle a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la facultad para dirimir tal evento, y cumplir con la función de órgano de cierre de la Jurisdicción contencioso administrativa y por tanto el competente para unificar y resolver la desatención de la orden legal mencionada.

Al respecto, Gustavo Humberto Rodríguez al referirse a la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de fecha 25 de marzo de 1981, Exp. 10.392, con ponencia de Carmelo Martínez Conn, advirtió: *“la jurisprudencia cuya contradicción puede dar origen al recurso de súplica es la consagrada por la sala plena de lo contencioso administrativo (...)”*²², con esta advertencia de la propia Corporación sin lugar a dudas, era inminente definirse lo que debía comprenderse por jurisprudencia, y que mejor que haya sido el propio Consejo de Estado, disponiendo que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo era quien privativamente podía emitir jurisprudencia, y de ser contrariada, sería lo que activaría el recurso extraordinario de súplica.

Con esta consideración en mente y resaltando la naturaleza del recurso de súplica como recurso extraordinario, debe recordarse que: *“los poderes del juzgador estaban restringidos, pues no debe hacer análisis sobre los aspectos de hecho del proceso, ya que no era juez de instancia sino limitarse a confrontar los argumentos doctrinarios principales expuestos en la providencia suplicada con los de la providencia que se estima contrariada, para deducir si son contradictorios, y si esa contradicción incidió sustancialmente en la decisión de la recurrida, conforme a los planteamientos que en el concepto de violación exponga el recurrente”*²³. Debe recalarse que, lo dicho aquí, constituye la regla general aplicable a todos los recursos extraordinarios, por cuanto de ninguna manera pueden ser confundidos con una tercera instancia; así, el actuar del juez de conocimiento debe ceñirse a confrontar la sentencia suplicada con la jurisprudencia que se presumía había sido contrariada (emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo), examen que no podía desbordar las competencias funcionales al pronunciarse sobre las cuestiones fácticas de los procesos, es decir, se trataba de fijar límites precisos para que la interposición del recurso no se convirtiera en una indeseable tercera instancia, aspecto sobre el cual volveremos más adelante cuando abordemos la función principal del Consejo de Estado para la Jurisdicción contenciosa administrativa.

²² Cita tomada de RODRIGUEZ R., Gustavo Humberto, *Proceso Contencioso Administrativos*, Ed. Librería Jurídicas Wilches, 3ª Ed., Bogotá, 1994, p. 419, respecto del CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena, Exp. 10.392 de 1981, M. P. Carmelo Martínez Conn.

²³ RODRIGUEZ, Gustavo Humberto, *Op. Cit.*, p. 421

Por todo lo afirmado, se concluye que, los primeros esfuerzos tendientes a garantizar la unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, surgieron en vigencia del Segundo Código (Ley 167 de 1941) con la creación del recurso extraordinario de súplica, que tenía por objeto impedir la transgresión y/o modificación de la jurisprudencia emanada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, siendo obligatorio para las Secciones convocar la Sala Plena cuando se pretendiera alterar la jurisprudencia, ya que en el caso de hacer caso omiso a tal mandato y decidir un asunto contrariando la jurisprudencia en comento, propiciaba la disociación o división de los criterios jurisprudenciales provenientes de la misma Corporación.

Este es entonces, el principal argumento para demostrar que la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, desde sus orígenes se resguardó a través del recurso extraordinario de súplica, todo ello porque estos mecanismos extraordinarios contaban con ciertas características que se hacían pensar era el medio adecuado para lograr dicho propósito.

SECCIÓN B. PANORAMA DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PERSPECTIVA DESDE LA ACCIDENTADA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS, PREVIA A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1437 DE 2011.

Dando continuidad a las ideas expuestas en la Sección anterior, en este apartado del texto, consultaremos el tercer Código, Decreto Ley 01 de 1984, *“Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”*, resultado de la conformación de la Comisión Asesora del Gobierno, creada por la Ley 58 de 1982 *“Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para reformar el Código Contencioso-Administrativo”*²⁴, integrada por un grupo auxiliar y una subcomisión del Gobierno, encargados de redactar el texto definitivo que llegaría a ser el Decreto 01 de 1984²⁵, que: *“si bien en estricto sentido de técnica legislativa no encuadraba exactamente dentro de un Código Contencioso Administrativo”*,²⁶ lo cierto es que la doctrina consideró que: *“las críticas que se hacen a dicha inexactitud formal no pueden desmerecer la bondad, la utilidad y la oportunidad de un ordenamiento jurídico cuya existencia se venía echando de menos de vieja data”*²⁷, es por ello, que en su momento despertó gran expectativa especialmente por la posibilidad de obtener la anhelada transformación estructural del Código.

En este orden de ideas, el Código fue recibido con agrado por el gremio jurídico²⁸, puesto que una de sus banderas fue la inclusión del procedimiento gubernativo o administrativo general: *“esta conciliación o*

²⁴ LEY 58 DE 1982 que en su artículo 12 dispuso: *“Para el ejercicio de las facultades anteriores, créase una Comisión Asesora del Gobierno, que será presidida por el Ministro de Justicia o su delegado y estará integrada, además, así: por dos Senadores y dos Representantes, designados por las Mesas Directivas de las respectivas Comisiones Primeras; dos Magistrados del Consejo de Estado, uno de la Sala Contencioso-Administrativa y uno de la Sala de Consulta y Servicio Civil, elegidos por las Mesas Directivas correspondientes; y dos profesores de Derecho Administrativo, nombrados por la Academia de Jurisprudencia”*.

²⁵ Modificado entre otras por la Ley 14 de 1988, Decreto 597 de 1988, Decreto 2304 de 1989, Ley 23 de 1991, Ley 80 de 1993, Ley 270 de 1996, Ley 446 de 1998 (En forma reciente Ley 954 del 27 de abril de 2005 *“por medio de las cuál se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia”*, reciente por supuesto por la Ley 1437 de 2011).

²⁶ BREWER CARIAS, Allan R., *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Bogotá, México, Buenos Aires, Santiago, Caracas, Lima, Ed. LEGIS, 2003, pp. 1-17.

²⁷ PENAGOS, Gustavo, *Código Contencioso Administrativo*, Bogotá, Ed. Ediciones Librería del Profesional, 3ª Edición, 1987 citado por GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2ª Edición, 2008, pp. 179 - 180.

²⁸ LÓPEZ MORALES, Jairo, *Actas del Nuevo Código Contencioso Administrativo*, Bogotá, Ed. Jurídica Colombiana, 1985, p. VI. *“una ley sobre este procedimiento gubernativo o administrativo general; es claro que disposiciones con fuerza de ley –y leyes propiamente dichas- y decretos reglamentarios se ha dictado para los llamados “procedimientos especiales”; así aparecen los complejos o detallados en cuestiones de impuestos de renta, aduanas, extensión de dominio o adquisición de bienes para programas de reforma agraria para citar algunos ejemplos. En la ausencia de un procedimiento administrativo general” y por la forma como se enlaza la actuación ante la*

equilibrio, como lo afirma el profesor Jean Rivero entre la eficacia y la seguridad, constituye la regla de oro del derecho administrativo”²⁹, al proteger a los administrados contra la arbitrariedad de la administración.

Con este comentario respecto al arribo del Tercer Código a esta jurisdicción, y en consideración a que el recurso extraordinario de súplica era el único medio de impugnación existente antes de la expedición del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), observemos lo que éste Código dispuso en su artículo 268:

“Deróganse la Ley 167 de 1941 y las normas que la adicionaron o reformaron; (...) los artículos 20, 22 a 32 y 39 del Decreto 528 de 1964; (...).”

Como consecuencia de lo anterior, se derogó expresamente lo concerniente al recurso extraordinario de súplica, excluyéndolo transitoriamente de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, porque en el marco de lo previsto en el artículo 11, numeral 5 de la Ley 58 de 1982, el Ejecutivo contaba con la facultad extraordinaria para:

“Establecer el sistema de excepciones e incidentes y de pruebas, así como el de los recursos ordinarios y extraordinarios y del grado de consulta que procedan contra autos y sentencias” (Subrayado fuera de texto).

En el marco de esta previsión, dicha derogatoria vendría a ser enjuiciada por la Corte Suprema de Justicia, en los términos explicados por Alexander Sánchez Pérez: *“en dicho proveído la Corte Suprema, en sentencia del 30 de agosto de 1984, con ponencia del magistrado ALFONSO PATIÑO ROSELLI, dijo al respecto: “en ningún caso el legislador extraordinario había quedado investido por el ordinario, ni implícita ni explícitamente, para suprimir o abolir aquel recurso o la regulación de su materia, soslayándola en su razón y su finalidad específica, y creando dos recursos distintos que se refieren claramente a materias y causales totalmente diferentes (...)”*³⁰. Razón por la cual, se declaró la inexecutable del artículo 268 del Decreto 01 de 1984.

Así, la declaratoria de inconstitucionalidad revivió el recurso extraordinario de súplica el cual vendría a coexistir con los recursos extraordinarios de revisión y anulación creados con el Decreto 01 de 1984, fijándose la competencia para su decisión así:

“Artículo. 97.- Integración y atribuciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cuatro secciones, cada una integrada por cuatro Consejeros, con sujeción a las normas de la paridad política. Cada sección ejercerá separadamente las funciones que le asigne la Sala Plena de la corporación, según lo dispuesto en el artículo 96, numeral 7º, de este Código. Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales: (...) 5. Resolver los recursos extraordinarios que sean de su competencia. (...)” (Subrayado fuera de texto).

administración con la posterior del juez administrativo, el Código de este ramo (Ley 167 de 1941), traía en Capítulo VIII unos principios que han venido a ser remplazados por los del Decreto-Ley 2733 de 1959, a los cuales me he de referir en un instante.”

²⁹ BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Medellín, Ed. Señal Editorial Ltda, 7 Edición, 2009, p. 149, que al respecto señala: *De los distintos tipos de organización de la justicia administrativa existentes: el judicialista del sistema anglosajón en el que se imparte dicha justicia por los tribunales ordinarios; el francés que presenta autoridades administrativas revestidas de la calidad de tribunal pero por fuera de la administración activa; y el judicial administrativo en el que se ejerce por tribunales especializados pertenecientes a la rama jurisdiccional del Estado (...).*”

³⁰ SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander, *El recurso extraordinario de anulación en el proyecto de Ley 189 de 2009 Nuevo Código Contencioso Administrativo XI Jornadas de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia Septiembre 8, 9 y 10 de 2010*, in, *Revista digital de Derecho Administrativo*, N° 4, 2010, p. 124.

A su turno, el artículo 130 del Decreto Ley 01 de 1984, dispuso:

“Artículo 130. Recursos extraordinarios de revisión y de anulación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los recursos extraordinarios de revisión y de anulación.”
(Subrayado fuera de texto).

Frente a los preceptos aquí transcritos, vale la pena destacar que por regla general se mantuvo la competencia en cabeza de la Sala de lo Contencioso Administrativo para decidir los recursos extraordinarios. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 186 y 195 del Decreto 01 de 1984, la competente para conocer del recurso de anulación y revisión en cuanto a las sentencias de única instancia de los tribunales, sería la Sección correspondiente del Consejo de Estado.

Con ello, se revela el inicio del fraccionamiento competencial para decidir los recursos extraordinarios de revisión y anulación, en la medida en que estos serían decididos o bien por la Sala de lo Contencioso Administrativo, o bien por la respectiva Sección del Consejo de Estado, según sea su origen, aspecto que en nuestra opinión convoca a dos tipos de interpretaciones. De una parte, favorable, porque el esquema jerárquico de la administración de justicia es perfectamente coherente con la distribución competencial; pero, por otro lado, la sensación de tener concentrado el poder decisorio en la Sala de lo Contencioso Administrativo pareciere proporcionarnos mayor tranquilidad si de la unidad jurisprudencial se trata, desde luego, esta última afirmación es un tanto idealista, toda vez que el inminente costo de la misma sería la congestión judicial.

Ahora bien, en cuanto al recurso extraordinario de revisión, este trajo expresas causales descritas en el artículo 188 del Decreto ley 01 de 1984, entre ellas, el hecho de que una sentencia se hubiese fundamentado en yerros o ilicitudes manifiestos con posterioridad a su ejecutoria, así, a juicio de Jairo Enrique Solano Sierra, se trataba de un: *“medio de impugnación instituido para buscar la rectificación de las sentencias ejecutoriadas, en las instancias y por las causales que determina la normatividad”*³¹, logrando con ello un efecto correctivo de la actividad judicial en favor de las partes. Otra postura doctrinal, dirá que el recurso extraordinario de revisión: *“choca contra el principio de la cosa juzgada, la revisión de una sentencia, más que un recurso es un proceso encaminado a destruir la presunción de verdad legal que la ampara”*³².

Como podemos notar, estos criterios doctrinales encontrados, ilustran el recibo del recurso extraordinario de revisión, una línea lo observó como una garantía procesal y la otra, como un resquebrajamiento al principio de la cosa juzgada. A nuestro entender, es un avance en favor de la delimitación de los poderes judiciales que iban ganando posicionamiento, que si bien fue un medio de impugnación que atacaba frontalmente una sentencia ejecutoriada, su regulación legal y normativa fue enfática en cuanto a las restringidas causales que daban origen a su interposición, lo cual proporcionaba un nivel de confianza y seguridad, que desde luego impediría un atentado contra las decisiones judiciales.

Nuestro punto de vista se sintoniza con la procedencia del recurso en comento, contenida en el artículo 185 del Decreto Ley 01 de 1984, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998³³, así:

“El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas ~~dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado~~ y por los

³¹ SOLANO SIERRA, Jairo Enrique, *Práctica Administrativa*, Ed. Doctrina y Ley Ltda., 7ª Edición, Bogotá, 2002, p. 692

³² HOYOS DUQUE, Ricardo, *Comentarios al Código Contencioso Administrativo*, Ed. Colegas, Medellín, 1985, p. 136.

³³ Derogado por el art. 309, Ley 1437 de 2011.

~~Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia.~~³⁴ (Tachado declarado inexecutable por la sentencia C- 520/09).

La inconstitucionalidad de la parte tachada tenía por fundamento aclarar cuáles eran los fallos susceptibles del recurso, puesto que con posterioridad al Decreto Ley 01 de 1984 se expidió la Ley 270 de 1996 “*Estatutaria de la Administración de Justicia*”, con la que se crearon los jueces y juzgados administrativos, lo que propició un vacío relacionado con los fallos contra los cuales se podía interponer el recurso extraordinario de revisión, concluyéndose por la Corte Constitucional, en la sentencia C-520/09, lo siguiente:

“También la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el recurso extraordinario de revisión, no obstante la autoridad de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, y previa la constatación de la ocurrencia de alguna de las expresas causales que autorizan su utilización, permite enmendar errores o ilicitudes cometidos en la expedición de la sentencia, con el fin de restituir el derecho al afectado a través de una nueva sentencia.” (...) “con el fin de que bajo la expresión “sentencias ejecutoriadas” empleada en el artículo cuestionado, queden cobijadas todas las hipótesis de sentencias que admitirían el recurso extraordinario de revisión: (i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso.” (...) “resulta que los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra las sentencias de primera y segunda instancia de los juzgados administrativos deberán ser conocidos por los Tribunales Administrativos y los promovidos contra las sentencias de los Tribunales y las de las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, deberán ser conocidos por la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, conforme a las normas de competencia aplicables al caso.”

Esta interpretación constitucional, amplía drásticamente lo que antes anotábamos en relación con el espectro competencial para decidir este recurso, puesto que en principio según el artículo 97 y 130 del Decreto Ley 01 de 1984, preveía que el conocimiento de los recursos extraordinarios estaba atribuido a la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo Estado, luego, se incluyó a la respectiva Sección del Consejo de Estado cuando se tratara de recursos extraordinarios contra las decisiones de los Tribunales, a su turno, los Tribunales Administrativos resolverían estos recursos contra las sentencias de los juzgados administrativos. Con lo cual, quedó claro que el interés fue favorecer las garantías de quienes acudían a la jurisdicción puesto que ahora, todos los fallos de la Jurisdicción contenciosa administrativa estarían sujetos al recurso.

Adicionalmente, tal y como quedaron dispuestos los requisitos para la presentación del recurso en comento, el maestro Santofimio Gamboa manifestó: “con las modificaciones introducidas por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, el recurso debe interponerse mediante demanda que reúna los requisitos prescritos para las demandas contenciosas por el artículo 137, con la indicación adicional precisa y razonada de la causal en que se funda, acompañada de los documentos necesarios. De esta exigencia podemos sostener que realmente nos encontramos ante un verdadero proceso especial, titulado del recurso extraordinario”³⁵. Esta perspectiva doctrinal, se vale de los aspectos formales exigidos para la presentación del recurso, y con fundamento en ello asegura el cumplimiento de las condiciones para comprenderlo como un nuevo proceso, es decir, que es tanto como señalar que se trata de una tercera instancia y esto raya con la exigencia propia a

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C - 520/09, M. P. María Victoria Calle Correa.

³⁵ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Ed. Universidad Externado, Bogotá, 2007, pp. 550 - 551.

cada uno de estos medios de impugnación y es el hecho de fijar los límites para no caer en esta interpretación. Empero, con las estadísticas que traeremos más adelante, constataremos qué tan cierta fue esta premisa.

Con estas consideraciones, ahora pasemos a revisar lo dispuesto en el artículo 194 del Decreto Ley 01 de 1984 referente al recurso extraordinario de anulación, así:

“Procedencia. El recurso extraordinario de anulación procederá contra las sentencias ejecutoriadas de única o segunda instancia dictadas por las secciones del Consejo de Estado y contra las de única dictadas por los tribunales administrativos.”

A su turno el artículo 197, preveía:

“Causal de anulación. Podrá anularse una sentencia por violación directa de la Constitución Política o de la ley sustantiva.”

Admitiéndose que, en la Jurisdicción contenciosa administrativa, coexistían, el recurso extraordinario de revisión, el recurso extraordinario de anulación y el recurso extraordinario de súplica, ubicamos una providencia del Consejo de Estado en la cual se desarrollaron las principales características de los citados recursos. En particular, nos quedamos con lo dicho frente a la distinción entre el recurso extraordinario de súplica y el recurso extraordinario de anulación, en donde se reafirmó: *“(ii) Por razón de su finalidad: el recurso de Súplica tiene por objeto la unidad de la jurisprudencia del Consejo de Estado; el de anulación, el imperio de la ley en los fallos que profiera la jurisdicción en lo contencioso administrativo. El primero tiende a evitar que por sentencia o auto interlocutorio de una Sección del Consejo de Estado se modifique una jurisprudencia adoptada por la Sala Plena o las antiguas Salas de Negocios Generales y de lo Contencioso Administrativo. Busca, **por lo tanto, que tales cambios jurisprudenciales sean obra del conjunto de los Consejeros o de la mayoría de los integrantes de la Sala de lo Contencioso Administrativo.** El segundo propende a preservar la Constitución y la ley sustancial de infracciones mediante fallos de los Tribunales Administrativos o de las Secciones de esta Sala; (fl. 210)”³⁶. Observando la finalidad del recurso*

³⁶ Cita tomada de SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander, *El recurso extraordinario de anulación en el proyecto de Ley 189 de 2009 Nuevo Código Contencioso Administrativo XI Jornadas de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia Septiembre 8, 9 y 10 de 2010*, in, Revista digital de Derecho Administrativo, N° 4, 2010, p. 124, así, CONSEJO DE ESTADO, sentencia de septiembre 15 de 1986: M.P. Joaquín Vanín Tello, (fl. 21): *“(i). Por razón de la causa: el de Súplica se fundamenta en la violación de la jurisprudencia de la Sala Plena o de las anteriores Salas de Negocios Generales y de lo Contencioso Administrativo por sentencia o auto interlocutorio de una de las secciones de aquélla. El de anulación invoca como causa la violación directa de la Constitución nacional o de la ley sustancial mediante sentencia proferida en única instancia o en segunda instancia por una Sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, o en única instancia por un Tribunal de esta jurisdicción; (fl. 210); (ii). Por razón de su finalidad: el recurso de Súplica tiene por objeto la unidad de la jurisprudencia del Consejo de Estado; el de anulación, el imperio de la ley en los fallos que profiera la jurisdicción en lo contencioso administrativo. El primero tiende a evitar que por sentencia o auto interlocutorio de una Sección del Consejo de Estado se modifique una jurisprudencia adoptada por la Sala Plena o las antiguas Salas de Negocios Generales y de lo Contencioso Administrativo. Busca, por lo tanto, que tales cambios jurisprudenciales sean obra del conjunto de los Consejeros o de la mayoría de los integrantes de la Sala de lo Contencioso Administrativo. El segundo propende a preservar la Constitución y la ley sustancial de infracciones mediante fallos de los Tribunales Administrativos o de las Secciones de esta Sala; (fl. 210); (iii). Por razón del procedimiento de confrontación: si se trata de un recurso de Súplica, se comparan tesis doctrinales contenidas en autos y sentencias, sin que entre en juego ninguna consideración de tipo constitucional o legal; no hay en ese examen ninguna referencia a la Constitución o a la ley, ni confrontación siquiera indirecta de la doctrina contenida en una providencia con texto alguno del orden constitucional o legal. Si se trata del recurso de anulación, la confrontación se hace entre la sentencia y una o más normas constitucionales o legales, sin que entre en consideración ninguna tesis jurisprudencial; es decir, sin que haya lugar a establecer si la disposición fue violada porque el fallo no se sujetó a una determinada jurisprudencia que contenía cierta interpretación de un texto constitucional o legal. En este examen los extremos de comparación son sentencia y ley, sin que haya necesariamente un intermediario de carácter jurisprudencial. En suma, en el trámite del recurso de Súplica se cotejan textos doctrinales contenidos en providencias; en el procedimiento que origina el recurso de anulación se confrontan sentencia y texto legal o constitucional; (fl. 212); (iv) Por razón del objeto: el recurso de Súplica tiene por objeto sentencias y autos no ejecutoriados; pero únicamente de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; el de anulación, sólo sentencias ejecutoriadas tanto de las mencionadas secciones como de los Tribunales Administrativos. De*

extraordinario de anulación, tenemos uno de los argumentos más importantes para manifestar que éste recurso se camufló con otro nombre, porque en últimas sus fines eran equivalentes al recurso extraordinario de casación previsto en la Jurisdicción Ordinaria, punto álgido de discusión que más adelante será analizado debido a que tendrá serias incidencias en la naturaleza de la función primordial del Consejo de Estado, como órgano de cierre en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Dicha condición fue definida por la doctrina como aquel recurso que: *“contiene varias variantes, que se parecerían a la Hidra de Lerna, un monstruo policéfalo: un recurso extraordinario que contiene varias caras a la vez, una tutela contra providencias judiciales, un recurso de súplica y un recurso de casación, lo que en el fondo la estructura misma de este ingenio compromete su viabilidad”*³⁷. Esta crítica doctrinal, es una fiel representación de las tensiones generadas con ocasión del recurso extraordinario de anulación en la vía contenciosa administrativa, debido a que, no sólo daba pie para ser confundido con el recurso extraordinario de súplica, sino que además, la gravedad del asunto se concentraba en el hecho que tenía similitud con el recurso extraordinario de casación perteneciente a la Jurisdicción Ordinaria, lo cual originaba una serie de interrogantes, principalmente porque dicho recurso sólo estaba creado para la jurisdicción ordinaria, y de hecho era el que le concedía la naturaleza de Tribunal de Casación a la Corte Suprema de Justicia.

Así, aunque no podemos comprobar con certeza que ésta haya sido la causa para el desaparecimiento del recurso, si consideramos que pudo haber sido uno de los motivos, ya que, a tan solo cuatro años de haberse incluido el recurso extraordinario de anulación en el Código Contencioso Administrativo, el artículo 1º del Decreto 597 de 1988 ordenó:

“Artículo 1º Suprímese el recurso extraordinario de anulación consagrado en el Capítulo III del Título XXIII del Código Contencioso Administrativo, adoptado por el Decreto - ley 01 de 1984. Parágrafo. Los recursos extraordinarios de anulación interpuestos antes de la vigencia de este Decreto se tramitarán y decidirán de conformidad con las disposiciones que regían en el momento de su presentación.”

En virtud de lo anterior, un año más tarde, el artículo 21 del Decreto 2304 de 1989³⁸ *“Por el cual se introducen algunas modificaciones al código contencioso administrativo”*, subrogó el artículo 130 del Decreto Ley 01 de 1984, en el siguiente sentido:

“Artículo 21. El artículo 130 del Código Contencioso Administrativo quedará así: "Artículo 130. Recursos Extraordinarios y Asuntos Remitidos por las Secciones. Habrá recurso de súplica, ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, excluidos los Consejeros de la Sala que profirió la decisión, contra los autos interlocutorios o las sentencias proferidas por las secciones, cuando, sin la aprobación de la Sala Plena, se acoja doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación. En el escrito en que se interponga el recurso se indicará, en forma precisa, la providencia en donde conste

suerte que los quebrantamientos constitucionales y legales en que se incurra mediante autos no son objeto del recurso de anulación; al contrario, los quebrantamientos jurisprudenciales se previenen y remedian frente a las sentencias y autos interlocutorios pero sólo de las secciones de lo Contencioso Administrativo. Luego, si la sentencia de única instancia de un Tribunal Administrativo viola la Constitución o la ley sustancial, procede el recurso de anulación; pero no el de Súplica en caso de que contraríe una jurisprudencia del Consejo de Estado; (fl. 213); (v). Por razón de la prosperidad del recurso: el recurso de anulación prospera sólo en cuanto la violación de una norma constitucional o legal concreta tenga incidencia en la parte resolutive de la sentencia recurrida. Prospera el de Súplica aunque la contradicción jurisprudencial no tenga ninguna incidencia en la decisión contenida en la providencia impugnada; (fl. 213); (vi) Por razón de la no concurrencia en el proceso: el recurso de Súplica se ejerce y decide dentro del proceso. Por el contrario, el recurso de anulación, a semejanza del de revisión, se interpone, tramita y decide con posterioridad a la terminación del proceso en que se dictó la sentencia que es objeto de él; o sea que está sometido a un trámite completamente separado de aquél”.

³⁷ SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander, *Op. Cit.*, p. 138.

³⁸ Derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

la jurisprudencia que se repute contrariada. El recurso podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes al de la notificación del auto o de la sentencia. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocerá del recurso extraordinario de revisión, excluidos los Consejeros de la Sala que profirió la decisión, contra las sentencias dictadas por las Secciones. Las Secciones conocerán del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia proferidas por los tribunales. A la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo le corresponde decidir los asuntos que le remitan las Secciones, por su importancia jurídica o trascendencia social, si por estimar fundado el motivo, resuelve asumir competencia". (Subrayado fuera de texto).

Lo precedente fue favorable si lo vemos desde la perspectiva compilatoria, pues se concretó la competencia para los dos recursos extraordinarios que subsistían en la Jurisdicción contenciosa administrativa. De un lado, para el recurso extraordinario de súplica, la función decisoria quedó en cabeza de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; mientras que, para el recurso extraordinario de revisión, lo fue la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, las Secciones de la citada Sala y los Tribunales Contenciosos Administrativos.

Como si todos estos cambios no fueran suficientes, el artículo 57 de la Ley 446 de 1998³⁹, modificó la causal que daba origen a la interposición del recurso extraordinario de súplica, en los siguientes términos:

"(...) Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina. (...)" (Subrayado fuera de texto).

Esta disposición, modificó sustancialmente el fin primigenio del recurso extraordinario de súplica, como fue la guarda de la unidad jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para que ninguna sentencia o auto interlocutorio de la Secciones le fuera a contrariar u oponerse. Adicionalmente, con el desaparecimiento del recurso extraordinario de anulación, el amparo de la legalidad fue asumido por el recurso extraordinario de súplica, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, con lo que se comprueba el gran giro dado al mencionado mecanismo extraordinario de impugnación.

Con lo anterior, podemos señalar que estuvimos ante un híbrido entre el recurso extraordinario de súplica y el extinto recurso extraordinario de anulación, cuestión que, por supuesto, no beneficiaba a la unidad jurisprudencial en ésta Jurisdicción, pues el intempestivo cambio de la causal que daba origen a la interposición del recurso significó un brusco giro, pues dejó de ser lo que fue originalmente, vinculándolo de nuevo con el recurso extraordinario de casación en la Jurisdicción Ordinaria. Ahora bien, vale la pena resaltar que de conformidad con el artículo 205 del Decreto Ley 01 de 1984 se mantuvo la decisión del recurso en cabeza de la Sala Plena, quien estaba facultada para emitir la sentencia sustitutiva, como acaecía también con el recurso extraordinario de anulación, y por lo tanto la Sala Plena quedaba facultada para reponer la sentencia anulada.

Estas reflexiones, fueron evidenciadas por la doctrina, señalando que el recurso extraordinario de súplica, al ser un: *"medio de impugnación extraordinario, en la forma como quedó consagrado con la modificación que introdujo el artículo 57 de la Ley 446 de 1998 se asemeja, en sus causales –guardando las proporciones-, al recurso extraordinario de casación. Tampoco se nos torna lejano en sus fines, pues, indudablemente este*

³⁹ *Ibidem.*

recurso propenderá a unificar la jurisprudencia nacional y proveer a la realización del derecho objetivo”⁴⁰, aspecto sobre el cuál volveremos cuando tratemos las repercusiones en la función constitucional del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de Instancia, al guardar estricta conexión con las disertaciones que se plantearán al momento en que nos remitamos a la función del Consejo de Estado como órgano de cierre.

Ahora bien, los argumentos para la desaparición del recurso de súplica se corroboran con un sinnúmero de estudios. Con todo, traemos a colación el estudio realizado con la colaboración de la GTZ⁴¹, la cual, en uno de sus volúmenes advirtió sobre los siguientes datos estadísticos:

En la página 154 del citado estudio observamos la siguiente gráfica:

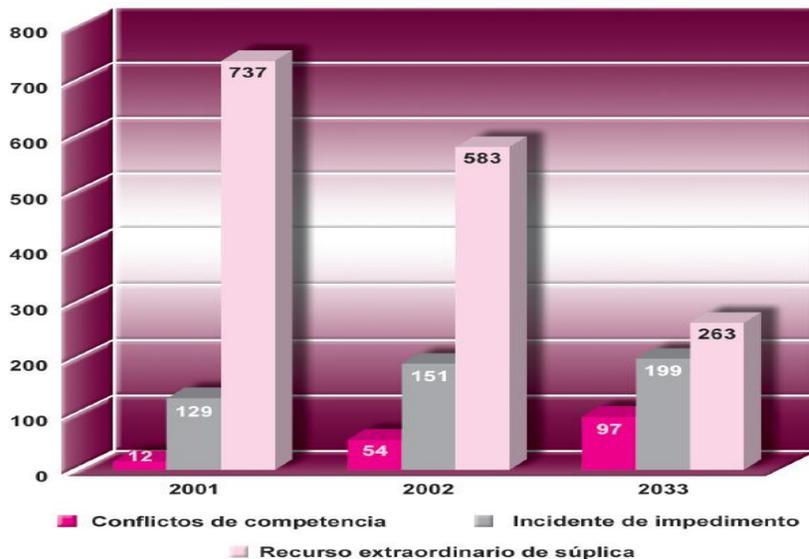
*Gráfica 34.
Comparativo de algunos temas de conocimiento de la Sala Plena
Consejo de Estado*

Tabla 1 Comparativo de algunos temas de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado.

Clase	2001	2002	2003*	Total Clase
Conflictos de competencia	12	54	97	163
Incidente de impedimento	129	191	199	519
Recurso Extraordinario de súplica	737	583	263	1.583
Total año	878	828	559	2.265

* Datos correspondientes al primer semestre de 2003

Tabla 2 Comparativo de algunos temas de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado.



⁴⁰ SOLANO SIERRA, Jairo Enrique, *Op. Cit.*, p. 696.

⁴¹ CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Colección Reformas en la Rama Judicial, Tomo I: Descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa*, 2ª Ed., Bogotá, 2004, pp. 154 – 156.

Adicionalmente en la página 156 del citado estudio observamos la siguiente gráfica:

*Total: 356 recursos
Prosperaron 24 recursos
No prosperaron 332 recursos*

Tabla 3 Procedencia de los recursos.



Naturalmente que estos datos no representaban el mejor escenario para la conservación de este tipo de recursos. Consecuentemente, era apenas lógico que el análisis de la administración de justicia, entre otros muchos aspectos, reportaran las siguientes recomendaciones: *“Frente a esta situación tan preocupante se han venido tomando una serie de medidas, entre las cuales destacamos la de suprimir el recurso extraordinario de súplica, porque prolongaba los tiempos de duración sin hacer aporte alguno a la unificación de la jurisprudencia, que era su objetivo, ya que tan sólo prosperaba un número muy reducido de casos;(...)”*⁴².

Ante este panorama poco alentador, en el cual hemos constatado las principales causas del menoscabo del recurso extraordinario de súplica, era de esperar que la prensa registrara dramáticamente su fenecimiento, veamos: *“Cayó el recurso de súplica. El Consejo de Estado sepultó anoche el recurso extraordinario de súplica. Una votación 13 contra 4 puso fin al recurso que, en palabras del consejero Carlos Betancur Jaramillo, era absolutamente antitécnico e inócuo y no se concedió en más diez oportunidades a pesar del trámite de un millar de casos en 17 años”*⁴³.

Tal acontecimiento evidentemente tenía que ser comentado por la doctrina, por esto traemos lo dicho por Sánchez Pérez: *“las aspiraciones de construir un recurso extraordinario de súplica coherente y efectivo a la égida de una Corte Administrativa de Casación, para poner fin a un mal endémico de desgobierno e improvisación legal colapsó, pues posteriormente el art. 2 de la Ley 954 de 2005 lo suprimió, básicamente en virtud de la gran congestión que causó a la jurisdicción y fundamentalmente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*⁴⁴. Lo anterior, refuerza una vez más, que la aspiración de la unificación jurisprudencial al interior de la Jurisdicción contenciosa administrativa seguía siendo esquiva, dado que, los

⁴² CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Colección Reformas en la Rama Judicial, Tomo III: Estrategias para la descongestión en lo contencioso administrativo: Proceso modelo y Proceso Testigo*, Bogotá, 2006, p19.

⁴³ TORRES, Edgar, EL TIEMPO, titular de prensa, julio 8 de 1992, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-153003>.

⁴⁴ SOLANO SIERRA, Alexander, *Op. Cit.*, pp. 127-128.

dos recursos extraordinarios –revisión y súplica- terminaron siendo una herramienta de control negativo judicial, al propender más por la preservación del imperio de la ley como fin del relevado Estado de Derecho, que por la propia armonización y unidad de interpretación del derecho.

Como resultado de la supresión del recurso extraordinario de súplica, la Ley 954 de 2005⁴⁵ (hoy derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011) en su artículo 3° creó temporalmente las Salas Especiales Transitorias de Decisión, como se constata con el artículo 63 de la ley 1395 de 2010, así:

“Artículo Transitorio 194-A. Del recurso extraordinario de súplica. Los procesos por recursos extraordinarios de súplica que están en trámite y pendientes de fallo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pasarán al conocimiento y decisión de las Salas Especiales Transitorias de Decisión previstas en la Ley 954 de 2005.”

De esta manera, este capítulo termina con la desaparición de los recursos extraordinarios de súplica y anulación, manteniendo en la Jurisdicción contenciosa administrativa, el recurso extraordinario de revisión. Lo planteado, fue debidamente explicado por la Corte Constitucional en el siguiente sentido, cuando tuvo lugar a decidir sobre la Demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los Arts. 2° y 3° de la Ley 954 de 2005, en la cual dijo:

“En el caso de la norma demandada el legislador suprimió el recurso extraordinario de súplica, que tenía la finalidad principal de unificar la jurisprudencia, por razón de la necesidad de descongestionar el funcionamiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, el de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que era la competente para conocer de dicho recurso, y con el propósito de asegurar el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia en la administración de justicia en ese campo. La Sala debe señalar que el mecanismo de unificación de la jurisprudencia no desaparece con la decisión legislativa adoptada, ya que en adelante dicha función deberá ser cumplida por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el ejercicio de sus funciones propias, lo cual se justifica por su carácter especializado de conformidad con el reglamento de dicha corporación, y, por otra parte, que los motivos tenidos en cuenta por el legislador son constitucionalmente legítimos y se ciñen a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Igualmente, debe tenerse en cuenta que, a pesar de la medida adoptada, subsiste la posibilidad de que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado conozca de determinados asuntos y unifique por esa vía la jurisprudencia, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 130 del C. C. A., modificado por el Art. 38 de la Ley 446 de 1998, en virtud del cual “a solicitud del Ministerio Público, o de oficio, las Secciones podrán remitir a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo aquellos asuntos que se encuentren para fallo y que por su importancia jurídica o trascendencia social ameriten ser decididos por ésta. La Sala Plena decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto. “Igualmente, la Sala Plena podrá asumir directamente el conocimiento de los asuntos que se encuentren para fallo en cualquiera de las Secciones.” Por estas razones, la Corte concluye que la norma demandada no vulnera los derechos a la igualdad, el acceso a la administración de justicia, el debido proceso y los principios de unidad del ordenamiento jurídico, seguridad jurídica y confianza legítima. Por tanto, la declarará exequible, por los cargos analizados en esta sentencia.”⁴⁶

⁴⁵ Reglamentada por el Consejo de Estado, mediante Acuerdo 036 del 14 de junio de 2005.

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-180/06, MP. Jaime Araujo Rentería

Inferimos de lo dicho por la Corte Constitucional que, la supresión del recurso extraordinario de súplica sólo operó para el caso en el cual, la competencia de su decisión, recayera sobre la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dada la alta congestión que su interposición generó y la falta de cumplimiento de su fin, el de la unificación jurisprudencial. De esta manera, la decisión de este recurso fue radicada en cabeza de cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, aunque también en esta Sala, en aplicación del artículo 130 del C. C. A., modificado por el Art. 38 de la Ley 446 de 1998 y de su competencia para asumir directamente cualquier asunto que se encuentre para fallo en alguna de las secciones, dada la importancia jurídica o trascendencia social del mismo. Consiguientemente, con lo dispuesto por la Corte Constitucional, se definió la ruta competencial para resolver los asuntos relativos al recurso extraordinario de súplica, sorteado entre las respectivas Secciones y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, según se cumplieran las respectivas condiciones antes fijadas, lo cual alteró el curso que antes venía tomando el recurso.

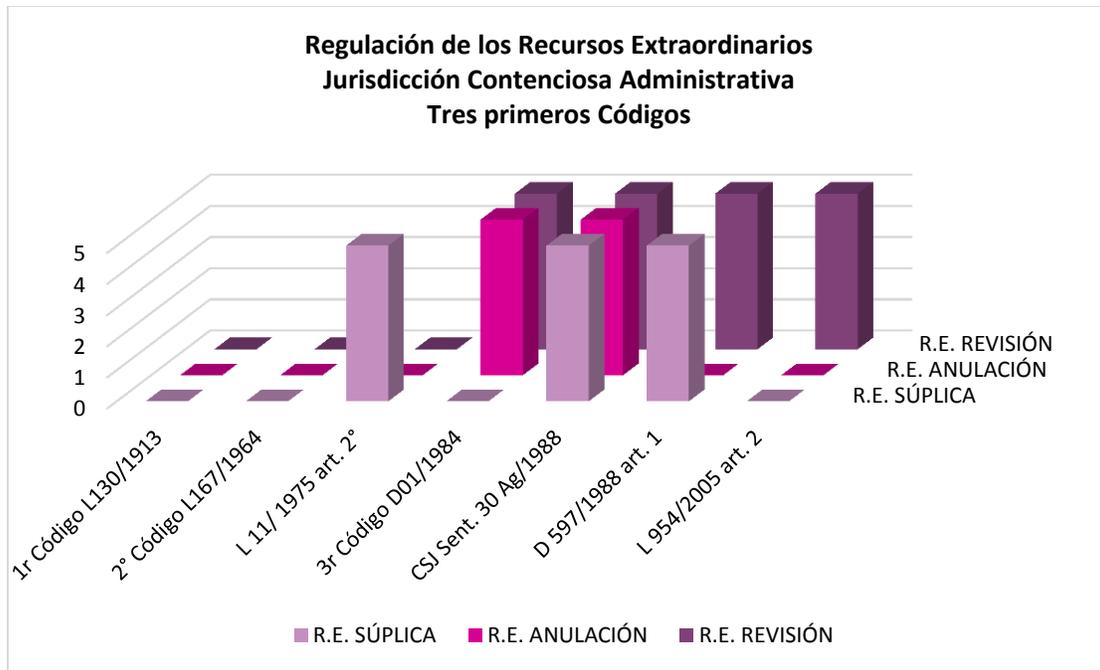
No obstante lo anterior, de la declaratoria de exequibilidad mencionada y de los argumentos allí esgrimidos por el Tribunal Constitucional es dable resaltar dos aspectos: el primero, sobre el hecho de que la Corte haya extralimitado los alcances de su función, bajo el entendido de que, las disposiciones demandadas por inconstitucionales, ya establecían, uno, la derogatoria y por ende, la supresión del recurso extraordinario de súplica, sin excepción alguna; y dos, el modo en que se operaría frente a los casos pendientes de fallo. El segundo aspecto, es el ateniendo a la omisión por parte del Gobierno frente a esta situación, pues frente a la ley puesta en cuestión, debió emitir pronunciamiento mediante decretos, que permitieran una mayor claridad en torno al tema, lo cual no se hizo. Todo ello, da muestra, aún más, de la desorganización, inconsistencias y fallas en lo relativo a los medios de impugnación extraordinarios.

Conclusión de Capítulo.

Con todo lo referido anteriormente y confirmando el planteamiento del Dr. Chaín Lizcano propuesto al inicio del capítulo, tenemos que, el tema de los recursos extraordinarios en el ordenamiento jurídico colombiano, específicamente en el derecho administrativo, se caracteriza de la siguiente manera: de un lado, está sujeto a una regulación normativa y legal intermitente, ausente de toda planificación que en nada contribuyó al correcto uso de los recursos; de otro lado, si bien en su origen los recursos fueron bien intencionados, sus finalidades sufrieron cambios notables, que, contrarios a favorecer el fin unificador de orden jurisprudencial, convirtieron al recurso en un medio de impugnación a través del cual se pretendió causar un efecto correctivo de las fallas en que hubiesen podido incurrir los jueces, al transgredir las normas sustanciales, lamentablemente más asociado a la vocación que tuvo el extinto recurso extraordinario de anulación, que al de la unificación de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Para dar cierre al Capítulo, se propondrán unas últimas consideraciones y la siguiente Gráfica, con la cual, mediante una línea de tiempo, nos permitimos ilustrar lo acontecido en materia regulatoria de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa, tomando como referente temporal la existencia de los tres primeros Códigos en materia contenciosa administrativa, en atención a que, para el objetivo de nuestra investigación, es de suma importancia plantear los aspectos precedentes a la inserción del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia traído a ésta jurisdicción con la Ley 1437 de 2011, veamos:

Tabla 4 Regulación de los Recursos Extraordinarios en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Tres primeros Códigos.



Esta gráfica, representa el objetivo del capítulo, consistente en encontrar las principales razones por las cuales, los recursos extraordinarios no fueron el instrumento indicado para alcanzar la unidad jurisprudencial deseada, detectando que en gran parte se debió a su accidentada regulación, pues evidenciamos que, en los dos primeros códigos, estos recursos eran inexistentes, aunque en vigencia del segundo, sobrevino la creación del recurso extraordinario de súplica, que por ser el precursor en la materia, ha resultado tan importante detenernos en él, siendo para nuestros fines, protagónico, por ocuparse expresamente de la unidad jurisprudencial, como medio a través del cual se reforzaba, en cabeza de los litigantes, la oportunidad de reclamar el respeto por la jurisprudencia proveniente de la Sala Plena de lo Contenciosa Administrativo.

Continuando, a partir del tercer Código en una franja de tiempo que no superó los quince años, ocurrió una estrepitosa regulación de los recursos extraordinarios, porque se crearon los recursos de revisión y anulación. Sin embargo, el Ejecutivo se extralimitó en sus facultades al derogar el recurso extraordinario de súplica, obligando a intervenir a la Corte Suprema de Justicia para declarar su inexequibilidad, de esa y otras derogatorias, reviviendo así, el recurso extraordinario de súplica, y a tan sólo cuatro años después se suprime el recurso de anulación que tanta confusión ocasionó porque sus causales eran asociadas con el recurso extraordinario de casación (propio de la Jurisdicción ordinaria), para culminar con la supresión definitiva del recurso extraordinario de súplica, quedando así, solamente el recurso extraordinario de revisión, en la Jurisdicción contenciosa administrativa.

Lo anterior, fue comprobado con las estadísticas del año 2003 que demostraron el ineficiente y errado uso de los citados recursos. En el caso de los litigantes, los comprendieron equivocadamente como una tercera instancia y los interpusieron deliberadamente, lo cual desembocó el colapso y la congestión del órgano de cierre.

Todo lo planteado, afirma la lamentable eficacia de los recursos extraordinarios como medios para la unidad jurisprudencial, debido a una serie de dificultades o circunstancias que, de manera general, impidieron el alcance de los logros propuestos para la originaria creación de los recursos y su consiguiente formulación, tal como la gráfica propuesta y los argumentos aquí esgrimidos lo demuestran. Todas estas dificultades, en últimas, negaron la posibilidad de dar plena garantía a los derechos de los ciudadanos en materia judicial (reconocidos a nivel nacional e internacional), puesto que, se imposibilitó la necesaria tarea de unificar la jurisprudencia en materia contenciosa administrativa (tarea atribuida, como se mencionó desde los inicios de texto, a los recursos extraordinarios) – dispersa y desordenada-, en aras de facilitar el acceso a la administración de justicia, garantizar el derecho a la igualdad, permitir mayor claridad frente al derecho y sus fuentes y con todo esto, dar efectividad a la consagración del Estado Social y Democrático de Derecho, realizado por la Constitución Política de 1991 en su artículo 1°.

CAPÍTULO II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. ESTUDIO DESDE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO.

El Capítulo Primero se ocupó de plantear las generalidades sobre la obstaculizada regulación de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa, especialmente enfocado en el recurso extraordinario de súplica, como quiera que fue dicho recurso el que afanosamente se instrumentalizó para garantizar la unidad jurisprudencial, de manera que, cualquier indicio de alteración de la jurisprudencia, sin contar con la anuencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, podría ser objeto de reclamo con el recurso en comento. Con esto se logró contextualizar la investigación respecto de los aspectos que le precedieron a la creación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia con ocasión de la Ley 1437 de 2011.

Como consecuencia de lo anterior, el primer Capítulo nos invita a indagar por el objetivo perseguido con el recurso extraordinario de súplica, como es la unidad jurisprudencial, de ahí que el presente Capítulo se detenga en él, debiendo acudir a la profundización de la unidad jurisprudencial, el precedente judicial y las sentencias de unificación, que nos encausará hacia el estudio puntual del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como uno de los nuevos institutos de la Jurisdicción contencioso administrativo, más cuando de conformidad con el artículo 256 y 258 de la Ley 1437 de 2011, tiene como única causal el hecho que un fallo de única o segunda instancia proferido por un Tribunal Administrativo se oponga o contradiga una sentencia de unificación. De ahí que uno de los objetivos será el de identificar los puntos de encuentro entre cada uno de los mencionados conceptos.

Así las cosas, la temática del presente capítulo se apoyará en algunas nociones propias del Derecho Constitucional, que por ser transversal al ordenamiento jurídico “*es plenamente aplicable la frase de Hauriou en el sentido de que las grandes cabezas de capítulo del derecho administrativo se encuentran en el derecho constitucional*”⁴⁷, o como lo expresaría Fleiner citado por Martin Ibler “*el Derecho Administrativo es Derecho Constitucional concretizado*”⁴⁸. Así, el Capítulo Segundo se cerrará con la introducción teórica del principio de mayorías articulado con otros más, que serán útiles para interpretar lo acaecido con la facultad competencial de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo para conocer y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

SECCIÓN A. GENERALIDADES SOBRE LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, EL PRECEDENTE JUDICIAL Y LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN, COMO ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. DISCUSIONES AL INTERIOR DE LA COMISIÓN DE REFORMA.

En esta Sección empezaremos por hacer una breve descripción conceptual para establecer la relación, diferencias o similitudes que pueden existir alrededor de algunos términos a los que nos referiremos con frecuencia a partir de ésta etapa de la investigación, tales como el de unificación jurisprudencial, el precedente judicial y las sentencias de unificación, sin otra pretensión que la de proveer mayor claridad al texto, puesto

⁴⁷ JINESTA LOBO, Ernesto, *Responsabilidad administrativa, Constitución y Derechos Fundamentales*, p.2, disponible en: [http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/RESPONSABILIDAD %20ADMINISTRATIVO ISTR ATI VA.%20CONSTITUCI%C3%93N%20Y%20DERECHOS%20FUNDAMENTALES.PDF](http://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/RESPONSABILIDAD%20ADMINISTRATIVO%20Y%20DERECHOS%20FUNDAMENTALES.PDF)

⁴⁸ IBLER, Martin, *Pasado y presente de la relación entre Derecho Constitucional y el Derecho administrativo en Alemania*, p. 12, disponible en: file:///C:/Users/dmanquillo/Downloads/Dialnet-Pasado Y PresenteDeLaRelacionEntreElDerechoConstituc-2538640.pdf

que somos conscientes que en materia constitucional han tenido un profundo desarrollo en el que no ahondaremos.

En primer lugar, debemos advertir que los Estados durante décadas han buscado afanosamente adaptar sus sistemas jurídicos a las tendencias procesales de orden internacional, ello les ha obligado a someter sus estatutos a reformas estructurales incluso reestructurando las fuentes de derecho aplicables, ya que como bien lo ha planteado la doctrina, toda “*reforma legal aparece un cambio visible y uno invisible, el primero de ellos es el cambio de la normativa o la preceptiva legal vigente a través de los cauces institucionales previstos para el efecto; el segundo, es algo más complejo, pues se trata del cambio de la mentalidad, es decir, de la conciencia jurídica que se ha tejido en torno a la preceptiva y que, como natural, es directamente proporcional al arraigo de la norma que se pretende modificar*”⁴⁹, esto convoca a proscribir todas aquellas determinaciones coyunturales que omiten un estudio serio y responsable de valoración, puesto que no se trata de suprimir cuanto instituto procesal existe, de ninguna manera, su importancia consistirá en consolidar un fuerte cimiento principialístico adaptado a los intereses del ordenamiento jurídico respectivo.

Por lo tanto, la unidad del ordenamiento jurídico se sitúa como un valor supremo para un Estado Democrático, así lo explica la Corte Constitucional en sentencia C-621 de 2015, de la que tomaremos lo referente a los conceptos de doctrina legal, doctrina probable y doctrina más probable, toda vez que tanto la doctrina como la jurisprudencia coinciden en afirmar que fueron estos, a partir de los cuales originariamente se pretendió garantizar un ordenamiento jurídico uniforme, veamos:

*“En Colombia y como incorporación de esta fórmula, la doctrina legal surge idéntica a la fórmula española en la Ley 61 de 1886 cuyo artículo 37 consagra su desconocimiento como causal de nulidad de una sentencia y por ende, motivo válido para interponer el recurso de casación. (...De este paso luego se llega al concepto de doctrina probable, incorporado en Colombia con la Ley 169 de 1896, que abandona la referencia a lo legal, de tal manera que pierde su acepción normativa y se acerca más al concepto francés de jurisprudencia constante con autoridad ante los jueces pero sin valor obligatorio. El artículo 4 de la Ley 169 de 1896, aún vigente, establece que: 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.”*⁵⁰

Este primigenio camino para alcanzar la unidad jurisprudencial, se afianzó con los cambios propuestos con la Constitución Política 1991 y los fallos de la Corte Constitucional, siendo la jurisprudencia uno de los más trabajados, de ahí que a juicio de Ramírez Vallejo al remitirse a la obra de García Máynez expresara: “*la palabra jurisprudencia posee dos acepciones “en una de ellas equivale a ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo. En la otra sirve para designar el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las*

⁴⁹ ROJAS QUIÑONES, Sergio Alberto, *Código general del proceso: aciertos y vicisitudes de un nuevo régimen de pruebas –especial comentario a la propuesta de reforma frente a la prueba documental y la prueba pericial–*, in, Revista Univ. Estud, N° 8, 2011, pp. 299-323. En los apartes del texto, el Dr. Rojas Quiñonez incluye el siguiente aporte: “(...) Sobre este particular tiene dicho el profesor chileno Diego Palomo Vélez que la reforma que se debe realizar para la implementación de la oralidad constituye “(...)una tarea de gran envergadura, que debe superar los esfuerzos desplegados en las reformas precedentes (...)”, a lo que agrega que “(...)hoy en día, ante la aparición de cualquier reforma procesal de envergadura, una de las cuestiones que centra los focos de atención en sus momentos iniciales es la determinación de si el producto legislativo se encuadrará dentro de los procesos orales, o bien, por el contrario, responderá más a un modelo escrito. Claro está que la opción por una u otra forma procedimental debe venir determinada por el respectivo aporte a la eficiencia de las actuaciones procesales (...)”. Palomo Vélez, Diego. Las marcas del proceso oral y escrito diseñado en el proyecto de nuevo CPC Chileno, en: Revista Chilena de Derecho, vol. 36. No. 3, pp. 300-321, disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v36n3/art07.pdf>.

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-621/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

decisiones de los tribunales”⁵¹, por tanto, al ser válidas ambas acepciones la Corte Constitucional en sentencia C-104 de 1993 definió la jurisprudencia así:

*“La jurisprudencia ha sido definida como el conjunto de providencias dictadas por los altos tribunales que desatando casos iguales decide en forma uniforme. En el derecho comparado se distinguen dos grandes sistemas en función del papel atribuido a la jurisprudencia como fuente de derecho. De un lado, en el sistema anglosajón, práctico y empírico por naturaleza, la jurisprudencia es la fuente principal de derecho, de tal manera que los jueces al momento de dictar sentencia consultan los antecedentes que existan en el conjunto de sentencias precedentes. Se enfatiza en la noción de “precedente”. La ley escrita ocupa un lugar secundario. De otro lado, en el sistema latino, más especulativo y abstracto, la ley escrita es la principal fuente de derecho. La jurisprudencia ocupa un lugar secundario.”*⁵²

Diferenciados los dos sistemas, originalmente se sostenía que: *“nuestro sistema jurídico, a diferencia del anglosajón, se reconoce como parte del sistema continental o legislado, en el cual la ley es la única fuente de derecho. Como consecuencia de ello, el papel que se le asigna a la jurisprudencia es el de criterio auxiliar, como lo afirma el art. 230 de la Constitución Política”*⁵³, consiguientemente, si hacemos una lectura detallada de estas diferencias, las resistencias sobre el particular es un efecto a penas natural, puesto que nuestra cultura jurídica romanogermánica tal como lo explica Aguilar Ángel también es rígida, veamos: el *“ordenamiento jurídico nacional deviene de los principios del derecho romanogermánico basado muchos de ellos en el Código de Napoleón y el Código de Andrés Bello con un rigorismo apegado a las fuentes formales del Derecho en su sentido material como lo son: la Constitución, la Ley, los Decretos y las demás normas positivas del ordenamiento vigente y se tenía como fuentes auxiliares, la jurisprudencia, los principios generales del derecho, entre otros, sin vinculación obligatoria para el operador judicial. El precedente judicial es propio del principio del stare decisis perteneciente al “case law” del sistema jurídico anglosajón”*⁵⁴. Al respecto, en nuestra opinión, contrario a lo que indican las voces mayoritarias que definen el sistema anglosajón como superior al romanogermánico, nosotros aunque admitimos que se trata de una discusión constitucional, sin ser del resorte del presente estudio, optamos por considerar que simplemente son diferentes, más si se tiene presente que provienen de culturas disímiles, factor determinante que marca su distanciamiento. No obstante, es la Corte Constitucional quien se empeñó en trabajar este tema y como consecuencia sus fallos no se caracterizaron precisamente por ser los más pacíficos en el entorno nacional.

En concordancia con lo anterior, la doctrina reconoce que *“(…), después de una evolución posterior a la Constitución de 1991, tanto el derecho positivo como la práctica han llegado a reconocer que las sentencias judiciales tienen el carácter de precedente. (...) Esta interpretación, asimismo, es coherente con el respeto del principio de igualdad y con la búsqueda de coherencia y estabilidad en el ordenamiento jurídico”*⁵⁵, obsérvese cómo el carácter de precedente de las sentencias judiciales, marca la pauta para ser concebido como fuente de unidad jurisprudencial, es decir, que al dejar atrás su condición auxiliar y consolidarse como fuente del derecho, se favorece el anhelado fin de armonizar el sistema jurídico, aún por encima de las opiniones

⁵¹ RAMÍREZ VALLEJO, Patricia Fabiola, *Significado de la Jurisprudencia*, in, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, No. 1, 2005, pp. 77- 87.

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-104/93, MP. Rocio Mercedes Araujo Oñate.

⁵³ HOYOS DUQUE, Ricardo, *El valor del precedente judicial en la ley 1437 de 2011*, p. 453, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/18ricardohoyos-duque.pdf>

⁵⁴ AGUILAR ÁNGEL, Álvaro, *El precedente judicial*, in Revista Memorando de Derecho, Universidad Libre Seccional Pereira, No. 2, 2011, pp. 153 – 162.

⁵⁵ BERNAL PULIDO, Carlos, *El precedente en Colombia*, in, Revista Derecho del Estado, N° 21, 2008, p. 93.

disidentes como la de Contreras Calderón, quien se opuso al valor vinculante que en nuestro ordenamiento jurídico fue ganando la jurisprudencia, en el sentido de explicar su sentir en los siguientes términos: “*parto aquí por aceptar, sin que por ello legitime o justifique, la tesis según la cual quienes ejerzan funciones públicas tienen el deber jurídico de aplicar el precedente emanado de los órganos judiciales*”⁵⁶.

Bajo este entendido, si bien no profundizaremos en el extenso desarrollo jurisprudencial sobre el precedente, si tomaremos algunos referentes sobre la materia, señalando que a pesar de que en la Jurisdicción contenciosa administrativa hubo incipientes esfuerzos hacia la preservación de la unidad jurisprudencial a través de la consagración del recurso extraordinario de súplica, estos se afianzaron con el posicionamiento del precedente constitucional, el cual finalmente terminó por permear nuestro sistema jurídico, trayendo consigo la transformación de la jurisprudencia inicialmente concebida como un criterio auxiliar para ser considerada como una fuente formal del derecho cuyo mentor era la Corte Constitucional .

De ahí que *verbi gracia*, mediante sentencia C- 836 de 2001 considerada hito, la Corte Constitucional al discutir sobre la posibilidad de que los jueces en la Jurisdicción ordinaria, pudieran apartarse de las decisiones de su órgano de cierre, abordó la obligatoriedad del precedente a partir del estudio del *obiter dicta* y la *ratio decidendi*, así como la del precedente horizontal y vertical, tendiente a sentar una posición uniforme en torno a su vinculación para todos los administradores de justicia, y para ello hizo una recapitulación histórica que traemos, con la cual podemos vislumbrar que los primeros pasos hacia la unificación jurisprudencial estuvieron dados por los conceptos de doctrina legal y doctrina probable, desarrollados inicialmente por la Corte Suprema de Justicia, que influyó progresivamente en toda la Rama Judicial, sin que el Consejo de Estado fuera la excepción, así:

*“Desde un punto de vista orgánico, es necesario tener en cuenta que para el año de 1896, la Corte Suprema de Justicia era la cabeza única de la jurisdicción y que, a pesar de que el Consejo de Estado también contaba con un fundamento constitucional como cabeza de la justicia contencioso administrativa, el ejercicio de esta competencia estaba supeditado constitucionalmente a que la ley estableciera dicha jurisdicción. Posteriormente, en 1905, el Acto Legislativo No. 10 suprimió el Consejo de Estado, sin que jamás hubiera ejercido su función jurisdiccional. No fue sino hasta el año de 1910, mediante el Acto Legislativo 03, desarrollado por la Ley 130 de 1913, que se dispuso la creación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, restableciéndose el Consejo de Estado a través del Acto Legislativo 01 de 1914. Fue sólo hasta entonces que se estableció en nuestro país la dualidad de organizaciones jurisdiccionales. En la medida en que el Consejo de Estado carecía legalmente de funciones jurisdiccionales en el momento en que fueron expedidas las normas que crearon la doctrina legal y la doctrina probable, estas dos instituciones, y los grados de autonomía que conferían, resultaban aplicables a toda la actividad judicial. Con todo, la regulación actual de los procedimientos judiciales ante las diversas jurisdicciones y de las facultades de los jueces pertenecientes a cada una de ellas son independientes. A pesar de ello, y sin desconocer que la autonomía judicial varía dependiendo de la jurisdicción y de la especialidad funcional, el análisis general de dicha prerrogativa es predicable de los jueces que integran la administración de justicia, tanto los que corresponden a la denominada jurisdicción ordinaria, como a los que pertenecen a la justicia administrativa y constitucional.”*⁵⁷

⁵⁶ CONTRERAS CALDERÓN, Jorge Andrés, *El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho*, in, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, No. 115, p. 331-361

⁵⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-836/01, MP. Rodrigo Escobar Gil.

Así mismo, en sentencia T- 468 de 2003 la Corte Constitucional advirtió que: “(...) *es posible sostener que sólo mediante la aplicación e interpretación consistente y uniforme del ordenamiento jurídico se pueden concretar y hacer efectivos los derechos subjetivos (sean fundamentales o no) previstos en la Constitución y en la ley*”⁵⁸, reafirmando la intención de asegurar la función unificadora y de revisión a cargo de los órganos de cierre para garantizar la tutela judicial efectiva, no obstante previamente se habían dado desarrollos referentes a la facultad excepcional de los jueces para que se apartaran de los precedentes, siempre que tal proceder estuviera soportado en motivos completos, pertinentes, suficientes y conexos, esto daba cuenta de la restricción respecto de dicho actuar.

Bajo este entendido, fue la misma Corte Constitucional quien se encargó de definir en diversas sentencias lo que debía comprenderse por precedente, es por ello que traemos la sentencia T-292 de 2006 que, al respecto dijo:

*“(...) De allí que se pueda definir el precedente aplicable, como aquella sentencia anterior y pertinente cuya ratio conduce a una regla - prohibición, orden o autorización- determinante para resolver el caso, dados unos hechos y un problema jurídico, o una cuestión de constitucionalidad específica, semejantes.”*⁵⁹

Es el trasfondo de esta definición, de la que se infieren los fines del precedente, ya que con él se propone fijar sendas interpretativas en las cuales se apoyen los jueces para resolver sus casos en concreto, siempre que se cumplan las cuestiones fácticas y jurídicas para ser aplicadas, y de esa manera obtener decisiones uniformes que contrarresten el posible capricho judicial que alteraría el orden judicial esperado e irían en contravía de los ciudadanos, de ahí que con la sentencia C-539 de 2011 notamos el progreso hacia la obligatoriedad del precedente, veamos:

*“(...) tanto por los sujetos obligados a aplicar el precedente, que en este caso son las autoridades administrativas, como por el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial, que en el caso de las autoridades administrativas es estricto, en razón a que éstas se encuentran sujetas, como todas las autoridades públicas y servidores públicos en el país, a la Constitución y a la ley, más no gozan de la autonomía que se predica de las autoridades judiciales, en virtud de la cual les es permitido a estas últimas apartarse del precedente judicial impuesto por las Altas Cortes en ciertos casos excepcionales y razonablemente justificados.”*⁶⁰

Aunado a ello, advirtió:

*“(...) el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.”*⁶¹

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T- 468/03, MP. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T -292/06, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C -539/11, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶¹ *Ibidem*.

Ante este severo panorama enunciado por la Corte, en lo que concierne a las autoridades administrativas frente al estatus del precedente, sus argumentos sin duda van de la mano con los preceptos constitucionales, es más, es desde el principio de igualdad y seguridad jurídica desde donde la Corte se posiciona para defender la obligatoriedad del precedente, analicemos:

“Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de otorgar eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.”⁶² (Subrayado fuera de texto).

Con fundamento en éste fallo de Constitucionalidad, entendemos las razones invocadas por la Corte Constitucional, en el sentido de advertir que la jurisprudencia constituye precedente judicial y adquiere fuerza vinculante, y por tanto, con él se otorga un parte de tranquilidad frente al acceso a la administración de justicia, obteniendo la unidad jurisprudencial a través de fallos justos atemperados a los principios que irradian el ordenamiento jurídico, esto en palabras de la Corte Constitucional es interpretado así:

“La Corte ha diferenciado dos clases de precedentes teniendo en cuenta la autoridad que profiere la providencia previa: el horizontal y el vertical. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. (...)”⁶³.

Con lo que llevamos hasta aquí, es innegable el posicionamiento del precedente judicial en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que se dio un proceso transformador de las fuentes del derecho, particularmente en lo referente a su fuerza vinculante, es por ello que el espectro facultativo tanto para las autoridades administrativas como judiciales para apartarse de él, terminó siendo ínfimo, ya que sólo bajo el amparo de estrictos parámetros podrían hacerlo, lo cual va en favor de la unidad jurisprudencial como valor supremo, tal como lo advirtió la Corte Constitucional en sentencia C-104 de 1993, así:

⁶² *Ibidem.* CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-634/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-360/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“(…) ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico? La respuesta es clara. Mediante la unificación de la jurisprudencia. En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. (...) Por otra parte, la uniformidad no es un fin despreciable. Ella busca garantizar los siguientes altos objetivos: 1) Asegurar la efectividad de los derechos y colaborar así en la realización de la justicia material (art. 2° C. Pol). 2) Procurar exactitud. 3) Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena fe de los jueces (art. 83° C. Pol). 4) Unifica la interpretación razonable y disminuye la arbitrariedad. 5) Permitir estabilidad. 6) Otorgar seguridad jurídica materialmente justa. 7) Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales”⁶⁴.

Observemos cómo en este fallo, expedido a tan sólo dos años de entrada en vigencia de la Constitución Política, y agreguemos, sin que aún se hubiera afrontado el colapso de la congestión judicial y otros males que tendría que enfrentar la rama judicial, ya se destacaba la notable importancia de la unificación de la jurisprudencia, más cuando veníamos de una acérrima aplicación y tradición kelseniana, en donde la jurisprudencia tenía una posición secundaria, que debió replantearse para encaminarse hacia la uniformidad de los fallos provenientes de los órganos de cierre, con el objeto de preservar el prestigio de las Altas Cortes y en definitiva los derechos de quienes se acercaban a la administración de justicia, además de las siete razones que sintetizó la Corte Constitucional.

Adicionalmente, y con el fin de esbozar los innumerables desarrollos en torno a la jurisprudencia y su vinculatoriedad, traemos lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia SU- 230 de 2015, en la cual se aludió a un nuevo concepto denominado jurisprudencia en vigor, así:

“La jurisprudencia en vigor se constituye como un conjunto de sentencias que comparten una misma interpretación judicial sobre una norma o principio que se aplica a unos hechos similares y que resuelve un problema jurídico igual. Este concepto adquiere importancia por las sentencias emitidas por las Salas de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional, las cuales deben seguir, principalmente los parámetros establecidos por la Sala Plena, pero cuando no los hay, deben obedecer a los criterios que están vigentes por las otras Salas respecto al tema que se estudia, esto es, la jurisprudencia en vigor.”⁶⁵

A estos acontecimientos brevemente expuestos en relación con los avances de la jurisprudencia, se le debe sumar que, en materia contenciosa administrativa y particularmente en lo acaecido con el Código Contencioso Administrativo Decreto Ley 01 de 1984 “*luego de veinte años de expedido el Código de 1984 y no obstante las reformas introducidas principalmente por el Decreto 2304 de 1989, la Ley 270 de 1997 y la Ley 446 de 1998, es preciso tener en cuenta que muchas de sus normas requieren un ajuste complementario, por varias razones, entre las cuales sobresale como la más importante de ellas la necesidad de ajustar el Código tanto a la nueva Constitución Política de 1991 como a la jurisprudencia constitucional vertida en estos doce años de vigencia de la Carta*”⁶⁶, pues claramente el hecho de haber sido expedido en el marco de la Constitución de 1886 y haber tenido que sobrevivir a la promulgación de la Constitución de 1991, lo enfrentó a las disímiles

⁶⁴ *Ibidem*, CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-104/93, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU-230/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁶ IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique, *20 Años de Vigencia del Código Contencioso Administrativo Colombiano*, in, Revista electrónica de difusión científica Universidad Sergio Arboleda, N° 5, p. 11, disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/veinte_anos_vigencia_codigo_contencioso_administrativo_comolbiano.htm

características de ambas constituciones⁶⁷, entre otras, a una nueva filosofía inspiradora de la reforma de los códigos, pues es por todos sabido que el impacto en el ordenamiento jurídico procesal a nivel nacional, obligó a reconstruir la Jurisdicción contenciosa administrativa, considerando dentro de sus apremiantes objetivos la unidad jurisprudencial.

En este orden de ideas, se conformó la Comisión Reformadora del Código Contencioso Administrativo, creada con el Decreto 4820 de 2007⁶⁸ “*Por el cual se crea una Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa*” y que dentro de su articulado dispuso:

“Artículo 1°. Objeto. Créase la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyos fines serán estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción. Siendo ésta la meta principal de la Comisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3°.”

Dentro de este marco, ahora es oportuno determinar el por qué todos estos desarrollos constitucionales en materia jurisprudencial tendrán incidencia en la Jurisdicción contenciosa administrativa, especialmente por los motivos que dieron pie a la creación y conformación de la Comisión de Reforma que daría origen a la expedición de la Ley 1437 de 2011, es por ello, que todo esto nos incita aproximarnos a las opiniones expuestas por los comisionados referentes a la unidad jurisprudencial al interior de las sesiones de la citada Comisión, pues cada uno de los fenómenos que le precedieron y que por demás fueron fuertemente desarrollados por la Corte Constitucional, incidirán en las discusiones del tema en comento, toda vez que son ellas las que nos aportarán valiosos elementos al objeto de nuestra investigación. Así las cosas, nos apoyaremos en los documentos: “*Memorias de la Ley 1437 de 2011*” del Ministerio de Justicia y del Derecho y Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, sala Administrativa CENDOJ y en el texto “*Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*”, Parte A y B, también del Ministerio de Justicia y del Derecho, Sala de Consulta y Servicio Civil, a fin de fortalecer nuestra investigación, en torno a la construcción del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia con el que se pretendería enmendar los desaciertos mencionados en el Primer Capítulo.

Sin más preámbulos, empecemos por recordar que la labor de la Comisión consistió, en la elaboración de un proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo para presentarlo al Congreso de la República, que

⁶⁷SAA VELASCO, Ernesto, *Teoría Constitucional Colombiana*, Bogotá, Ed. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1995, p. 36, al respecto, el autor sostiene: (...) *de un lado la Constitución de 1886, que adoptó un sistema de control constitucional difuso asignado a la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Supremo, al Consejo de Estado y los jueces en general a través de la excepción de inconstitucionalidad; entre tanto, la Constitución Política de 1991, además de tomar por estandarte un modelo de Estado Social de Derecho, vinculado fuertemente a los principios de justicia, equidad y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal(...)*” *creó una jurisdicción especializada, atribuida a la Corte Constitucional y conservó el sistema de control difuso, estableciendo tres normas relacionadas con la composición del Consejo de Estado (art. 236), sus atribuciones (art.287) y la facultad de suspensión de los actos administrativos (art.238)*”.

⁶⁸ DECRETO 4820 DE 2007, “*artículo 1°. Objeto. Créase la Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, cuyos fines serán estudiar la modificación del Código Contencioso Administrativo, incluyendo la reducción de los diferentes procedimientos judiciales que se aplican en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y la determinación sobre la viabilidad de implementar la oralidad en esta jurisdicción. Artículo 2°. Integración. La Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa estará conformada por las siguientes personas y/o entidades: 1. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, quien la presidirá.2. El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República o su delegado.3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.4. Los Magistrados de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.4. Un Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.5. Un Magistrado por cada una de las Secciones del Consejo de Estado.*”(Subrayado fuera de texto).

entre muchos otros objetivos, se pretendía regular la función de control judicial por parte del Consejo de Estado hacia la administración y atemperar el Código a los preceptos de la Constitución Política de 1991, estos propósitos fueron sintetizadas por el Doctor Arboleda, integrante de la Comisión Reformadora en sesión del 29 de septiembre de 2010, así:

“Doctor Arboleda: ¿Cuál es la justificación de reformar el Código Contencioso Administrativo? Puede decirse que hay dos grandes justificaciones: una justificación de conveniencia y otra justificación técnico-jurídica. La justificación de conveniencia es que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y básicamente el Consejo de Estado, al ejercer el control judicial sobre la actividad de la Administración, paulatinamente llegaron a la conclusión de que había una serie de normas del Código Contencioso y de la legislación que eran inadecuadas para resolver los problemas que se presentaban. Como consecuencia de ello se empezó a debatir al interior del Consejo de Estado sobre la conveniencia de presentar un proyecto de ley para reformar el código, adaptándolo a las nuevas realidades y a las nuevas situaciones. La justificación de carácter técnico-jurídico es la siguiente: con la promulgación de la Constitución de 1991 cambiaron muchos principios y cambió la concepción del Estado frente a la sociedad. El Código Contencioso Administrativo anterior (decreto 01 de 1984) estaba enmarcado por la Constitución de 1886, y aunque en su momento fue moderno y se anticipó a la tutela y a la acción de cumplimiento -entre otras figuras-, era inevitable que a raíz de la nueva Constitución se produjese un cambio fundamental en las relaciones Estado-individuo, Estado-sociedad y por ello era necesario ponerlo al día. Esos fueron los dos grandes motivos de esta reforma.”⁶⁹

Así entonces, del nuevo Código no se esperaba menos, sino que fuera una herramienta eficaz con la que se desafiaron los retos para los cuales había sido creada, siendo uno de esos cometidos, la preservación de la unidad jurisprudencial en la Jurisdicción contenciosa administrativa, en razón a que los recursos extraordinarios en los cuales se había confiado alcanzar dicho propósito no arrojaron los resultados esperados, y tal como lo dejamos sentado en el capítulo anterior, más que por ellos mismos, esto se debió al fraccionamiento regulatorio y al uso inadecuado dado por los litigantes, que terminó contribuyendo a la congestión de la Jurisdicción.

Es así como, la creación del nuevo cuerpo normativo debía apuntar a resolver las necesidades específicas de la Jurisdicción, esto era, contar con un mecanismo de impugnación que concediera a la Jurisdicción contenciosa administrativa la unificación de la jurisprudencia que en el pasado había sido tan desafortunada con la regulación de los recursos extraordinarios.

Es por ello que con el propósito de preservar la unidad jurisprudencial en la Jurisdicción contenciosa administrativa durante los debates del Proyecto de Ley del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al interior del Congreso de la República, se advirtió:

“La unificación de la jurisprudencia es una función del Consejo de Estado, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo y órgano de cierre de esta jurisdicción, para asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, de manera que el nombre del recurso extraordinario

⁶⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, *Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo La ley y los debates de la Comisión de Reforma, Parte A: artículos 1 a 142, Volumen III*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2014, p. 26.

unificación de la jurisprudencia es armónico con sus fines, procedencia y causales y, por tanto, ese propósito debe incidir más en su denominación que el efecto del mismo (anulación). ”⁷⁰

El objetivo unificador era vital para el correcto funcionamiento de la actividad judicial, como quiera que desembocaba en la garantía y efectividad del principio de seguridad jurídica, por el que debía propender todo órgano de cierre en su respectiva jurisdicción, contrariarlo sería tanto como asumir las nefastas consecuencias del fraccionamiento jurisprudencial. Es por esto que en el curso de las discusiones al interior de la Comisión, se dijo:

“Doctora Correa: Yo creo que lo que nos ha faltado siempre en estas discusiones es pensar en cuál es la sentencia que va a ser obligatoria. Eso es de gran importancia porque es usual que haya sentencias en uno y otro sentido. Se ha planteado, incluso, la posibilidad de que adoptemos alguno de los sistemas de la Corte Constitucional sobre el tema de sentencia de unificación. ”⁷¹ (Subrayado fuera de texto).

Nótese cómo esta exhortación reclamaba cambios para la Jurisdicción contenciosa administrativa, entre otros, el de proponer un tipo de sentencia del que se predicara la unificación jurisprudencial por parte del órgano de cierre, de ahí que las sentencias de unificación, fueran las llamadas a protagonizar tal misión. Sin embargo, como se verá más adelante, su sola enunciación no sería suficiente, se requeriría ir aún más lejos, y era encontrar un mecanismo a través del cual se garantizara la efectiva protección de los citados fallos, tal como resultó siendo el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Entre tanto, al interior de la Comisión de Reforma se propuso, la identificación de las citadas sentencias con la sigla “SU”, a fin de otorgarle un estatus superior al de otros fallos, miremos lo que se dijo sobre el particular:

“Doctor Chahín: Si, yo creo que un punto importante que debemos sacar de esta discusión es que debemos crear unos mecanismos que nos permitan llegar a una institución nueva en el Consejo de Estado, que sea precisamente la sentencia de unificación y llamarla así: la “SU”. Eso ya está creado, ya está inventado. Doctor Álvarez: Si la “SU”; pero ese es un trabajo de relatoría”, en contraposición, afirmó el Doctor Chahín: “No. Es también un trabajo de darle autoridad, porque cuando se dice que se trata de una sentencia “SU”, ya se sabe que tiene un valor agregado. La idea es que el Consejo de Estado llegue a algo similar, y que las mismas se denominen también sentencias de unificación.”⁷² (Subrayado fuera de texto).

Es significativo lo debatido al interior de la Comisión de Reforma, en tanto con que ello se evidenciaba la latente preocupación por buscar estrategias que contribuyeran a la unidad jurisprudencial, y si bien, al pensar en las sentencias de unificación no se estaba haciendo invención jurídica alguna, si se aceptaba que en materia contenciosa administrativa era innovadora, pues contar con fallos que ostentaran una condición superior o al menos diferente, favorecía la columna interpretativa, claro está que la redacción final clasificó este tipo de sentencias según la naturaleza del asunto, veamos el resultado del artículo final:

“Artículo 270. Sentencias de Unificación Jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán

⁷⁰ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso 683 del 23/09/2010, Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁷¹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 448.

⁷² *Ibidem*, p. 460.

como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.” (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-816 de 2011, al decidir la demanda contra el artículo 102 (parcial) de la ley 1437 de 2011 dando continuidad al despliegue del precedente, se refirió a las sentencias de unificación en el siguiente sentido:

*“(…) Así, en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son sentencias de unificación, las proferidas por el Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” -CP, art 237- con arreglo a alguno de los siguientes criterios: (i) finalístico o de unificación y definición jurisprudencial; (ii) material o de importancia jurídica o trascendencia pública del asunto; (iii) funcional o de decisión de recursos extraordinarios o de revisión.”*⁷³

Si bien, su positivización le vendría bien al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto conllevaba una serie de exigencias, que fueron advertidas en los estudios a la administración de justicia, así: *“la identificación de las sentencias de unificación jurisprudencial. El Consejo de Estado debe identificar las decisiones que constituyan sentencias de unificación jurisprudencial, de conformidad con el artículo 270 del Código, para que opere adecuadamente el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Nótese como el Código hace énfasis en la unificación jurisprudencial como mandato constitucional. (…)*”⁷⁴

Y nosotros agregaríamos también, para la correcta aplicación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, esto es así, porque las sentencias de unificación, se comprendieron de la siguiente manera:

*“(…) esta clase de sentencias escapa a la simple noción de jurisprudencia o de línea jurisprudencial, en la medida en que se les otorga el carácter de orientadoras de las decisiones que se profieran sobre casos similares sometidos a idénticos supuestos fácticos y jurídicos, por la administración o por la autoridad judicial. En dichas decisiones se efectúa una interpretación de un derecho preexistente y se orienta su aplicación a determinados casos, con el ánimo de garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad, los cuales se materializan con la aplicación uniforme de las normas y de la jurisprudencia del Consejo de Estado.”*⁷⁵

Esta nueva figura, sin duda alguna se adecuaba al hecho de aceptar que: *“los jueces operan con hechos, valores y normas. Su misión consiste en acudir a esas herramientas con el fin de construir decisiones coherentes con el sistema normativo en su conjunto y con la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico. Un esfuerzo responsable en tal dirección, y no su habilidad para identificar una inexistente, infalible*

⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C -811/11, MP. Mauricio González Cuervo.

⁷⁴ AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC). GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS O DE APC COLOMBIA, *Aproximación a la historia de una década de transformaciones en la justicia colombiana*, Ed. Corporación Excelencia en la Justicia (Cej), 1ª Ed, Bogotá, 2013, p. 143

⁷⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, 1ª Edición, Bogotá, 2014, p. 30

y matemática respuesta única, es lo que legitima sus fallos y lo que genera seguridad jurídica”⁷⁶, por lo tanto, siempre que los jueces actúen con estos parámetros y expidan sentencias coherentes apartadas de cualquier ejercicio mecánico, se contribuirá a la consolidación del ordenamiento jurídico uniforme.

Conclúyase de lo dicho hasta aquí, que así como evidenciamos el posicionamiento del precedente en nuestro ordenamiento jurídico, al mismo tiempo constatamos la necesidad por parte de la jurisprudencia de resguardarlo del caos, de ahí que la unidad jurisprudencial haya pasado a ocupar un papel protagónico, siendo necesario pensar en herramientas que contribuyeran a la consecución del propósito en mención. Para la Jurisdicción contenciosa administrativa se optó por asumir el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, el cual, a pesar de que mediante sentencia C-816/11 se explicó a la luz de los criterios finalístico, material y funcional, la redacción final y planteada en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 adolecerá de algunas fallas que serán punto de análisis próximamente.

SECCIÓN B. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESDE DONDE SE CONSOLIDA EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PRIMEROS DEBATES EN TORNO A LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL PARA CONOCER DEL RECURSO.

Una vez los comisionados evidenciaron que la Jurisdicción contenciosa, debía comprometerse con la prioridad a la unidad jurisprudencial a fin de obtener un ordenamiento jurídico uniforme, las sentencias de unificación fueron discutidas para concluir que era a partir de ellas con las que se conseguiría el objetivo unificador tal como se comprobó en el Capítulo anterior. Tales aseveraciones tienen un asidero aún mayor y es la consecución de valores máximos descritos en el preámbulo de la Constitución Política de 1991, así:

“El pueblo de Colombia (...) con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)”⁷⁷. (Subrayado fuera de texto).

Estas intenciones iban en plena concordancia con la Ley 1437 de 2011 ya que ésta se proponía estructurar: *“un procedimiento eficiente y completo para hacer efectivos los principios constitucionales de seguridad jurídica, coherencia en la aplicación del derecho e igualdad de trato en la solución de los asuntos administrativos y judiciales, cuya necesidad e importancia para la vigencia del Estado Social de Derecho se ha puesto de presente por la jurisprudencia y la doctrina nacional y comparada”⁷⁸*, finalidades todas ellas ajustadas al querer unificador. Respecto al principio de seguridad jurídica, la Corte Constitucional, ha dicho que es:

“(...) un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de

⁷⁶ SOLARTE PORTILLA, Mauro, *Justicia y Seguridad Jurídica*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 21, p. 3.

⁷⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, Preámbulo.

⁷⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL CONSEJO DE ESTADO, *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*, Op. Cit., p. 7.

certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento.”⁷⁹

Deteniéndonos en la palabra “certeza” al ser el trasfondo de la seguridad jurídica, acudimos al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española para consultar por su significado, entendiendo por ella la: “*firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar*”⁸⁰, esto es vital, principalmente previo al inicio de un litigio, ya que si hablamos de las partes, ellas deben contar con un escenario estable conforme a los preceptos legales y jurisprudenciales existentes, de los cuales se proyecte la posible viabilidad de sus pretensiones o en su defecto los fundamentos de la defensa, de no ser así, se vería afectado el principio de acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, la seguridad jurídica es una “*garantía de que sólo el Derecho regirá el funcionamiento del Estado, es decir, la interdicción de la arbitrariedad a todos los niveles de la jerarquía del poder*”⁸¹, por consiguiente y adicionalmente, ésta actúa como una barrera contra la extralimitación de las funciones estatales en todas las ramas del poder público.

Dicho de otra forma: “*el principio de seguridad jurídica se consolida como un límite al ejercicio del poder público. Emanado del reconocimiento de la sujeción necesaria del poder público al derecho. Según este principio, el poder público encontrará una justificación válida de existencia sólo en la medida en que cumpla con la función para la cual fue legitimado por el pueblo: garantizar la seguridad*”⁸². En este entendido, queda claro que además de ser una garantía en favor de quienes se acercan a la administración de justicia, es obligación del Estado mantener consistentes las reglas que rigen el proceso, aportando la unidad de criterios jurisprudenciales, para hacer efectivo el principio de igualdad en cualquier tipo de proceso.

En consecuencia, ante: “*la indeterminación, que quebranta todo concepto de justicia, pues no sería posible conocer o concretar la situación o el sujeto jurídico que se pretende proteger. Someter a una persona a un evento basado en la contingencia y en la incertidumbre, significa que ese individuo carecería de un fundamento suficiente para gozar y exigir el respeto de sus derechos*”⁸³, esto despeja cualquier interrogante acerca del por qué resulta tan importante la unidad de la jurisprudencia al interior de cualquier jurisdicción y específicamente lo que atañe a la eficacia del principio de seguridad jurídica.

En efecto, siendo el principio de seguridad jurídica un principio transversal a todo el ordenamiento jurídico, el Consejo de Estado como órgano de cierre está obligado a mantener la unidad jurisprudencial de su jurisdicción, como garantía de reglas uniformes que regulen la jurisprudencia, en razón a que la seguridad jurídica: “*permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, supone una estrecha relación con la justicia porque la ley como sistema conforma un campo de garantías tanto en su aplicación como en su misma interpretación, sometida a determinados cánones que impiden la arbitrariedad de los operadores del mismo, entre ellos la observancia estricta de los principios de legalidad e igualdad, que irradian todo el sistema e*

⁷⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-250 /12, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁰ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de certeza, disponible en: <http://dle.ra.e.es/?w=certeza&o=h>

⁸¹ RAMIREZ ONOFRE, Ramiro, *Tesis Maestría Universidad Externado de Colombia. Responsabilidad del Estado por Cambio De Jurisprudencia*, Bogotá, 2011, p. 91.

⁸² VIANA CLEVES, María José, *El principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*. Ed. Universidad Externado de Colombia, 1ª Edición, Bogotá, 2007, p. 143.

⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-284/94. M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

implica el respeto por la cosa juzgada, que también es un derecho fundamental”⁸⁴ (Subrayado fuera de texto).

Así, otra manera de concebir la seguridad jurídica indicará que ésta es: *“la certeza que pueden tener los miembros de una sociedad respecto de cuál es el orden jurídico que los rigen; cuales son las normas que deben acatar y cuales las consecuencias de su desconocimiento. Por ello, en un Estado de Derecho, la seguridad jurídica es la máxima expresión del principio de legalidad”*⁸⁵, efectivamente, contar con un ordenamiento jurídico confiable, estable y cierto, no sólo es una bandera de los Estados democráticos sino que además facilita la resolución racional de las controversias, toda vez que la seguridad jurídica va en favor tanto de la administración de justicia, como de quienes acuden a ella, tal como lo advierte la Corte Constitucional:

*“Toda la costumbre tiende, inexorablemente, a fortalecer el principio de seguridad jurídica, como expresión máxima del ius gentium. Es por ello que las formalidades y procedimientos tienden a ser un ritual que vivifica el principio de seguridad jurídica, de manera que todos saben que, al obedecer ciertas prácticas formales comunes, se efectivizan las garantías del hombre.”*⁸⁶

En resumen, con lo que se ha dicho hasta aquí, téngase presente que el lazo existente entre el nuevo concepto de sentencia de unificación, la seguridad jurídica y la unidad jurisprudencial se explica porque: *“la seguridad jurídica en lo que respecta al principio de legalidad no se quebranta únicamente cuando se aplican leyes inexistentes, derogadas o de manera retroactiva, también se desconoce cuando los criterios de interpretación de la ley, acogidos por la jurisprudencia, son arbitrarios, cambiantes, confusos e inclusive contradictorios, generando en la comunidad incertidumbre sobre el derecho vigente, (...). pues trae como consecuencia la provisionalidad y la improvisación en la producción doctrinal y jurisprudencial”*⁸⁷ (Subrayado fuera de texto), este es entonces, el punto central que une el principio de seguridad jurídica con la función unificadora jurisprudencial a cargo del Consejo de Estado, el cuál reclama fallos uniformes en los que se fijen criterios estables de interpretación de la ley, sentados en precedentes sólidos y alejados de criterios circunstanciales.

Ahora bien, recordando que la unidad jurisprudencial fue un valor perseguido desde el mismo momento en que se empezó a hablar de jurisprudencia, y que a su vez el Proceso Contencioso Administrativo como todo *“proceso no es una simple abstracción, ni una entidad intemporal o ahistórica sin dimensiones concretas. El proceso es, además de un instrumento jurídico, un fenómeno social sobre el que influyen, necesariamente, las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales del contexto concreto en el que se produce”*⁸⁸, de ello inferimos que todo proceso reestructurador de carácter procesal incidirá directamente en las relaciones litigiosas puestas en conocimiento del respectivo juez.

Teniendo claridad respecto de todos los conceptos aquí citados, en el marco de lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-816/11 al referirse al criterio funcional a partir del cual se deciden los recursos extraordinarios que son de nuestro interés, ahora consultaremos la sesión número 64 del 18 de noviembre de 2010 de la Comisión de Reforma, ya que fue ella el punto de partida a partir del cual los Comisionados inician la discusión alrededor de la regulación de los recursos extraordinarios, observemos entonces, algunos comentarios sobre el particular, en la Jurisdicción contencioso administrativa:

⁸⁴ RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid, *Seguridad Jurídica*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 21, 2006, p. 1.

⁸⁵ VILLANUEVA GARRIDO, Gustavo Adolfo, *Jurisprudencia y Seguridad Jurídica*, 2006, disponible en: <http://gustavovillanueva.blogspot.com.co/2006/01/jurisprudencia-y-seguridad-juridica-si.html>

⁸⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-227/94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸⁷ VILLANUEVA GARRIDO, Gustavo Adolfo, *Op. Cit.*, sin paginación.

⁸⁸ OVALLE FAVELA, José, *Sistemas jurídicos y políticos, proceso y sociedad*, 1981, p. 140, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1053/6.pdf>

“Doctor Arboleda: De todas formas es absolutamente indispensable tener recursos extraordinarios. Doctor Ostau de Lafont: Sí, se necesitan. Doctor Arboleda: Y más cuando hay sentencias contradictorias proferidas por las Secciones del Consejo de Estado o por las Subsecciones.”⁸⁹

Este comentario, evidencia que no por el fracaso regulatorio de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa se menguó la necesidad de su existencia, pues persistía la confianza en ellos para contrarrestar la contradicción jurisprudencial entre los fallos expedidos por las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, situación que afectaba tanto la unidad de interpretación del derecho, la labor jurisdiccional, como a las partes involucradas en el proceso. No obstante, después de todo lo recapitulado en el Primer Capítulo de esta investigación, afrontar la decisión de repensar en un nuevo medio de impugnación con el que se evitara incurrir en las desafortunadas experiencias del pasado no sería tarea fácil, incluso, lo que aparentemente podría ser un tema sencillo de tratar como era la denominación del recurso extraordinario, no lo fue así, advertimos lo dicho en las sesiones de la Comisión Reformadora:

“(…). Lo importante es que exista ese recurso extraordinario, llámese como se llame. Independientemente del nombre, tenemos que ser lo suficientemente objetivos para crear un recurso propio de la jurisdicción contenciosa.”⁹⁰

Aunque para un comisionado la denominación del mismo se estimaba secundaria, otros asumían el interés por examinar las potenciales estrategias para seleccionar la mejor nominación posible, veamos por ejemplo lo dicho por los doctores Zambrano y Aponte:

“Doctor Zambrano: Podríamos también jugar con la lógica misma de la sentencia, y dado que se afirma claramente que lo propio de un tribunal supremo es la unificación de la jurisprudencia, privilegiar ese nombre.”⁹¹ Doctor Aponte: “A mí me parece que el nombre de “recurso de unificación de jurisprudencia” está bien.”⁹²

Pero más allá de las valoraciones de los comisionados, lo que debemos advertir es que la denominación del recurso sí exigía especial atención, ya que mediaba un pronunciamiento de la Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2008⁹³, por medio de la cual se hizo una “revisión previa del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia” en la que, entre muchos otros temas, se discutió sobre la naturaleza del Consejo de Estado, dejando sentada la prohibición de considerarlo como Tribunal de Casación, aspecto que estaba vinculado con la nominación de los recursos extraordinarios, concretamente por los debates que despertaron en el pasado las causales del recurso extraordinario de anulación y posteriormente el de súplica en la Jurisdicción contenciosa administrativa y su posible relación con el recurso extraordinario de casación propio de la Jurisdicción ordinaria, pero sobre ello volveremos en el Capítulo final del presente estudio, debido a que lo acaecido nos condujo a indagar sobre la naturaleza jurídica del Consejo de Estado.

Adentrándonos en estas discusiones de los expertos, y dejando a un lado la denominación del recurso, los

⁸⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, *Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo La ley y los debates de la Comisión de Reforma, Parte B: artículos 143 a 309 Volumen III*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia., Bogotá. p.470.

⁹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 416.

⁹¹ *Ibidem*, p. 417.

⁹² *Ibidem*, p. 418.

⁹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-713/08, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

comisionados resaltaban que la transgresión de la unidad jurisprudencial, en gran parte se adeudaba a la contradicción de un sinnúmero de fallos, especialmente emanados de las Secciones y las Subsecciones del Consejo de Estado, siendo éste el punto de inflexión del debate para definir si a través del recurso extraordinario que estaba en mira de la Comisión, daba al traste con la disfuncionalidad existente, observemos:

*“Doctor Arboleda: La contradicción de sentencias en el Consejo de Estado no tendrá recursos. Doctor Ostau de Lafont: No. Doctor Zambrano: ¿Y cuándo hay contradicción en las subsecciones que se hace?”*⁹⁴

Esto fue respondido en los siguientes términos, veamos:

*“Doctor Arboleda: Inicialmente, habíamos diseñado dos recursos: uno para sentencias de los tribunales, y el otro para el caso de contradicciones entre sentencias del Consejo de Estado, porque realmente hay muchos temas en donde hay posiciones contrarias en las sentencias del Consejo de Estado. De cierta forma uno podría pensar que si hay una contradicción entre la Sección Tercera y la Sección Cuarta, eso teóricamente no es tan grave, porque manejan temas distintos. Pero el problema le queda a los jueces y a los tribunales administrativos, porque, como son en su mayoría promiscuos, entonces no saben que jurisprudencia deben seguir. (...) es por eso que yo sugiero que se agregue expresamente esa eventualidad diciendo, por ejemplo, que “el recurso procede cuando haya sentencias contradictorias entre las subsecciones, o las secciones del Consejo de Estado.””⁹⁵
(Subrayado fuera de texto).*

Aquí ya encontramos una expresa aceptación de los comisionados frente a la potencial ocurrencia de contradicciones entre los fallos del Consejo de Estado, que si bien en parte podría ser válidamente aceptables debido a la experticia y la diferenciación de los asuntos a su cargo, lo cierto es que había que proscribir su ocurrencia por lo perjudicial que era para la Jurisdicción, especialmente en lo concerniente al deterioro de la unidad jurisprudencial, notemos:

*“Doctora Carvajalino: (...) Sin embargo, el problema que se ha identificado en la práctica es que no hay unificación. Inclusive hay sentencias de las mismas Subsecciones que se contradicen en el tema. (...)”*⁹⁶. (...) *Doctor Ostau de Lafont: Por eso, eso fue lo que ya resolvimos allí. Si por ejemplo la Segunda y Tercera tienen contradicciones, entonces eso se resolverá en la Sala Plena de la Sección. Pero cualquiera de ellos puede pedir que se lleve a la Sala Plena para que se unifique la jurisprudencia. Doctor Arboleda: A mí me preocupa ese tema. Va a ver tres Subsecciones en la Sección Tercera, y muy posiblemente no se van a dar cuenta de que hay jurisprudencias enfrentadas, y puede que a pesar de la disparidad de criterios las partes acepten el fallo, pero de todas maneras eso no está bien. Para mí el tema, -y lo digo con toda franqueza-, es que cuando hicimos el primer seminario sobre la posibilidad de la reforma al código, una de las grandes peticiones de los magistrados de tribunales era: “si ustedes quieren que obedezcamos la jurisprudencia, primero pónganse de acuerdo entre ustedes”. Doctor Fajardo: (...) es indispensable que el Consejo de Estado haga esfuerzos de autocontrol (...).”*⁹⁷ (Subrayado fuera de texto).

Miremos cómo a medida que van transcurriendo los debates, se va profundizando en temas aún más álgidos,

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ *Ibidem.* p.471.

⁹⁶ *Ibidem.* p. 470.

⁹⁷ *Ibidem.* p. 472.

aquí, además de hablar en términos generales de una potencial contradicción, se está advirtiendo que incluso tratándose de una misma Sección, es fácilmente probable que acontezca una contradicción entre sus propias Subsecciones, y que para agravar la situación, esto no resulte tan fácilmente identificable por las mismas. Por lo tanto, de lo dicho hasta aquí, rescatamos que los principales intereses de los comisionados se enfocaron en resolver la contradicción de los fallos al interior de la propia Corporación, tal como acontecía en otras experiencias en la Rama Judicial, percibamos:

“Doctor Arboleda: (...) ¿En la Corte Constitucional qué ha pasado? Cuando dicen que hay nulidad constitucional es porque hay sentencias encontradas. Allá han tramitado múltiples incidentes de esos, algunos se han ganado y otros no. (...) entonces, lo que yo estoy diciendo es que volvamos a la idea inicial de un recurso para poder corregir ese error llamado contradicción de la jurisprudencia”⁹⁸. (...) Doctor Arboleda: (...) Es decir, si a uno el negocio le cae en una Sección estuvo de buenas, y si le cae en otra estuvo de malas. Eso no está bien para el usuario ni para la justicia.”⁹⁹ (Subrayado fuera de texto).

La intención de remediar la mencionada contradicción era imperiosa para los comisionados, tal como se demuestra con sus insistentes comentarios, puesto que de ningún modo podían quedar a la deriva tanto los jueces inferiores como los intervinientes en el proceso y para quienes acuden a la jurisdicción, más cuando a juicio de la doctrina, la unificación jurisprudencial implica: “i) la unificación de la jurisprudencia, con el fin de garantizar una interpretación uniforme de la ley, ante situaciones de hecho y derecho similares, con lo cual se tiende a hacer efectivo el derecho a la igualdad; ii) ejercer un control para asegurar la aplicación justa de la ley en cada caso concreto; iii) restablecer los derechos que le han sido conculcados a las partes, mediante la anulación de la sentencia y la expedición de una nueva decisión que favorezca los derechos del recurrente agraviado con dicha sentencia”¹⁰⁰, consiguientemente, los avances teóricos alrededor de este tema determinaban el alcance que iba cobrando la unidad jurisprudencial en la Jurisdicción contenciosa administrativa, aspecto que desde luego retaba a los comisionados pues eran conscientes de que debían desafiar los esquivos fines de la unificación jurisprudencial, veamos:

“Doctor Zambrano:(...) La unificación de jurisprudencia busca generar seguridad jurídica, y es precisamente por eso que la idea es que cuando el Consejo de Estado se pronuncie, se mantenga una cierta continuidad en la posición, una cierta unidad frente a los mismo hechos.”¹⁰¹ (...) “Doctor Ostau de Lafont: Cuando debatimos este tema, aun con las causales que estaban, se llegó a la conclusión de que el recurso debía ser para unificar la jurisprudencia desde el Consejo de Estado, y desde él irradiar a la jurisdicción, pero se acordó que ello debía hacerse incluyendo las secciones y las subsecciones y que era precisamente para eso que existía el mecanismo de llevar a Sala Plena ciertos asuntos con una petición de los particulares. Esto se hizo porque los particulares sí se pueden dar cuenta cuando se va a fallar un caso, por ejemplo, en la Subsección A de la sección tercera, si hay contradicciones, porque sabemos que la Subsección A y la B tienen posiciones encontradas. Y sabemos que se pueden dar esas circunstancias.”¹⁰² (Subrayado fuera de texto).

Así, se demostró que el fortalecimiento de la seguridad jurídica, la unidad y la continuidad de la jurisprudencia en la Jurisdicción contenciosa administrativa, eran las principales razones por las cuales, el

⁹⁸ *Ibidem*, p. 472 - 473.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 473.

¹⁰⁰ CÁRDENAS BORRERO, Tiberio, PEREZ COLMENARES, Ramiro, MORALES RESTREPO, Didier, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Comentado*, Ed. Leyer, 24ª Ed., 2015, p. 366.

¹⁰¹ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 458-459.

¹⁰² *Ibidem*, p. 471.

Consejo de Estado, en su calidad de órgano de cierre, debía proteger la unidad jurisprudencial, sin embargo, aún estaba por definirse quién debía unificar, observemos entonces cómo se plantearon los fines del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011:

“Artículo 256. Fines. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”. (Subrayado fuera de texto).

Dada la importancia de cada uno de los fines mencionados, a continuación los abordaremos someramente, empezando por *“la unidad en la interpretación del derecho, su aplicación uniforme”*, la cual ha sido explicada por la Corte Constitucional a partir del principio de unidad del ordenamiento jurídico, así:

*“Al promover el respeto a los precedentes y exigir su aplicación por parte de los jueces de la República, no se persigue nada distinto de dotar al ordenamiento jurídico de una coherencia interna que permita crear derroteros claros de acción judicial, materializados en la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución y la ley”*¹⁰³. (Subrayado fuera de texto).

En este contexto, la coherencia interna jurisdiccional a la que alude la Corte, dilucida no sólo el interés de la Jurisdicción contenciosa administrativa sino en general de toda la Rama Judicial, que por demás se sintonizan con las consignas básicas del Estado Social y de Derecho, el cual exige decisiones bajo criterios jurisprudenciales justos, de manera que faciliten el correcto funcionamiento de la Jurisdicción en favor de los administrados, quienes se afectan o benefician con el actuar judicial.

Ahora bien, frente al objetivo de *“garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida”*, este resulta ser un tema sensible, porque es desde donde algunos teóricos se han posicionado para afirmar que con la descripción de este fin se identifica una coincidencia con el recurso extraordinario de casación de la Jurisdicción ordinaria, pero esto se afianzará en el último Capítulo, en el que se valorará la naturaleza jurídica del Consejo de Estado. No obstante, es dable señalar que éste debe ser leído a la luz de lo previsto en el artículo 267, ya que siempre que un fallo infrinja un criterio fijado en una sentencia de unificación y como resultado de ello, afecte los derechos de las partes, deberá anularse parcial o totalmente la providencia recurrida y dictarse una sustitutiva.

Sumado a los fines anteriores, el último fin está estrechamente vinculado con el anterior, puesto que el *“reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales, con ocasión de la providencia recurrida”*, se origina con ocasión de la función correctiva ejercida al interior de la jurisdicción para salvaguardar, en última instancia, los derechos de quienes se vieron vulnerados o afectados por la providencia judicial no ajustada a los precedentes establecidos. Claro está, que esto debe entenderse dentro de los límites de la autonomía judicial, de manera que no podrá ser cualquier contradicción, sino que ésta debe ser irrazonable e infundada.

Ahora bien, los fines del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia son explicados sucintamente por la doctrina en los siguientes términos:

“a. Asegurar la unidad de la interpretación del derecho, ello quiere decir, sin mayores elucubraciones que una vez interpretada la norma legal, dicha interpretación es una sola, con lo cual se garantiza el precedente judicial, que al no ser cambiante, sino con la motivación adecuada, y requisitos contemplados, se constituye en verdadera fuente de derecho, al estilo anglosajón. b. Su

¹⁰³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-252/01, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

aplicación uniforme, indica la ratificación de ser una sola, una vez dicho por el juez el espíritu que tuvo el legislador al crear la norma jurídica, con lo que en lo sucesivo, todo operador jurídico, deberá darle ese único alcance y no otro, tanto horizontal como verticalmente, en términos de competencia funcional. **c. Garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida**, implica el sometimiento del juzgador a que sus decisiones no sean diferentes unas de otras, respecto de los derechos que se han conferido en una decisión anterior, con lo cual se consigue la igualdad de las partes frente a la ley, referido en el artículo 13 de la C. Pol. **d. Y cuando fuere el caso reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales**, lo cual asegura la aceptación de errores judiciales que conlleva a que el mismo juez extraordinario ordene la reparación por los agravios sufridos al dictarse la sentencia recurrida.”¹⁰⁴ (Negrilla fuera de texto).

En suma, todas las finalidades perseguidas por el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia pretenden garantizar criterios jurisprudenciales claros que eviten poner en riesgo la seguridad jurídica, pues de lo contrario, se transgrediría la razón de ser de la jurisprudencia como precedente y fuente formal del derecho. Adicionalmente, esos propósitos, defienden la relación entre administrado- administración, ya que, quienes se acercan a la administración de justicia lo hacen con expectativas diseñadas a partir de presupuestos legales y jurisprudenciales estables que deberían provenir de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del sistema de mayorías que más adelante desarrollaremos.

Con lo anterior, no cabe duda que con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se pretende lograr la anhelada unidad jurisprudencial, o dicho de otra manera, a él se le confió la misión de resguardar la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción contenciosa administrativa, en el sentido de activarse por las partes, cuando ellas evidencien que con la sentencia que decide su litigio, se está contrariando u oponiendo a una sentencia de unificación, veamos lo que establece la Ley 1437 de 2011 frente a la única causal que da origen al renombrado recurso:

“Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado”.(Subrayado fuera de texto)

Dicho lo anterior, el catedrático Cuevas estima que: “no existe sino una única causal, que consiste en que la sentencia impugnada haya contrariado o se haya opuesto a una sentencia de unificación del Consejo de Estado y sin decirlo, entiéndase que se refiere a una sentencia de Sala Plena, pero también a una sentencia de cualquiera de sus secciones, por así concluirse de la lectura del artículo 270 del mismo estatuto”¹⁰⁵. Este quizás, es el elemento central de debate que a nuestro juicio trae el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ya que somos de la opinión que quien debería unificar es la Sala Plena, no sólo por cuestión de mayorías, sino porque en el marco de la función de unificación es imprescindible contar con una sola fuente de unificación, sin que ello signifique desconocer el grado de especialidad y experticia con el que cuentan las Secciones, tema que desarrollaremos en el Capítulo siguiente.

Es evidente, que tanto para quienes administran justicia como para quienes discuten sus derechos, resulta tediosa la tarea de identificar este tipo de sentencias cuando no se tiene un eficiente mecanismo de relatoría y aunque éste existiera, el universo tan extenso de fallos no es un buen indicador para medir favorablemente la unidad jurisprudencial del Consejo de Estado.

¹⁰⁴ CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *Op. Cit.*, p. 436.

¹⁰⁵ CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *Op. Cit.*, p. 439.

Para complementar lo precedente, miremos lo que atañe a la procedencia del recurso ante la Jurisdicción contenciosa administrativa:

“Artículo 257. Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso. (...). El recurso de unificación de jurisprudencia no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.”

Nótese que los únicos fallos susceptibles del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia son los que emitan: *“los magistrados de los tribunales de lo contencioso administrativo de cada uno de los departamentos, es decir, que las sentencias de los jueces administrativos, tan solo tendrán, cuando fueren de primera instancia el recurso de apelación, sin olvidar que éstas sentencias también son objeto del recurso extraordinario de revisión ante el respectivo tribunal”*¹⁰⁶, esto es así, porque el único órgano de cierre en esta Jurisdicción es el Consejo de Estado, esto explica por qué las sentencias de los jueces administrativos no pueden ser objeto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, pues si ese fuera el caso, el competente para resolver el recurso serían los Tribunales Administrativos, cuestión que irrumpiría con la facultad constitucional y legal privativamente concedida al órgano de cierre en la Jurisdicción contenciosa administrativa que es el Consejo de Estado.

Sumado a lo anterior, imaginando el escenario en donde el recurso renombrado fuera posible interponerlo contra las sentencias de los jueces administrativos, el que fuera resuelto por los Tribunales, por sí mismo ya haría de la unidad jurisprudencial una total utopía, pues por su gran número en todo el territorio nacional, menos aún podrían unificar criterios jurisprudenciales. Por el contrario, nos conduciría al colapso de la jurisdicción. Por lo tanto, coincidimos absolutamente en que es favorable conservar contra los fallos de los jueces administrativos el recurso ordinario de apelación.

Sobre el particular, en la Comisión de Reforma a la Jurisdicción surgieron algunas reflexiones, veamos:

*“Doctor Arboleda: (...) convendría que en alguna norma establezcamos la obligatoriedad de la interpretación que se hace en las sentencias de la Sala Plena frente a las Secciones del Consejo de Estado. Eso es particularmente importante cuando haya sentencias contradictorias o temas en donde una sección, vaya a apartarse de lo dicho por otra Sección, porque la idea sería que estos casos necesariamente tengan que venir a la Sala Plena, y esa decisión de la Sala Plena tenga efecto obligatorio para las secciones.”*¹⁰⁷ (Subrayado fuera de texto).

Esta postura se dirigía hacia la obligatoriedad de las Sentencias proferidas en Sala Plena frente a las Secciones, a pesar de la trascendencia de este aspecto, la misma no se reflejó en la redacción final, y por el contrario se dio la categoría de sentencias de unificación tanto a las expedidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como a sus Secciones, en virtud del conocimiento y decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que nos hemos propuesto estudiar, así que la obligatoriedad de las mismas no se dirigió al “deber ser” anotado, sino que se dio vía a libre a una multiplicidad de fallos que tienden a tener efectos adversos en cuanto a la función de unificación de jurisprudencia pretendida.

¹⁰⁶ CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *Op. Cit.*, p. 438.

¹⁰⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 446.

Desde nuestra perspectiva, resultaría contraproducente establecer, que tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como las Secciones, expidan fallos unificadores, con la salvedad, de que en el evento de contradicción entre los fallos de las secciones, sólo fueran vinculantes los fallos de la Sala Plena, pues hubiera sido un aspecto caótico el determinar los fallos contradictorios u opuestos de las Secciones, en razón a que, como lo veremos en su momento, el aparato de relatoría fue otra idea no reflejada en la redacción final.

Por esto puede decirse, que el recurso extraordinario del que venimos hablando, el cual da lugar a la expedición de sentencias de unificación, fue pensado como un instrumento para resguardar el precedente, a partir de la unificación jurisprudencial. Ahora bien, si relacionamos este aspecto con el anterior, da pie para preguntarnos por las opiniones que surgieron en la Comisión Reformadora al momento de discutir sobre la competencia para conocer y decidir el renombrado recurso y contrastarla con la redacción vigente. Para ello nos remitiremos a la Sesión 62, desde la que se empezó a discutir este tema, especialmente lo manifestado por el Doctor Ostau de Lafont:

“Frente a ese planteamiento según el cual este recurso lo debe resolver cada una de las Secciones, realmente no estoy de acuerdo. A quien le corresponde unificar es a la Sala Plena, porque realmente sería muy difícil unificar por Secciones, ¿cómo podrían unificar?”¹⁰⁸.

Hacemos eco de éste interrogante *¿cómo podrían unificar?*, porque coincidimos en opinar que la unificación jurisprudencial por parte de las Secciones, alejándonos de la experticia de la que de ellas se predica, es inconveniente para el anhelado fin unificador, ya que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, facultar a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, es tanto como aceptar una unificación fragmentada, lo que es un total contrasentido que se cae por su propio peso, lo cual se corrobora con la revisión de la estructura de la Sala de lo Contencioso Administrativo, así:

“Artículo 110. Integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera: La Sección Primera, por cuatro (4) Magistrados. La Sección Segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados. La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados. La Sección Cuarta, por cuatro (4) Magistrados, y La Sección Quinta, por cuatro (4) Magistrados. (...)”¹⁰⁹

Con lo anterior, evidenciamos una división funcional de la Sala (que está conformada por veintisiete (27) magistrados) y en general de la Corporación, que desde luego se justifica entre otras razones por el volumen de trabajo y los asuntos que deben decidirse. Sin embargo, para los efectos de la función de unificación jurisprudencial, esto es una amenaza a la unidad, tal como lo manifestó expresamente el Doctor Ostau, debido a que las decisiones así tomadas no pueden ser concebidas como la voz mayoritaria de toda la Sala de lo Contencioso Administrativo y menos aún del órgano de cierre, notemos:

“Doctor Torres: (...) Por otra parte, hay que analizar bien cómo funcionaría el mecanismo, porque va se está contemplando la posibilidad de que esto quede a cargo de las Secciones, y se está pensando

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 417.

¹⁰⁹ LEY 1437 DE 2011, artículo 110.

que puede haber intersecciones entre las diferentes Secciones del Consejo de Estado, lo cual me lleva a señalar que para esto se va a necesitar un aparato muy fuerte en relatoría. La relatoría es prácticamente el alma de este mecanismo, porque es necesario que exista una figura institucional que diga: “La jurisprudencia ha sido ésta y ésta”. Así que, si finalmente se aprueba esto, tendrá que dársele mucha fuerza a la estructura de relatoría (además así se evita que las secciones estén diciendo cosas contradictorias).”¹¹⁰ (Subrayado fuera de texto).

La exhortación que hace el doctor Torres, expresa el temor a afrontar que las Secciones también expidieran sentencias de unificación, como en efecto, actualmente sucede cuando se decide el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, puesto que en su concepto, la competencia de las mismas en la expedición de esta clase de fallos debilitaba la unidad jurisprudencial, para lo cual proponía el fortalecimiento del sistema de la relatoría, ya que de no tener alguna particularidad para su identificación se generaría un efecto contrario al anhelado por el recurso, siendo este otro de los aspectos que tampoco se tomó en cuenta en la redacción final hoy vigente.

Conclusión de Capítulo.

A modo de conclusión podemos determinar la importancia actual de la jurisprudencia, la cual, en virtud del trabajo de la Corte Constitucional, ha sido posicionada, mediante una figura un tanto ajena a nuestro sistema jurídico, como lo fue el precedente judicial, el cual también ha sido objeto de un cúmulo de pronunciamientos constitucionales reafirmando su importancia para la debida aplicación del derecho colombiano, los cuales validan su obligatoriedad tanto en instancias judiciales como administrativas.

Con lo anterior, se confirmó la importancia de lograr la unidad jurisprudencial en materia administrativa, porque ello equivaldría a la consecución de un ordenamiento jurídico uniforme anhelado en la administración de justicia. Por lo cual se pensaron una serie de estrategias que mantuvieran tal unidad, como con el recurso extraordinario de súplica y el instituto de las sentencias de unificación, cuya novedad fue palpable pues se trataba de un tipo de sentencias con un particular estatus, marcado especialmente por la función que se les había encargado realizar.

A pesar de ello, eso no fue suficiente, razón por la cual, se pensó en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia para reforzar la garantía de la interpretación uniforme del derecho. Empero, este recurso, no dio un parte total de tranquilidad puesto que, sus elementos estructuradores dieron origen a serios cuestionamientos, verbigracia, la competencia para resolverlo, pues a nuestro juicio, atribuir la competencia también a las secciones, riñe con el principio democrático y el sistema de mayorías e imposibilita la consecución de la unidad jurisprudencial. De esta forma, la consagración del recurso, no fue una fórmula correcta para resolver la unidad jurisprudencial. Además, su materialización va más allá de la sola consagración, pues aún hoy se cargan vacíos e inconsistencias del pasado que no han logrado efectivizar una política regulatoria de la unidad jurisprudencial.

Con los argumentos esgrimidos en este capítulo, se evidenció, la especial correspondencia entre la unificación jurisprudencial, el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial y el precedente judicial, debido a que, en últimas, al buscarse la unificación de la jurisprudencia, la cual a su vez, busca la coherencia en las

¹¹⁰ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 417.

decisiones, en este caso de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, se garantiza la protección del precedente judicial, su aplicabilidad y debida afectividad, y con ello, igualmente se protegen otra serie de garantías constitucionales, como la seguridad jurídica, la correcta administración de justicia, la efectividad de los derechos de los ciudadanos y la materialización del Estado Social y Democrático de Derecho en Colombia.

PARTE II LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL ATRIBUIDA AL CONSEJO DE ESTADO, EN RAZÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DISPUESTO EN LA LEY 1437 DE 2011. REPERCUSIONES Y TENSIONES.

Nos aproximamos a la Segunda Parte de ésta investigación, con el fin de complementar lo dicho en el Capítulo I y II en donde se abordó el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como una herramienta al servicio de la unidad jurisprudencial, ya que este ha sido el cometido que históricamente se ha pretendido cumplir con todos los recursos extraordinarios. Sin embargo, su desafortunada regulación ha propiciado efectos indeseables.

Con este panorama, la Segunda Parte iniciará con el Capítulo III, en el que se desarrollarán las últimas ideas planteadas del Capítulo II, referentes a la facultad competencial para decidir el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, para lo cual articularemos el principalmente el sistema de mayorías, propio del Congreso de la República, con algunos datos estadísticos que nos hemos propuesto construir a partir de fuentes confiables sobre la materia, los cuales contribuirán a desarrollar el aspecto que hoy nos convoca, como es evidenciar la función unificadora de la jurisprudencia del Consejo de Estado a partir del medio de impugnación citado, contrastándolo con nuestra postura, brindando al lector una alternativa que apunta al tema trascendental en la Jurisdicción contencioso administrativa, como es la unidad de la interpretación del derecho.

Al finalizar la Segunda Parte de esta investigación, el Capítulo IV se unirá con la exposición de las ideas planteadas en el Capítulo I y II, puesto que las consecuencias de la intermitencia de los recursos extraordinarios en la Jurisdicción contenciosa administrativa, ha desembocado en una interpretación distorsionada de la función primordial otorgada por la Constitución Política al Consejo de Estado, como es la de fungir como Tribunal Supremo de Instancia, aspecto que aparenta ser pacífico en gran medida, por tener un desértico desarrollo doctrinal y jurisprudencial, sin embargo, se verá conectado con la función unificadora jurisprudencial predicada del recurso extraordinario, sumergiéndonos en el examen del recurso extraordinario de casación, la función judicial casacionista y las tensiones que alrededor de estos temas se han tejido.

CAPÍTULO III. CONFRONTACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE MAYORÍAS, Y LAS ESTADÍSTICAS SOBRE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.

En el presente Capítulo se encontrará un desglose de los puntos álgidos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en el marco del principio de seguridad jurídica y el principio de mayorías, referente a la facultad competencial para decidir el recurso en mención, conduciéndonos a tomar partido respecto de las expectativas tejidas en torno a la reclamada unidad jurisprudencial del Consejo de Estado.

Bajo este entendido, a continuación nos remitiremos a las “*Memorias de la ley 1437 de 2011 volumen III parte A y B*”, del Ministerio de Justicia y del Derecho, Sala de Consulta y Servicio Civil y el Consejo Superior de la Judicatura, y al texto denominado “*Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la Jurisprudencia*”, también del Ministerio de Justicia y del Derecho, Sala de Consulta y Servicio Civil, con ocasión de los 100 años del Consejo de Estado 1914-2014, éste último para corroborar los antecedentes y la conformación de la Comisión que dio lugar a la expedición de la actual Ley 1437 de 2011.

La importancia de remitirnos a estas publicaciones, radica en el hecho de poder acceder a fuentes oficiales que nos permitan conocer de primera mano las discusiones dadas al interior de la Comisión Reformadora, para obtener de ellas elementos de juicio y así trascender la mera descripción de artículos y estar al tanto de las opiniones de los artífices del Código, especialmente en lo relacionado con la estructuración del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

SECCIÓN A. ANÁLISIS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN EL MARCO DEL SISTEMA DE MAYORÍAS.

Como reiteradamente lo hemos afirmado, con ocasión de la Ley 1437 de 2011, tenemos en nuestro ordenamiento jurídico un mecanismo explícito, a partir del cual, el Consejo de Estado pretende hacerle frente a la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción contenciosa administrativa, como lo es el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. De manera que ahora nos ocuparemos de plantear una discusión en torno a la incidencia e importancia del sistema de mayorías en la decisión del recurso en mención, en aras de determinar si la inserción de este medio de impugnación, tal como quedó planteado en la Ley 1437 de 2011, es la vía adecuada para lograr su propósito unificador. Por ende, nuestra perspectiva analítica se situará desde la competencia para emitir, a través del recurso extraordinario, sentencias unificadoras por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus respectivas Secciones.

Bajo estas consideraciones, nos valdremos del sistema de mayorías desarrollado en el orden constitucional y notablemente aplicado en la actividad desplegada por el Congreso de la República, toda vez que las decisiones de éste cuerpo colegiado son de interés general y más allá de su carácter político, al tratarse de una corporación con fines representativos adeudados al voto popular, agrupa un sinnúmero de expresiones políticas, esto será útil para ser evaluado académicamente en un poder disímil, como es el judicial, específicamente lo que respecta al Consejo de Estado, pero a fin de ampliar nuestro planteamiento.

Empecemos por acudir al preámbulo de la Constitución Política de 1991, explicado por la Corte Constitucional en el siguiente sentido¹¹¹:

“La democracia participativa –como lo ha señalado esta Corporación– constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que se fundamenta en la noción de soberanía popular, conforme a la cual se reconoce que el poder público le pertenece al pueblo y que este se constituye por la sumatoria de todas las voluntades individuales. En esta modalidad de democracia, los elegidos representan la voluntad del pueblo y deben actuar consultando la justicia y el bien común”.

“La Constitución Política de 1991 incorpora a la democracia participativa, en el artículo 3° cuando señala que “[la] soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público”, y en el 133 al afirmar que “[los] miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común (...)””

En el mismo sentido, la Corte Constitucional en el fallo SU-221 de 2015¹¹², expone un argumento que pone de manifiesto la voluntad general expresada a partir del sistema de mayorías, con la elección de sus representantes en el Congreso de la República, como desarrollo de un proceso democrático, así:

“Históricamente en la democracia, la voluntad general expresada en las urnas, se ha tomado bajo la idea de mayorías. El sistema de mayorías ha sido entendido como la mejor forma de determinar cuál es la decisión que se debe tomar después de que la ciudadanía expresa su voluntad. En ese sentido, se ha afirmado que el criterio mayoritario es “la espina dorsal de cualquier régimen democrático”. (Subrayado fuera de texto)

He aquí la razón que motiva nuestro interés para apoyarnos en el criterio mayoritario, puesto que éste ostenta una connotación democrática, y para el caso objeto de estudio, está respaldado en la Carta Constitucional, cuando la Corte Constitucional menciona¹¹³ que:

“(...) las mayorías necesarias para la toma de decisiones públicas, por ejemplo, al interior del Congreso, son relevantes los artículos 135, 146, 148, 150, 151, 161, 167 y 375 superiores. Cada uno de tales artículos de la Carta, acude al sistema de mayorías para la aprobación de una decisión (...)”.

Lo precedente, nos comunica la importancia de las mayorías decisorias al interior de la corporación legislativa, lo cual ha sido desarrollado constitucionalmente a través del denominado sistema de mayorías, que funciona como garantía participativa de los debates políticos que se adelanten, pero consideramos que es aún más garante de los destinatarios de dichas decisiones y a nuestro juicio eso se justifica por las repercusiones que las mismas implican hacia los asociados.

Sin embargo, suponemos que el interrogante inmediato que le puede surgir al lector estaría asociado en conocer las razones por las cuales estamos hablando del sistema de mayorías aplicado por el Congreso de la República, cuando, por sólo mencionar una diferencia, se trata de una de un órgano colegiado de elección popular, que está lejos de poderse vincular con el Consejo de Estado. Sobre el particular, señalaremos que lo hemos tomado a modo de ejemplo por la exigencia del voto de la mayoría absoluta de los miembros de la

¹¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1017/12, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia SU- 221/15, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia SU- 221/15.

corporación para la expedición de las leyes estatutarias¹¹⁴. Esto favorece nuestra reflexión en torno a la atribución competencial endilgada por la Ley 1437 de 2011 para resolver el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, toda vez que un punto de nuestro desacuerdo está asociado con el hecho de no concentrarse tal decisión en cabeza de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, aunque debe anotarse que este no es el único caso en el que se aplican las reglas sobre mayorías¹¹⁵ para tomar una decisión. Por el contrario, estas se han extendido a las Altas Cortes de acuerdo a sus reglamentos, como acaece por ejemplo con la Corte Constitucional al expedir sentencias de unificación.

Para concretar la idea anteriormente esbozada, es prudente traer a colación la redacción vigente del artículo 133 Superior relacionado con la Rama legislativa, que indica:

*“Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. (...)”*¹¹⁶

Aunado a ello, el artículo 145 señala:

“El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine quórum diferente.”(Subrayado fuera de texto)

A su turno, esto se corrobora por la Corte Constitucional cuya corporación al explicar lo ha hecho como expresión de la democracia en los siguientes términos:

*“La mayoría de los autores contemporáneos son partidarios de una noción de democracia, según la cual esta consiste, en un conjunto de reglas de procedimiento para la adopción de decisiones colectivas que no dice nada sobre el contenido o resultado de las mismas, de donde su carácter reglado se constituye en una característica distintiva del modelo democrático y se manifiesta desde la elección de sus representantes hasta el producto final de la actuación de éstos, siendo inherentes a la democracia: reglas sobre las mayorías y minorías (...).”*¹¹⁷ (Subrayado fuera de texto).

Resaltamos de ello, que las decisiones colectivas evocan un sentir democrático, en tanto que con ellas se mide el grado de participación en un sistema de mayorías, aspecto que es por nosotros defendido para valorar las decisiones tomadas por el Consejo de Estado, a la luz del número de miembros que conforman el cuerpo colegiado cuando expiden sentencias de unificación o lo que es de nuestro interés, cuando deciden el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Como se ha visto, el sistema de mayorías posee una estrecha relación con el principio democrático y de representación, al cual responde la organización y fundamentación del Estado Colombiano. Sobre el particular, es posible realizar una aproximación a los mismos, refiriendo una serie de apuntes en torno al principio democrático en Alemania y su sistema electoral, al ser una República igualmente sustentada en este

¹¹⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.” (Subrayado fuera de texto)

¹¹⁵ Sistema de mayorías como veremos más adelante que requiere para la toma de decisiones importantes contar con una aprobación de “la mayoría absoluta” de la corporación.

¹¹⁶ Constitución Política Colombiana. Artículo 133.

¹¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-141/10, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

principio, con un sistema electoral llamativo¹¹⁸ y considerado a nivel mundial como modelo¹¹⁹, catalogado como de “representación proporcional personalizada (personalisierte Verhältniswahl)”¹²⁰, el cual exige la coalición de partidos.

Para dar inicio a esta breve mención del sistema electoral alemán, empezaremos con su Constitución o Ley Fundamental Alemana de 1949, la cual, en su artículo 20, consagra: “1. La República Federal Alemana (Die Bundesrepublik Deutschland) es un Estado Federal (Bundesstaat) democrático y social.”. Por ende, el poder estatal proviene del pueblo, quien tiene la facultad de ejercerlo en elecciones y votaciones, a través de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Así lo determina el numeral 2° del citado artículo 20, que reza: “[...] 2. Todo poder estatal (Staatsgewalt) emana del pueblo, quien lo ejercerá en las elecciones y votaciones y a través de órganos especiales de legislación, de ejecución y de jurisdicción. [...]”.

Siguiendo lo anterior, como se mencionó, el sistema electoral alemán obedece a una organización proporcional del mismo, en la medida en que, por medio de dos votos (primer voto “Erststimme” y el segundo, “Zweitstimme”), se genera un mayor número de representantes en virtud de la voluntad popular, pues con el primer voto (que es personal) se elige el candidato de preferencia del votante para cada distrito electoral. Mientras que, con el segundo (que es por partido), se establece el número de “puestos” (por decirlo de alguna manera) o escaños, que cada partido por lista, tendrá al interior del Parlamento o Bundestag. Empero, sólo podrán participar los partidos que hayan obtenido un 5% de los segundos votos (umbral electoral) o si no cumplen con este valor, deben haber alcanzado, como mínimo, tres candidatos por medio del primer voto. Así, si un candidato no se encuentra dentro de los candidatos elegidos con el primer voto por mayoría simple, sí puede aspirar a un “puesto” o escaño, con el segundo voto (dependiendo de la conformación de la lista, claro está), dando así, mayor satisfacción al elector y con ello, logrando mayor representación y participación de fuerzas sociales y políticas al interior del Parlamento Alemán¹²¹. Igualmente, tal representación y participación se ve expresada en órganos de la Jurisdicción, como el caso del Tribunal Constitucional Federal.

Para darle mayor claridad al sistema electoral alemán se tiene:

“La base del sistema alemán no son las circunscripciones uninominales, sino que el reparto de escaños se realiza de un modo estrictamente proporcional. Las circunscripciones uninominales son instrumentos que permiten seleccionar qué personas van a ocupar los escaños que previamente se han distribuido de un modo exquisitamente proporcional.

En Alemania, por tanto, se combina el principio de representación proporcional, que determina la composición del Parlamento, con la regla decisoria de la mayoría relativa, que rige para la mitad de los escaños en función de un voto personal.

¹¹⁸ Según el art. 1 de la Ley Federal Electoral, los diputados del Bundestag son electos según los principios de elecciones proporcionales combinados con una elección personal. Muchas veces se habla –aunque no resulte muy exacto– de una “elección proporcional personalizada”. Tomado de: MELLINGHOFF, Rudolf. El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias. En: Revista de Derecho Electoral. N.º 17, Enero-Junio, 2014. ISSN: 1659-2069. P 13. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/17/rudolf_mellinghoff.pdf

¹¹⁹ NOHLEN, Dieter. NOHLEN, Nicolas. *El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (la igualdad electoral en debate - con una mirada a Venezuela)*. En: Elecciones (2007) 7,139. Oficina Nacional de Procesos Electorales. P 140. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8C83F4BB75FF72C5052575AC007BEA53/\\$FILE/1aleman.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8C83F4BB75FF72C5052575AC007BEA53/$FILE/1aleman.pdf)

¹²⁰ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ed Fondo de Cultura Económica, 2a ed. México, 1998.

¹²¹ *Ibidem*.

El grado de proporcionalidad producido por el sistema alemán es, en consecuencia, de los más elevados del mundo, pues ajusta casi de modo exacto la relación entre votos y escaños. [...]”¹²².

De lo planteado, el sistema electoral alemán permite una apreciación más cercana hacia el principio democrático y el de representación, pues conjuga una serie de elementos a la luz de la distribución proporcional de los escaños en el Parlamento y la elección personal de candidatos para su conformación. Lo cual, da como resultado un alto nivel de representatividad en el Parlamento y, por consiguiente, expresa el ejercicio del principio democrático en Alemania.

Para finalizar con el sistema alemán, podemos determinar que: a pesar de la diferencia entre el sistema colombiano y el alemán, es precisamente, el nivel de participación y representación alemán, el querido en el caso objeto de esta tesis, al momento de decidir el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, lo cual, consideramos se dará, si es la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, quien lo decide, pues allí habría un menor o casi nulo fraccionamiento y, por ende, mayor representatividad del Consejo de Estado. Todo ello, con el fin de lograr la unificación de la jurisprudencia al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Retomando el sistema de mayorías, aplicado por el Congreso, la Corte Constitucional, ha expresado lo siguiente:

“La decisión tomada por la mayoría es la fórmula más eficiente desde el punto de vista democrático para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales.

En principio, el método que mejor responde a dichos criterios de legitimación sería el que contase con el apoyo de todos y cada uno de los integrantes de la respectiva célula o cámara legislativa cuando se pretenda tomar una decisión, es decir, la unanimidad. Sin embargo, la práctica ha demostrado muchas veces que un sistema de decisión basado en el acuerdo unánime de los integrantes es imposible de sostener (...) Por esta razón, y ante la necesidad de preservar la igualdad al interior del Congreso, el método de decisión mayoritario surge como la solución más adecuada a este tipo de situaciones, ya que implica que para tomar una decisión debe ser mayor el número de participantes que estén de acuerdo que el de aquellos que no lo estén”¹²³ (Subrayado fuera de texto).

Como consecuencia de lo anterior, el sistema de mayorías es visto como un mecanismo legitimador de las decisiones y una expresión democrática del ordenamiento jurídico, que suple la utopía de la unanimidad en cualquier órgano colegiado y lo sustituye por un consenso imperfecto. Sobre el particular la Corte Constitucional, ha dicho:

“La concreción del principio democrático a través del principio mayoritario implica, además de la decisión tomada por el mayor número de integrantes de la respectiva corporación, el respeto de las posibilidades de participación a los grupos minoritarios, no sólo en la discusión, sino en la efectiva toma de las decisiones. Por esta razón es necesario que como parte esencial del principio mayoritario

¹²² VIDAL, Prado Carlos, *El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes*. En: ASAMBLEA, in, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid. pp. 217-233. p 220, disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2026%20COMPLETA.pdf>

¹²³ *Ibidem*.

*se derive el principio minoritario, que en un sistema democrático, lejos de ser contradictorio, resulta complementario.*¹²⁴ (Subrayado fuera de texto).

Basándonos en lo referido, las ideas disidentes minoritarias no son menos importantes, ya que ellas cuentan con la oportunidad de ser expuestas ante el cuerpo en pleno, de hecho la oposición es saludable en cualquier debate democrático, por ello, la Corte Constitucional ha tenido diversos pronunciamientos alrededor del principio mayoritario, de los que nos permitimos citar algunos extractos, así:

*“(…) el criterio mayoritario es “la espina dorsal de cualquier régimen democrático.”*¹²⁵

*“(…) el principio de la mayoría opera entonces como una especie de consenso imperfecto, y por eso parece el mecanismo más adecuado y justo de decisión.”*¹²⁶

*“El principio mayoritario, por consiguiente, parte de una legitimidad de las decisiones que se soporta en la idea de que en el proceso de votación, la situación aprobada recibió más apoyo que rechazo. Ello configura, el consenso imperfecto.”*¹²⁷ (Subrayado fuera de texto)

*“(…) las mayorías deben actuar en pro del interés general, en tanto, como lo señaló esta Corporación: “La democracia es entonces un régimen basado en el principio de mayoría pero que debe procurar satisfacer igualitariamente los intereses de todos. Las mayorías tienen el derecho de optar por determinadas políticas, siempre y cuando esas estrategias tomen en consideración, de manera imparcial, los intereses de todos los gobernados.”*¹²⁸ (Subrayado fuera de texto).

Vale la pena concluir lo hasta aquí dicho, diciendo que se adoptó el sistema de mayorías y su connotación, tomando como ejemplo al Congreso de la República pues resulta para nosotros conveniente su aplicación al Consejo de Estado, dado que de manera general ambos buscan en el desarrollo de sus funciones, tomar una decisión que sea respaldada por los miembros que la conforman y sobre todo que sea el pronunciamiento de toda la institución. De otra parte, porque el establecimiento del sistema de mayorías para la toma de decisiones, otorga un sentir democrático de las mismas, pues así, los diferentes sentires de quienes la integran son tenidos en cuenta, sin desechar ninguno, convirtiéndolos en fuente de debate, con el fin de tomar la decisión que resulta adecuada para la mayoría.

El referente del Congreso de la República, aporta dos aspectos sustanciales a nuestra discusión: el primero, en razón de su naturaleza como cuerpo colegiado elegido a través de un proceso democrático, en aplicación del sistema de mayorías para salir electos como expresión y representación del pueblo; y el segundo, es que en la diversidad del mismo, se refleja la diversidad de opiniones y disertaciones de pensamiento lo que nutre un debate democrático que favorece el respecto por las opiniones disímiles, lo cual termina siendo aceptado por la mayoría (absoluta, simple, relativa, cualificada) dando cuenta de lo que se comparte, pues como en su momento se trató, el consenso general y/o universal termina siendo una utopía en cualquier escenario que se plantee, por ello, se aspira a obtener un consenso imperfecto que tiene plena aplicabilidad en el Consejo de Estado, y en especial a la decisión de una mayoría absoluta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia SU-221/15. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia SU-221/15 cita la Aclaración de voto a la Sentencia T-1207/01 del Magistrado (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

¹²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia SU-221/15 cita la Aclaración de voto a la Sentencia T-1207/01 del Magistrado (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, y con él crear una nueva sentencia de unificación.

Por ello, a pesar de que una de las diferencias con los miembros del Consejo de Estado, es que no son elegidos por elección popular como ocurre en la rama legislativa, se debe tener en cuenta la siguiente visión: *“El Consejo de Estado vela por la efectividad de los derechos y libertades de las personas así como por la preservación del orden jurídico.”*¹²⁹ Llegando a la conclusión, que ambos cuerpos tienen un interés común, cual es, la satisfacción de los derechos de las personas, entre otros y que existen instrumentos que efectivizan los mismos en desarrollo de su labor.

Estos planteamientos preliminares han sido esbozados, porque los consideramos necesarios para analizar la atribución competencial para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia prescrito en la Ley 1437 de 2011, así:

“Artículo 259. Competencia. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación”. (Subrayado fuera de texto).

Con la transcripción del anterior artículo, llegamos al punto de inflexión de la función unificadora del Consejo de Estado al que tantas veces nos hemos referido, que alude a la competencia para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia propio de la Jurisdicción contenciosa administrativa, en el marco de lo previsto en Acuerdo del Consejo de Estado y/o por la especialidad de las respectivas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Frente a esto, es menester recordar que el *“Consejo de Estado, por disposición del numeral 6° del artículo 237 de la C. Pol. está facultado para darse su propio reglamento y por lo tanto se han dictado varios acuerdos, dentro de los que debemos resaltar para este fin, el acuerdo 58 de 1.999, el 55 del 2003, el 117 y el 140 del 2010, entre otros, los cuales han organizado y distribuido sus competencias entre las diferentes secciones por la naturaleza jurídica de las materias de que conoce y a estos acuerdos es a los que se refiere la norma en comentario.”*¹³⁰ En este sentido, el artículo 237 Constitucional establece las funciones del Consejo de Estado y en el numeral 6°, se consagra la facultad para darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley, facultad en virtud de la cual se expidió el Acuerdo 58 de 1999, el cual fue objeto de varias modificaciones entre ellas el Acuerdo 140 de 2010, (que le adicionó los artículos 14A, 14B, 14C y 14D), referente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, su integración (art 11), funciones (art 12), y la distribución de los negocios entre las secciones (art 13).

Así las cosas, en términos generales podríamos sostener que los Acuerdos han sido la herramienta a partir de la cual se ha estructurado el funcionamiento de la Corporación, de conformidad con la cantidad de magistrados que integran cada una de las Secciones y los asuntos de los que éstas conocen, partiendo de la división inicial de las tres salas del Consejo de Estado entre las que se encuentra la Sala de lo Contencioso Administrativo.

¹²⁹ *“Consejo de Estado. Visión: El Consejo de Estado vela por la efectividad de los derechos y libertades de las personas así como por la preservación del orden jurídico. Para ello está conformado por magistrados especializados en diferentes áreas, que integran las diferentes Secciones de la Corporación y la Sala de Consulta y Servicio Civil, y desde donde imparten justicia y emiten respetados conceptos. Además hace parte de la Corporación un calificado equipo de empleados que trabajan en procura de cumplir con la misión institucional”*, disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/nuestraentidad.php>

¹³⁰ CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *Op. Cit.*, p. 440.

Ahora bien, la vinculación del sistema de mayorías, no es un tema ajeno a las Altas Cortes, como ejemplo encontramos que ha sido la misma Corte Constitucional quien lo ha adoptado en su reglamento, el cual tomaremos como referencia más adelante, para realizar nuestra propuesta en la Jurisdicción contenciosa administrativa, pues en la Jurisdicción constitucional, la Sala Plena es la única que emite Sentencias de Unificación, situación contraria, a lo que acontece con el Consejo de Estado, puesto que en su reglamento Acuerdo 58 de 1999 (varias veces modificado), no se incluye este aspecto expresamente, aunque hay artículos¹³¹ de los que lo podamos inferir, que si bien no guardan trascendental relación con la función unificadora jurisprudencial propiamente dicha en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que venimos aludiendo, es importante ocuparse de ellos. Veamos a modo de ejemplo el siguiente artículo del Reglamento citado:

*“Artículo 33. **Reglas para el estudio de los Proyectos.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El estudio en Sala, Sección o Subsección, se sujetará a las siguientes reglas: (...) 6. Terminado el debate se hará la votación. Si así lo solicitara cualquier Consejero, se votarán por separado la parte motiva y la parte resolutive del proyecto, o cada una de las cuestiones o resoluciones que comprenden una y otra. **Sólo será aprobado el proyecto que exprese, en todas sus partes, el parecer y la decisión de por lo menos, la mayoría absoluta de los miembros que componen la Sala, Sección o Subsección.** (...)”¹³²(Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Con lo precedente, constatamos que si bien el criterio mayoritario se ve reflejado en las decisiones de los Consejeros, lo cierto es que aquél, al menos como está descrito en el Reglamento, está previsto para todas las decisiones que emanen de las Salas, como las Secciones y las Subsecciones, pero más allá de ello, observemos que con esto demostramos dos aristas, de una parte, que el citado criterio no es ni ajeno para el Consejo de Estado ni privativo del Congreso de la República, de tal suerte que aunque inicialmente a los lectores les haya causado extrañeza su mención en el ambiente de esta investigación, por creerlo exclusivo de la Corporación Legislativa, lo cierto es que tal opinión queda desmitificada con la transcripción literal del artículo 33 del Reglamento.

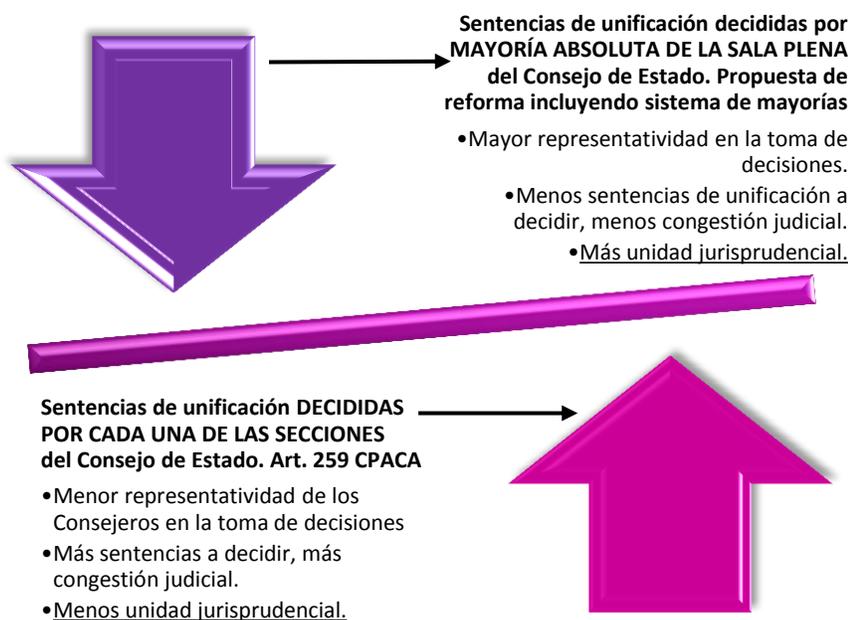
De otra parte, la previsión del Reglamento es cuestionable porque tal como lo advierte el artículo 259 en mención, al endilgar la facultad para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en cabeza de las Secciones, que a su turno, según lo dispuesto en el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 al

¹³¹ REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO, ACUERDO 58 DE 1999, (adicionado por el Acuerdo 55 de 2003, posteriormente el Acuerdo 140 de 2010, le adicionó los artículos 14A, 14B, 14C y 14D, seguidamente el Acuerdo 148 de 2014, adicionó los artículos 13, 17 y 43 y modificó los artículos 15, 16 y 17 del Acuerdo 58 de 1999, este último, a su vez fue modificado en su artículo 45 por el Acuerdo 110 de 2015), los artículos que de alguna manera aluden al concepto de mayorías son los siguientes: “ARTICULO 30. LUGAR DE REUNIONES. Las reuniones de las distintas Salas, Secciones y Subsecciones se harán en el lugar de su sede oficial. Por razones de seguridad o de conveniencia podrán celebrarse en otro sitio que señale el Presidente del Consejo o que acuerde la mayoría de sus miembros. ARTICULO 31. APERTURA DE LAS SESIONES. Se abrirá la sesión tan pronto como haya quórum. El orden del día podrá variarse por decisión de la mayoría, y se incluirá como punto lo que propongan los asistentes. Aprobado el orden del día se leerá y considerará el acta de la sesión anterior. ARTICULO 32. TIEMPO DE LAS INTERVENCIONES. En las deliberaciones el Presidente concederá la mayor amplitud a quienes deseen intervenir. Empero, si fuere indispensable por razones de urgencia, el número de intervenciones podrá limitarse a tres para cada Consejero y a diez (10) minutos cada una. Las decisiones del Presidente podrán suplicarse ante la Sala, que decidirá por mayoría. Las interpellaciones requieren la autorización del expositor y la venia del Presidente. ARTICULO 33. REGLAS PARA EL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 45 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> El estudio en Sala, Sección o Subsección, se sujetará a las siguientes reglas: (...) 6. Terminado el debate se hará la votación. Si así lo solicitara cualquier Consejero, se votarán por separado la parte motiva y la parte resolutive del proyecto, o cada una de las cuestiones o resoluciones que comprenden una y otra. Sólo será aprobado el proyecto que exprese, en todas sus partes, el parecer y la decisión de, por lo menos, la mayoría absoluta de los miembros que componen la Sala, Sección o Subsección. ARTICULO 36. DECISIÓN POR CONJUECES. Cuando por discrepancias con el proyecto original hubiere más de dos tesis en discusión y ninguna alcanzare el mínimo de votos requerido, se sortearán conjueces hasta obtener la mayoría necesaria.”

¹³² *Ibidem*, artículo 33, numeral 6.

tratarse de fallos por medio de los cuales se decide un medio de impugnación extraordinario, dan lugar a su vez a la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, por medio de la cual se persigue entre otros fines, el de la unidad de la interpretación del derecho y su aplicación uniforme, cuestión que si es observada exhaustivamente, de ello inferimos, sólo tomando este ejemplo, que habrá un sinnúmero de sentencias de unificación jurisprudencial que decidan el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, debido a que la facultad competencial para ser decidido, está en cabeza de las Secciones. Punto desde el cual sostenemos que es poco probable, que atribuyendo en cabeza de las Secciones la facultad de decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con él se logre el anhelado fin de la unidad jurisprudencial del Consejo de Estado.

Tabla 5 Gráfica comparativa de la atribución competencial de decisión del recurso de unificación jurisprudencial entre las Secciones y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.



Ahora bien, la mayoría absoluta a la cual nos referimos, como postura y propuesta en la presente tesis en la decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se vincula obligatoriamente al marco jurídico anterior, el cual estructura una serie de reglas a las cuales debe sujetarse el estudio de proyectos en Sala, Sección o Subsección, de manera que el numeral 6º, hace referencia a la necesaria existencia del criterio de al menos la mayoría absoluta de quienes conforman la Sala, Sección o Subsección según sea el caso. Lo anterior implica que, para el estudio y decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se hace necesaria esta mayoría para poder decidirse el recurso, lo cual actualmente impera para las Secciones y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo cuando conoce de este recurso, de manera que este parámetro no podemos desconocerlo de manera alguna en la redacción vigente a la cual nos referimos, a la luz del artículo 259 de la ley 1437 de 2011 citado para precisar su alcance.

Sobre lo anterior, y dando cumplimiento al artículo del Reglamento del Consejo de Estado, nos limitaremos al estudio de la “mayoría absoluta” para el caso concreto del recurso extraordinario que nos convoca, y solamente mencionamos a modo de ejemplo las otras clases de mayorías existentes (Calificada, Simple,

Relativa), para ilustrar al lector sobre su definición, sin ahondar en ellas, pues no resultaría propicio fundamentar nuestra propuesta con un criterio ajeno al marco general ya establecido por esta Alta Corporación.

Así las cosas, la decisión tomada por la mayoría absoluta de los integrantes de la corporación se traza como un consenso imperfecto, que vincula directamente al cuerpo colegiado, el cual debe respetar el interés general y garantizar los derechos que se deciden en el curso de un proyecto, ya que, en él, son escuchadas todas las posturas. En consecuencia, los criterios de mayorías, mencionados por la Corte nos resultan útiles para analizar la cuestión competencial al momento de decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y realizar nuestra propuesta al tema de nuestro interés.

Si quisiéramos someter el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011 antes transcrito, a un estudio meramente cuantitativo, diríamos que la facultad atribuida a las Secciones para resolver el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, debía haber considerado que éstas estaban integradas mínimamente por cuatro (4) magistrados y máximo por nueve (9) magistrados, de tal suerte, que al confrontar esta cifra, con los veintisiete (27) magistrados que conforman la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, y en el marco de un juicio matemático elemental derivado del análisis de mayorías, usualmente aplicado por el Congreso de la República, entre otras, para la toma de decisiones, da lugar a concluir que la perspectiva favorable para la realización de la función unificadora jurisprudencial es la toma de decisiones por la Sala Plena, en tanto, es el escenario que garantiza que las sentencias de unificación expedidas en el marco del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia sean avaladas realmente por la mayoría de la Corporación, para el caso, en su Sala de lo Contencioso Administrativo y con ello lograr eficazmente la unificación de la jurisprudencia.

Ahora bien, en el marco del citado recurso, nos daremos cuenta que éste abarca diversos temas, entre ellos la clasificación de las mayorías. Para ello, a efectos de ilustrar lo dicho hasta el momento, nos apoyaremos en la gráfica diseñada por la Corte Constitucional sobre mayorías en sentencia de unificación de 2015¹³³, bajo un supuesto fáctico propuesto con el fin de obtener resultados concretos, así:

Tabla 6 Mayorías: Calificada, Absoluta, Simple, Relativa.

Mayoría	Porcentaje	Parámetro	Ejemplo basado en una Corporación de 100 integrantes y 70 asistentes.
Calificada	Dos tercios.	Miembros de la Corporación.	La aprobación requiere mínimo de 67 votos.
Absoluta	Mitad más uno.	Miembros de la Corporación.	La aprobación requiere mínimo de 51 votos.
Simple	Mitad más uno.	Asistentes.	La aprobación se requiere, mínimo, de 36 votos.
Relativa	Mayor número de votos.	Asistentes.	La aprobación de cierta decisión depende de la votación de las otras opciones en contienda. Si había tres opciones, la primera con 28 votos, la segunda con 27, y la tercera con 15, entonces se requiere sólo la aprobación de 28 votos.

¹³³ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia SU- 221/15.

Ante estas categorías, el interrogante que surge de inmediato es sí tal como quedó planteado el artículo 259, en el sentido de atribuirle a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es la vía correcta para hacer efectiva la función unificadora atribuida al Consejo de Estado.

Para despejar tal interrogante, según el Diccionario de la Real Academia Española, empecemos por revisar el significado que nos ofrece sobre “*unificar*”, este verbo es definido como el hecho de “*hacer que cosas diferentes o separadas formen una organización, produzcan un determinado efecto, tengan una misma finalidad*”¹³⁴, desde una cuestión meramente semántica ya evidencia la imposibilidad de lograr la pretendida unidad jurisprudencial, puesto que la labor unificadora será desempeñada por cada una de las Secciones, lo que hace poco probable que la unidad brille por su presencia, viéndose obstaculizada la consecución de la “*misma finalidad*”, como es la unificación de la jurisprudencia.

Observemos lo que al respecto dijo la doctora Correa en la Comisión Reformadora:

*“Doctora Correa: (...) Cuando la subcomisión se ocupó de la redacción de este tema para la parte primera del código, esa fue una de las mayores preocupaciones porque, por ejemplo, en la Sección Tercera es perfectamente posible encontrar 1000 sentencias en un sentido, y otras 1000 en el sentido contrario. Es por eso que me parece importante que pensemos en establecer una sentencia de unificación que sea proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.”*¹³⁵ (Subrayado fuera de texto).

Con lo transcrito, no cabe duda que la apuesta estaba encaminada a que la Sala Plena fuera la única que unificara, en otras palabras, la que expidiera sentencias de unificación¹³⁶, básicamente porque estos Altos juristas no escatimaron en la mayoría de sus declaraciones en advertir que entre las propias Secciones se pueden ubicar fallos que choquen en cuanto al sentido del fallo, de tal manera, con ello evidenciamos que los miembros de la Comisión Reformadora también experimentaron la desconfianza frente al hecho de atribuir la competencia para resolver el recurso a las Secciones, como consecuencia de la eventual falta de unidad de sus fallos y la factible contradicción de los mismos. Ahora veamos lo dicho por el doctor Zambrano:

*“Doctor Zambrano: En todo caso, independientemente de que ese tipo de decisiones las adopte la Sala Plena o no, lo que sí es claro es que no puede seguir ocurriendo que sobre un mismo punto cada sección diga una cosa diferente, porque eso significa que no hay seguridad jurídica, y lleva a que la administración no tenga una jurisprudencia clara que seguir y a que el ciudadano se sienta en una situación de indefensión, porque está frente a un álea. No puede preverse qué va a decir la jurisprudencia. Es por eso que se necesita un mecanismo de unificación de jurisprudencia, pero eso no significa que sea inamovible. En mi opinión lo ideal sería que este mecanismo lo resolviera la Sala Plena de lo Contencioso, de manera tal que se pueda establecer y fijar una cierta estabilidad en la jurisprudencia y que la misma sólo cambie cuando ello sea necesario. Así se le puede dar certeza a la jurisprudencia.”*¹³⁷ (Subrayado fuera de texto).

En síntesis, con los extractos de discusiones traídos, tanto de la Dra. Correa como del Dr. Zambrano, son en

¹³⁴ DICCIONARIO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de *unificar*, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=unificar&o=h>

¹³⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p.448.

¹³⁶ LEY 1437 DE 2011, artículo 270, establece que “*se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado (...) al decidir los recursos extraordinarios (...).*” (Subrayado fuera de texto). Por esta razón, es dable concluir que la decisión en la que se resuelve el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia es una sentencia de unificación, según los términos del presente artículo.

¹³⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 459.

su integridad compartidos por nosotros, pues si bien no hay una oposición frontal contra el conocimiento del recurso por parte de las Secciones, si advierten que es de su preferencia que la función unificadora deba ser cumplida por la Sala Plena de lo Contencioso, así, coinciden en afirmar que tal proceder brindaría mayor estabilidad al ordenamiento jurídico, pues para la Comisión de Reforma era claro que debía erradicarse la contradicción de criterios al interior de la corporación (aunque sea claro que se encargan de asuntos distintos), no obstante, lo que se deja claro es que, sería preferible que el recurso fuera resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ya que, en el marco del sistema de mayorías se garantizaría la univocidad de criterios y dotaría de seguridad jurídica, estabilidad, coherencia y confianza, a las decisiones así emitidas, al existir una mayoría absoluta¹³⁸, en consecuencia, cualquier giro a su jurisprudencia implicaría un cambio de postura de toda una Corporación y no de una Sección en particular.

Para resumir las ideas vistas hasta aquí, nos permitimos ilustrar el panorama con la siguiente tabla:

Tabla 7 Mayorías en la sala de lo contencioso administrativo.

Mayorías en la sala de lo contencioso administrativo	
Mayoría	Número de magistrados
ABSOLUTA	27 (número total de magistrados Sala Plena de lo Contencioso Administrativo) / 2= 13,5 magistrados + 1 = 14,5 = <u>15 (*aprox) Magistrados.</u>
SIMPLE	27 (número total de magistrados) / 2= 13,5 magistrados + 1 = 14,5 = <u>15 magistrados.</u>
RELATIVA	27 (número total de magistrados). / 2= 13,5 magistrados + 1 = 14,5 = <u>15 magistrados.</u>
CUALIFICADA	<p>-2/3</p> <p>27 (número total de magistrados). / 3 = 9 magistrados x 2 = <u>18 magistrados.</u></p> <p>-3/5</p> <p>27 (número total de magistrados) / 5 = 5,4 magistrados x 3 = 16,2 magistrados= <u>17 (*aprox). magistrados.</u></p>

*Aprox: Aproximadamente

La anterior gráfica, representa numéricamente el tema de las mayorías, si partiéramos del hecho que la Sala Plena fuera quien unificara, sin embargo, si se confrontara con lo que en efecto ordena el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, los resultados matemáticos serían ostensiblemente inferiores, veamos:

¹³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 145.

Tabla 8 Mayorías en las Secciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

SECCIÓN	INTEGRANTES	MAYORÍAS			CUALIFICADA (2/3).
		ABSOLUTA	SIMPLE	RELATIVA	
Primera	4	3	3	3	2.7 aprox. 3
Segunda	6 Subsección A: 3 Subsección B: 3	4	4	3	4
Tercera	9 Subsección A: 3 Subsección B: 3 Subsección C: 3	6	6	6	6
Cuarta	4	3	3	3	2.7 aprox. 3
Quinta	4	3	3	3	2.7 aprox. 3

Esta comparación ejemplifica matemáticamente el contraste entre una y otra tabla, de ahí que de ellas podamos comprobar que tal como lo dispuso la Ley 1437, la decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, no sólo estaría disperso, sino que además, las sentencias que surgieran en virtud de la decisión de los recursos extraordinarios carecerían de la mayoría absoluta y el quórum decisorio que la Constitución Política referencia para el Congreso de la República en decisiones de gran importancia.

Al recoger las ideas expuestas hasta aquí, destacamos que nos hemos valido del esquema de mayorías, porque es a partir de él desde donde valoramos la decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por parte de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, las cuales cuantitativamente adolecen de representatividad para concentrar el poder unificador jurisprudencial del Consejo de Estado, al menos para decidir éste tipo de recursos, trayendo como consecuencia la minimización de la seguridad jurídica que debieran garantizar.

Adicionalmente, tuvimos en cuenta como antes lo advertimos, que el sistema de mayorías (mayoría absoluta) no es ajeno a las Altas Cortes, un ejemplo de ello es la integración que del mismo hace la Corte Constitucional a su respectiva jurisdicción, quien de conformidad con su Reglamento expide Sentencias de Unificación (SU) exclusivamente en Sala Plena, tal como lo podemos leer en su Acuerdo 02 del 22 de julio 2015¹³⁹, así:

“Artículo 1°. Reuniones de la Corte Constitucional. La reunión de todos los Magistrados forma la Sala Plena de la Corte. (...)” (Subrayado fuera de texto).

“Artículo 2°. Quórum. Constituye quórum para deliberar y para decidir la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación.” (Subrayado fuera de texto).

“Artículo 3°. Mayoría. Las decisiones de la Corte, salvo lo dispuesto en la ley para determinados casos, se adoptarán por mayoría absoluta. Se entiende por mayoría absoluta cualquier número entero

¹³⁹ REGLAMENTO INTERNO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, Acuerdo 02 de 2015 Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento.pdf>

de votos superior a la mitad del número de Magistrados que integran la Corte. Con todo, cuando uno o más Magistrados estimen fundadamente que un asunto se decida por consenso y así lo propongan, la Sala Plena de la Corte hará lo conducente para lograrlo y dispondrá que la decisión de tal asunto no se produzca antes de la siguiente sesión ordinaria, cuando los términos constitucionales y legales así lo permitan. Si no se obtuviere el consenso, se aplicará la regla general sobre mayorías.” (Subrayado fuera de texto).

A su turno el artículo 61 del mismo Reglamento señaló:

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

Así las cosas, la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela exige como regla general la aplicación del principio de mayorías necesario para emitir Sentencias de Unificación (SU) decididas siempre en Sala Plena. Lo anterior, en razón a que las sentencias de unificación como su nombre lo indica, ostentan una calidad distinta a todas las demás, al ser expedidas por el órgano de cierre dotándolas de la más alta jerarquía en relación con las otras, brindando directrices al interior de la Jurisdicción constitucional a fin de ser seguidas por el resto de administradores de justicia, y tomadas como derrotero por los administrados, materializando la función unificadora jurisprudencial, que debería ser la pretendida por todos los altos Tribunales de cierre, de cada una de las Jurisdicciones.

Con lo dicho, al lector le podría surgir un interrogante en torno a determinar por qué se trae a colación el ejemplo de la Corte Constitucional para emitir sentencias de unificación, cuando a pesar de darse con ocasión de lo decidido en Sala Plena, la cantidad de magistrados que la conforman es un número inferior a la que podría ser en el Consejo de Estado, incluso ni siquiera equiparable, por lo tanto, es menester destacar el sentido por el cual se ha aludido a ello, y es precisamente por el mecanismo reglamentario que es utilizado por los Magistrados al momento de emitir una sentencia de unificación exclusivamente en Sala Plena, dando un grado de control respecto de los lineamientos jurisprudenciales que de ella deviene, por medio de los cuales se han trazado los derroteros para cumplir con la función unificadora, según los artículos 1º, 2º, 3º y 161 anteriormente mencionados, que evidencian un acuerdo en la decisión, que refleja a toda una corporación y no solo la intención o postura de uno de sus magistrados.

Por la razón anteriormente esbozada, es que nuestra postura toma como ejemplo el modelo de la Corte Constitucional, porque el texto Constitucional, establece su importancia y trascendencia así: *“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...)”*. Esto explica el por qué nuestro estudio sobre sistema de mayorías ha sido realizado como una propuesta de aplicación especialmente en virtud de lo fijado en la Ley 1437 de 2011 relacionado con la atribución competencial para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (artículo 259 de la Ley 1437 de 2011), lo que no obsta para que pudiera ser integrado al resto de sentencias de unificación¹⁴⁰ (artículo 270 de la Ley 1437 de 2011). Sobre el tema, la Comisión de Reforma se pronunció en los siguientes términos:

“Doctor Bastidas: Si me preguntaran, en la concepción de este código, ¿quién sienta la jurisprudencia en el Consejo de Estado?, por lo que acabo de leer, yo tendría que responder que es la

¹⁴⁰ Este aspecto solamente lo dejamos planteado, pues nuestro interés es construir una propuesta de integración del sistema de mayorías solamente en la decisión del Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia por parte de la sala plena de lo Contencioso Administrativo.

*Sala Plena. Doctor Ostau de Lafont: **pero este recurso lo van a conocer incluso las Secciones.** En efecto, el artículo 259 establece: “Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección (...)” Doctor Zambrano: Exactamente. Doctora Correa: **pero tampoco sirve para unificar jurisprudencia.** Doctor Ostau de Lafont: En una versión anterior, lo que se había consagrado eran unas salas especiales, dentro de la Sala Plena, integradas por nueve (9) consejeros. Eso desapareció en Paipa, en donde lo replantearon y se lo asignaron a las Secciones. Doctor Bastidas: Lo que pasa es que para uno, en la práctica, saber que es jurisprudencia en el momento del litigio no es tan fácil. (...) Entonces quiero saber: ¿A quién le atribuimos la competencia? ¿A la Sala Plena, integrada por los casi 30 consejeros, o a las secciones?. Doctor Ostau de Lafont: Se le asignó a las Secciones.”¹⁴¹ (Subrayado fuera de texto).*

De esto, extraemos una gran conclusión de manera general y es que los miembros de la Comisión Reformadora, si bien coincidían en la necesidad que quien unificara fuera la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por ser la única realmente competente para sentar la jurisprudencia de toda la Corporación, lo cierto es que decidieron mayoritariamente que tal decisión estuviera también en cabeza de las Secciones, de ahí que nos permitamos afirmar que con la redacción final del hoy artículo 259 de la ley 1437 de 2011, para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tan pretendido para materializar la función unificadora del Consejo de Estado, no iba a cumplir su finalidad, puesto que el mismo podía ser resuelto por parte de sus Secciones. El ideal, de esta comisión se dirigía hacia la idea de que el recurso extraordinario idealmente debía ser resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso, como lo expresaba el Doctor Zambrano “(...) de manera tal que se pueda establecer y fijar una cierta estabilidad en la jurisprudencia y que la misma sólo cambie cuando ello sea necesario.”¹⁴² Y con ello, conllevar a la creación de una nueva sentencia de unificación expedida por la misma vía, a cargo de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como lo señalo la “Doctora Correa: “(...) me parece importante que pensemos en establecer una sentencia de unificación que sea proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.”¹⁴³

SECCIÓN B. ESTADÍSTICAS SOBRE LA EXPEDICIÓN DE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN (4 de julio de 1991-2 de julio de 2012) y (3 de julio de 2012- 25 de Octubre de 2015) POR PARTE DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SUS RESPECTIVAS SECCIONES. ¿AMENAZA DE LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL POR NO INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE MAYORÍAS, MAYORÍA ABSOLUTA?

Aquí nos ocuparemos de concretar muchos de los aspectos teóricos expuestos precedentemente, para ello haremos una revisión cronológica respecto del número de sentencias de unificación expedidas por el Consejo de Estado con corte al 25 de octubre del año 2015¹⁴⁴, en el que, entre otras, podremos evidenciar las implicaciones generadas por el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, al haberle otorgado la calidad de sentencias de unificación a aquellos fallos que por la naturaleza del asunto se decidieron y fueron

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 476.

¹⁴² ¹⁴² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 459.

¹⁴³ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, Parte B, *Op. Cit.*, p. 448.

¹⁴⁴ El 25 de Octubre de 2015, fue la fecha límite que tuvimos en cuenta para la elaboración de las tablas estadísticas con el fin de obtener datos recientes y confiables en la segunda parte de nuestra revisión, los mismos fueron recolectados de la página Web del Consejo de Estado en la Sección de la Relatoría, disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/relatoriadecde.php>

consideradas como tales, aun siendo expedidos antes de la entrada en vigencia de la citada ley; adicionalmente y como consecuencia del mismo artículo, quedamos en una indefinición temporal ya que no se fijó en la ley una fecha a partir de la cual se cobijara con estos efectos, haciéndolos extensivos a aquellas sentencias que hubiesen sido expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, siempre que se tratara de los asuntos contemplados en la ley, lo que obstaculizaría su ubicación.

Dejando claro la ambigüedad temporal que provocó el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, ahora haremos un ejercicio cronológico, que para nuestros fines académicos iniciará desde el año de 1991, en tanto que la fuente de la que provienen algunos de los datos estadísticos¹⁴⁵, es el documento “*Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*” del Ministerio de Justicia y del Derecho, y el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil, que en su primera edición del año 2014, toma esta fecha como referente.

Con la anterior precisión, la presente revisión estadística se desarrollará en dos partes, la primera, iniciará desde el 4 de julio de 1991 (vigencia de la Constitución Política de 1991) hasta el 2 de julio de 2012 (entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011) y la segunda, abarcará desde el 3 de julio de 2012 (en vigencia de la Ley 1437 de 2011) hasta el 25 de octubre de 2015 (fecha de consulta), teniendo como fuente de éste último fragmento de consulta, la página web de la Relatoría del Consejo de Estado <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>, con la salvedad que las cifras en las que nos apoyamos son las identificadas en ésta página web.

Con esto en mente, la información así capturada para verificar el número de Sentencias de Unificación Jurisprudencial expedidas por el Consejo de Estado en su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y en sus respectivas Secciones¹⁴⁶, será leída de acuerdo a una perspectiva cuantitativa, a partir de la cual podremos determinar la relación entre la función unificadora jurisprudencial de esta Alta Corporación, la extensión de la calidad de sentencias de unificación a aquellas que hubiesen sido expedidas antes de la Ley 1437 de 2011 concedido por el artículo 270 y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

En este contexto, nuestro objetivo es constatar si tal como quedaron plasmadas las disposiciones antes estudiadas, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contribuye o no a la materialización de la función unificadora jurisprudencial del Consejo de Estado como órgano de cierre de la Jurisdicción contenciosa administrativa.

¹⁴⁵ La información tomada por el grupo investigador del Consejo de Estado, “(...) fue extraída de las bases de datos de relatorías ISIS, WINISIS y Administrador; el software siglo XXI y la captura directa en los libros copiadores de la Secretaría del Consejo de Estado.” Esto se encuentra en el documento, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, 1ª Edición, Bogotá, 2014, p. 49.

¹⁴⁶ Se debe hacer la claridad que el presente estudio se dirige a comprobar la realización o no de la función unificadora jurisprudencial a partir del Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia. Para ello, un concepto para la procedencia del mismo, es el de Sentencias de unificación contemplado en el artículo 270 de la Ley 1437. Este concepto lo traemos como objeto de estudio de acuerdo a su redacción actual, y por ello, lo concretamos con los resultados y estadísticas del número de fallos proferidos e identificados así desde el 4 de julio de 1991 hasta el 25 de Octubre de 2015. Así mismo, vale la pena recordar, que este artículo en mención está contenido en el *Título VII. Sobre la Extensión y Unificación de la Jurisprudencia. Capítulo I. Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado*, a pesar de ello, este es un concepto directamente vinculado al REUJ en su artículo 258, y por esta razón se hace necesario para la demostración de la presente tesis.

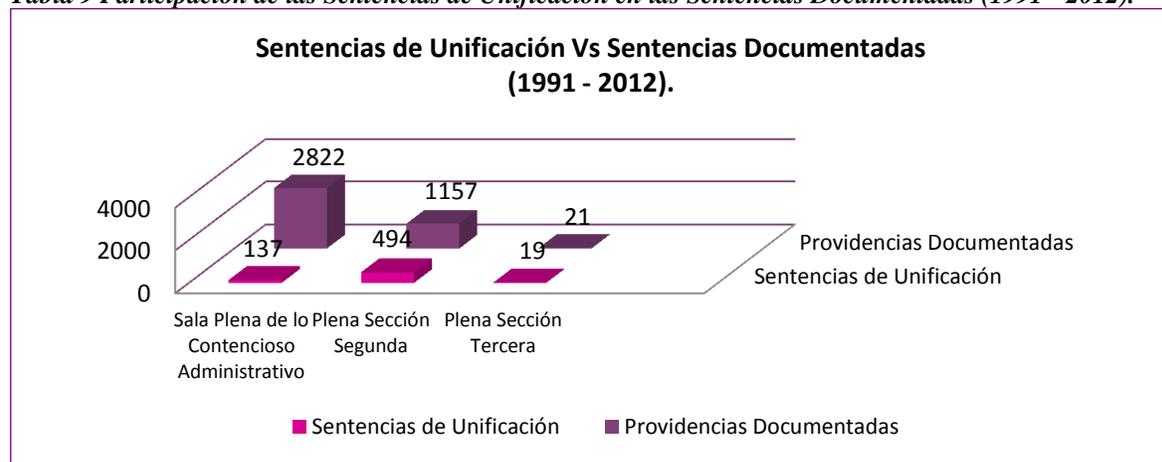
Primera Parte: Estadísticas, sobre la expedición de Sentencias de Unificación, por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones, tomadas del documento “Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia”. Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil. (1991 – 2012).

El estudio al que nos referiremos fue adelantado por un grupo investigador¹⁴⁷ del Consejo de Estado, durante el 4 de julio de 1991 y el 2 de julio de 2012, el cual reportó un total de Treinta y Cinco Mil Ochocientos Cincuenta y Uno (35.851) archivos físicos y electrónicos sobre:

“(i) Providencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo entre el 4 de julio de 1991 (promulgación de la Constitución Política de 1991) y el 2 de julio de 2012 (entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011); (ii) Providencias de la Sala Plena de la Sección Segunda, desde el año 1999 hasta el 2 de julio de 2012, y (iii) Providencias de la Sala Plena de la Sección Tercera desde el año 2010 hasta el 2 de julio de 2012.”¹⁴⁸

De dicho universo, fueron encontradas Cuatro Mil (4.000) providencias que “cumplían aparentemente los requisitos del artículo 270 del SPACA para ser consideradas sentencias de unificación jurisprudencial”¹⁴⁹, sin embargo, de la totalidad de los citados fallos, desde el año de 1991 hasta el 2012 se identificaron Seiscientos Cincuenta (650) Sentencias de Unificación¹⁵⁰, las cuales habían sido emitidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la Sección Segunda y la Sección Tercera, veamos la gráfica:

Tabla 9 Participación de las Sentencias de Unificación en las Sentencias Documentadas (1991 - 2012).



** P.D: Providencias Documentadas. (4000 sentencias).
 SU: Sentencias de Unificación. (650 en total).

¹⁴⁷ La metodología seguida por el grupo investigador, para llevar a cabo este estudio fue la siguiente: 1. Definición del instrumento para analizar sentencias. 2. Búsqueda de las providencias. 3. Identificación sentencias de unificación. 4. Identificación sentencias de unificación con fines de extensión. 5. Depuración base de datos. 6. Base de sentencias final.

¹⁴⁸ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*, Op. Cit., p. 57.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 58 el cual dispone: “Así, en el caso de los recursos extraordinarios, fueron tenidas en cuenta como sentencias de unificación únicamente aquellas que tenían una decisión de fondo, no así las que simplemente consideraron improcedentes los recursos y los rechazaron sin estudio de fondo. En el caso de las sentencias por importancia jurídica, trascendencia económica o social, se desestimaron aquellas providencias que resultaron ser autos o acciones de tutela. Finalmente, para el caso de la Sala Plena de las Secciones Segunda y Tercera se excluyeron los autos que nominalmente aparecían en el sistema electrónico como decisiones de Sala Plena de Sección, pero en realidad fueron proferidos por la subsección, y algunas con doble registro.”

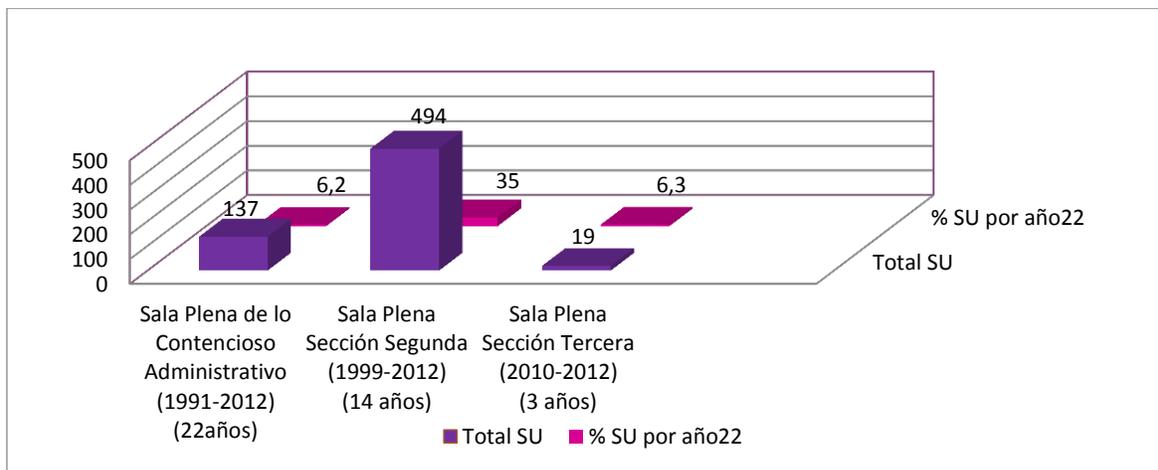
En primer lugar, evidenciamos que no es significativo el volumen de este tipo de sentencias expedidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, aunado a ello, de un total de Seiscientos Cincuenta (650) fallos de unificación jurisprudencial, en orden decreciente, la mayor cantidad de fallos de unificación fueron expedidos por la Sección Segunda en Sala Plena¹⁵¹, le siguió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y por último las emitidas por la Sección Tercera en Sala Plena, ya que el resto de Secciones no reportaron la expedición de este tipo de sentencias, datos que son representados así:

Tabla 10 Total, de Sentencias de Unificación Consejo de Estado según el periodo de expedición de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones Segunda y Tercera en Sala Plena.



El cuadro anterior, lo explicaremos a la luz de la siguiente tabla:

Tabla 11 Proporción de Sentencias de Unificación expedidas por año. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda y Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo en Sala Plena.



¹⁵¹ Respecto de las cifras encontradas en el documento de apoyo sobre Sentencias de Unificación proferidas tanto por las Secciones Segunda y Tercera, las mismas no fueron detalladas por la naturaleza de los asuntos, a diferencia de los proferidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los cuales se hizo el análisis de las tres clase de asuntos: por Importancia Jurídica o Trascendencia Económica o social, y los que resolvían los recursos extraordinarios de Revisión y Súplica. En nuestro caso, este tema, no reviste mayor trascendencia, debido a que los datos los manejaremos de manera general, tanto de la SPCA como de las Secciones, y con ellos lograremos hacer una reflexión en torno a la función unificadora jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, en el marco de la atribución competencial para decidir el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia y su vínculo con el concepto del Sentencias de Unificación del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, y sobre el que hemos realizado las estadísticas que presentamos.

Estas gráficas dan cuenta de que la actividad mayoritaria respecto de la expedición de Sentencias de Unificación estuvo a cargo de una de las Secciones, que por supuesto superó los fallos expedidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, lo cual no satisface los principios antes vistos, más cuando la revisión discriminada por años, pareciere poco probable, en la medida que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (compuesta por 23 Consejeros) en veintidós (22) años expidió tan sólo Ciento Treinta y Siete (137) Sentencias de Unificación, mientras que la Sección Segunda en catorce (14) años (conformada por 6 magistrados) expidió Cuatrocientas Noventa y Cuatro (494) sentencias de unificación, casi triplicando las de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en un periodo menor.

Si esto se mira desde la perspectiva del sistema de mayorías del que ya hablamos, los resultados son desfavorables, al no contar con la participación de la totalidad de los magistrados de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para adoptar decisiones con el carácter de sentencias de unificación, y aspirar así, a la materialización de la función unificadora jurisprudencial, a partir del número de magistrados que para su momento eran integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁵², y aquellos que pertenecían a las Secciones Segunda y Tercera en Sala Plena¹⁵³ según el Decreto 01 de 1984.

En términos cuantitativos, la Tabla 11 en la columna de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y la Sección Tercera correspondiente al porcentaje de sentencias de unificación expedidas por año, indica que aproximadamente seis (6) fallos de unificación jurisprudencial fueron emitidos anualmente por estas dos, mientras que la Sala Plena de la Sección Segunda, expidió aproximadamente treinta y cinco (35) fallos de unificación por año, cifra que evidentemente está lejos de ser equiparable.

Por consiguiente, la función unificadora jurisprudencial del Consejo de Estado en este sentido se ha dispersado, pues la misma, en esta primera parte fue ostentada en su mayoría por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo a través de la expedición de Cuatrocientas Noventa y Cuatro (494) sentencias de unificación.

Finalmente, recordemos que una de las preocupaciones de la Comisión Reformadora, era la de unificar la jurisprudencia, y por ello consideraban que esta función debía estar solamente en cabeza de la Sala Plena, desafortunadamente este aspecto fue omitido en la redacción final del articulado que las vincula directamente al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia de la Ley 1437 de 2011 hoy objeto de nuestro estudio.

Segunda Parte: Revisión de las Sentencias de Unificación, consultadas en la página web del Consejo de Estado (3 de Julio 2012-25 Octubre 2015)¹⁵⁴, proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones.

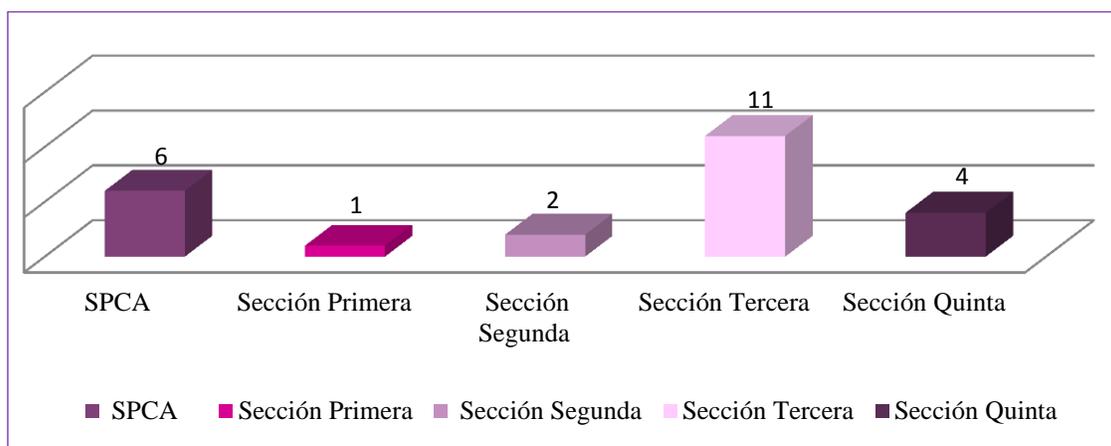
¹⁵² DECRETO 01 DE 1984, artículo 93. Modificado por el art. 2, Ley 14 de 1988, (Modificado por el art. 6, Decreto Nacional 2288 de 1989, Modificado por el art. 34, inciso 2, Ley 270 de 1996). “*El Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) salas, integradas así: la Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintitrés (23) consejeros, y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro consejeros restantes.*” (Subrayado fuera de texto)..

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 97. (Modificado por el art. 3, Ley 14 de 1988, Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2288 de 1989, Modificado por el art. 33, Ley 446 de 1998)., disponible: “*De la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco secciones, cada una de las cuales con la integración que se indica a continuación: 1. Sección 1ª. Integrada por cuatro magistrados. 2. Sección 2ª. Integrada por seis magistrados. 3. Sección 3ª. Integrada por cinco magistrados. 4. Sección 4ª. Integrada por cuatro magistrados. 5. Sección 5ª. Integrada por cuatro magistrados.*” (subrayado y negrilla fuera de texto).

¹⁵⁴ La identificación de las veinticinco (25). Sentencias de Unificación, fue el resultado de la consulta hecha en la página Web del Consejo de Estado en la Sección de la relatoría, el día veinticinco (25). de octubre de 2015, a las 8:30 pm.

Esta segunda parte del estudio estadístico, tiene por fuente el sistema de información de la relatoría del Consejo de Estado en su página web <http://www.consejodeestado.gov.co/relatoriadcde.php>, del cual tomaremos las sentencias de unificación allí sistematizadas, en las que presumimos se encuentran todas aquellas que cumplen con los criterios establecidos según la naturaleza del asunto a la que hace referencia el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. Durante este periodo se identificaron un **total de Veinticuatro (24) Sentencias de Unificación Jurisprudencial**, como a continuación las graficaremos según la Sala o Sección que las expidió:

Tabla 12 Sentencias de Unificación, expedidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sección Segunda, Sección Tercera y Sección Quinta.



*SPCA: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: Sentencias de Unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
 Sección Primera: Sentencias de Unificación de la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo.
 Sección Segunda: Sentencias de Unificación de la Sección Segunda Sala de lo Contencioso Administrativo.
 Sección Tercera: Sentencias de Unificación de la Sección Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo.
 Sección Quinta: Sentencias de Unificación de la Sección Quinta Sala de lo Contencioso Administrativo.

La gráfica correspondiente a la Tabla 12, tal como está planteada no da lugar a hacer grandes elucubraciones para emitir razonamientos explicativos, puesto que en la revisión del segmento objeto de consulta, si bien se denota la participación de las Secciones, cierto es que son escasos los fallos unificadores, lo cual a nuestro juicio es comprensible si pensamos que se trata de un tipo de sentencias particular, pues un volumen excesivo de estos fallos sería contraproducente con lo que se espera de ellos, como es la consecución de la unidad de interpretación del derecho. Sin embargo, de acuerdo a la tabla precedente se mantiene la constante en donde son las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de las que emana el mayor número de sentencias de unificación, en este caso la Sección Tercera.

Ahora, frente al lente del sistema de mayorías y las respectivas ilustraciones, podemos inferir que ésta última gráfica evidencia cómo la expedición de sentencias de unificación, ha estado a cargo de nueve (9) Consejeros¹⁵⁵ integrantes de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, y si particularizamos aún más, encontraremos que cinco (5) de los once (11) fallos proferidos, han tenido como ponente al Doctor Enrique Gil Botero. Vale destacar, que de ninguna manera ponemos en entredicho el prestigio jurídico con el que ha contado y cuenta el Dr. Gil, pues la discusión aquí es de orden académica y

¹⁵⁵ LEY 1437 DE 2011, “Artículo 110. Integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones (...): La Sección Tercera se dividirá en tres (3) subsecciones, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Magistrados, (...)” (Subrayado fuera del texto).

nuestro sentir se dirige hacia el cumplimiento de la función unificadora jurisprudencial, la cual debería estar sólo en cabeza de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo al decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, por las razones antes expuestas.

Finalmente, cerramos el estudio de estos dos periodos consultados, manifestando que el fundamento legal de las gráficas vistas, ha radicado básicamente en tres artículos de la Ley 1437 de 2011 directamente relacionados, el artículo 258 contentivo de la causal única para la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, a la que se da lugar cuando la sentencia impugnada contradice o se opone a una sentencia de unificación; el artículo 259 en cuanto a la atribución competencial de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo para conocer y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia; y el artículo 270, que define lo que se debe entender por sentencias de unificación.

La integración de los tres artículos en comento, faculta a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo en razón a su especialidad, para expedir esta clase de sentencias, en virtud del conocimiento del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, aspecto que no compartimos, pues no se integra en la decisión según la redacción actual, a la mayoría absoluta de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consideramos, que de ningún modo se puede aseverar que se unifica la jurisprudencia de toda una Corporación, a través de este recurso extraordinario, cuando parte de las decisiones de unificación jurisprudencial han sido y son tomadas, tan solo por una parte de sus integrantes que no representan a la mayoría de la Corporación.

Por último, para finalizar esta Sección proponemos quedarnos con la siguiente idea, es cierto que disentimos del hecho que la competencia para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia quede en cabeza de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Empero, esto no es equivalente a que prefiramos descartarlas para avocar el conocimiento del recurso, sino que tal como lo indica el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, en razón a su experticia, se requiere su intervención, pero no de cualquier manera, sino como a continuación sugerimos plantear.

En efecto, en términos generales, proponemos integrar parcialmente a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo en el trámite del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en el sentido que se les reparta el recurso por su especialidad tal como lo dispone el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, pero con el objeto que sean estas las que elaboren el proyecto de ponencia para ser llevado a Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, quien decidiría sobre el mismo, en consideración a la mayoría absoluta de sus integrantes, con el fin de materializar la unificación jurisprudencial pretendida por este recurso, garantizando una decisión concentrada, producto del debate participativo (derecho a voz y voto), que va en plena concordancia con el sistema de mayorías.

La propuesta entonces implicará la revisión de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a los artículos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que consideramos necesarios modificar para lograr la unificación de la jurisprudencia a partir del fallo proveniente del mismo, por esta razón, nuestro aporte será proponer una redacción alternativa que integre el principio de mayorías y democrático y con ellos, la realización de una sentencia realmente unificadora de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Para ello, iniciaremos por la construcción de un paralelo contentivo de la redacción vigente de los artículos 259 y 266, frente a nuestra propuesta de redacción (resaltada en negrilla y cursiva), en aras de otorgar la competencia, para decidir el renombrado recurso, solamente a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a fin de materializar la unificación jurisprudencial, al menos desde el recurso extraordinario propio de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

Tabla 13 Propuesta de redacción artículo 259 y 266 de la Ley 1437 de 2011.

REDACCIÓN ACTUAL	PROPUESTA DE REDACCIÓN
<p>ARTÍCULO 259. COMPETENCIA. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.</p>	<p>ARTÍCULO 259. COMPETENCIA. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo conocerá, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación y se decidirá en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con la mayoría absoluta de sus miembros.</p>
<p>ARTÍCULO 266. TRÁMITE DEL RECURSO. En el auto que admita el recurso se ordenará dar traslado por quince (15) días al opositor u opositores y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente.</p> <p>Vencido el término anterior, el ponente, dentro de los diez (10) siguientes, podrá citar a las partes a audiencia que se llevará a cabo dentro de los treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del auto que la señale, para oír a cada parte, por el término de veinte (20) minutos, en los asuntos que considere necesario.</p> <p>Celebrada la audiencia o fallida esta, por la no comparecencia de las partes, el ponente registrará proyecto de decisión, si fuere sentencia dentro de los cuarenta (40) días siguientes.</p>	<p>ARTÍCULO 266. TRÁMITE DEL RECURSO. En el auto que admita el recurso se ordenará dar traslado por quince (15) días al opositor u opositores y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente.</p> <p>Vencido el término anterior, el ponente, dentro de los diez (10) siguientes, podrá citar a las partes a audiencia que se llevará a cabo dentro de los treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del auto que la señale, para oír a cada parte, por el término de veinte (20) minutos, en los asuntos que considere necesario.</p> <p>Celebrada la audiencia o fallida esta, por la no comparecencia de las partes, el ponente llevará su proyecto a audiencia en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que, expresando la motivación del mismo, sea debatido y decidido, por mayoría absoluta de los miembros que la conforman.</p> <p>Celebrada la audiencia, el ponente, registrará proyecto de decisión, si fuere sentencia dentro de los cuarenta (40) días siguientes.</p>

Como se evidencia de lo anterior, nuestra pretensión no es alterar la totalidad del articulado transcrito, ya que en definitiva aboga el conocimiento del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Por el contrario, lo que proponemos es variar el

trámite competencial para decidir el recurso, más no para conocerlo, con el fin de que la decisión tomada, unifique la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin que ello signifique la inmutabilidad de las decisiones, pues en caso que se desee modificar los criterios jurisprudenciales, estos forzosamente tendrán que ser decididos por la Sala en pleno.

Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos que el mejor elemento que puede existir para el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, es que el mismo sea conocido de primera mano y en su trámite, por las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en razón de su especialidad. Lo anterior, se consagra con el Acuerdo 58 de 1999, en su artículo 13¹⁵⁶ (modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003), y 13A¹⁵⁷, (adicionado por el artículo 1 del Acuerdo 148 de 2014), donde se determina la distribución de los

¹⁵⁶ REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO, ACUERDO 58 DE 1999, *Op. Cit.*, “ARTICULO 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Primera. 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones. 3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección. 4. Las controversias en materia ambiental. 5. El recurso de apelación contra las sentencias de los Tribunales sobre pérdida de investidura. 6. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total. 7. <Numeral modificado por el artículo 1 del Acuerdo 15 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso en que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento. 8. Todos los demás, para los cuales no exista regla especial de competencia. Sección Segunda. 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos laborales. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral no provenientes de un contrato de trabajo. 3. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección. 4. Los procesos contra los actos de naturaleza laboral expedidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 5. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta por ciento (40%) del total. Sección Tercera. 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero. 3. Los procesos de expropiación en materia agraria. 4. Las controversias de naturaleza contractual. 5. Los procesos de reparación directa por hechos, omisiones u operaciones administrativas a que se refieren el artículo 86 del C. C. A., y el inciso 3 del artículo 35 de la Ley 30 de 1988. 6. Los procesos relacionados con la extinción de la condición resolutoria de los baldíos nacionales, conforme al artículo 7o de la Ley 52 de 1931. 7. Los procesos de reparación directa contra las acciones u omisiones de los agentes judiciales a que se refieren los artículos 65 a 74 de la Ley 270 de 1996. 8. Los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales. 9. Los procesos de nulidad de los laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos estatales. 10. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección. 11. Los procesos de ejecución derivados de los contratos estatales, de conformidad con el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. 12. Las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado. 13. Las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y aquellas relacionadas con el derecho a la moralidad administrativa. Sección Cuarta. 1. Los procesos de simple nulidad que versen sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, excepto las tasas. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral precedente. 3. Los procesos de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos a los de carácter laboral, relacionados con actos administrativos expedidos por las siguientes entidades: Consejo de Política Económica y Social, Conpes, Superintendencia Bancaria, Superintendencia de Valores, Junta Directiva del Banco de la República, Ministerio de Comercio Exterior y Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. 4. Los procesos relacionados con los actos administrativos que se dicten para la enajenación de la participación del Estado en una sociedad o empresa. 5. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección. 6. Las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones que fallen las excepciones y ordenen llevar adelante la ejecución en los procesos de cobro administrativo. 7. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un cuarenta por ciento (40%) del total. Sección Quinta. 1. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral. 3. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos. 4. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de carácter electoral, dictadas en única instancia por los tribunales administrativos. 5. Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva. 6. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un diez por ciento (10%) del total. 7. Las acciones de cumplimiento, de manera transitoria, en virtud del parágrafo del artículo 3o de la Ley 393 de 1997. (...)”

¹⁵⁷ *Ibidem*. Acuerdo 58 de 1999. “ARTÍCULO 13A. OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. <Artículo adicionado por el artículo 1 del Acuerdo 148 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá competencia para: 1. Tramitar y decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. 2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por

asuntos a las respectivas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo a criterios de especialización y volumen de trabajo. Para ello, es importante traer a colación lo que el Diccionario de la Real Academia Española entiende por “*especialidad*”: “*Rama de una ciencia, arte o actividad, cuyo objeto es una parte limitada de ellas, sobre la cual poseen saberes o habilidades muy precisos quienes la cultivan*”¹⁵⁸, lo que nos permite concluir con la importante labor de las secciones de lo contencioso administrativo en el trámite recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Conclusión de Capítulo.

A manera de conclusión, y de conformidad con la actividad judicial desarrollada por el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo y sus respectivas Secciones, al expedir Sentencias de Unificación en razón a la decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, podemos finalizar afirmando que el deber ser de la actividad judicial es que ella se encuentre ceñida a los mandatos constitucionales, y como consecuencia inmediata se evite la dispersión de criterios jurisprudenciales, garantizando la efectividad de la seguridad jurídica, excluyendo la arbitrariedad de las decisiones judiciales.

Así mismo, el hecho de que el órgano de cierre, dirija su actividad de aplicación de la ley en la decisión de los fallos decisorios del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, bajo el presupuesto de la mayoría absoluta de la Corporación y de sus Secciones, otorga a las sentencias de unificación la predictibilidad y estabilidad requeridas, convirtiéndose en factores que contrarrestan la posibilidad de expedición de fallos difusos y contradictorios, la inestabilidad en cuanto a las líneas jurisprudenciales a seguir por sus inferiores, la indefinición jurídica, la aplicación de la ley conforme a criterios particulares de los magistrados, lo que asegura finalmente la aplicación coherente y uniforme de la ley, para fortalecer decisiones unificadoras de jurisprudencia justas, legítimas y democráticas del Consejo de Estado.

Lo anterior, por cuanto el supuesto legal que ordenó a las Secciones el conocimiento y decisión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, que conlleva a la expedición de una sentencia de unificación, no atiende al sistema de mayorías “mayoría absoluta” en la Sala de lo Contencioso Administrativo, lo cual resta claridad, seguridad y estabilidad a las líneas jurisprudenciales que irradian toda la Jurisdicción contenciosa administrativa a raíz de la decisión del recurso extraordinario.

Lo referido, lo expresamos en razón a que la redacción actual del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, no consagra como fallos de unificación los expedidos únicamente por la Sala Plena de lo Contenciosa Administrativa, actualmente compuesta por veintisiete (27) magistrados en total, que realmente sería la llamada a cumplir con la unificación de la jurisprudencia, por el contrario, otorga esta facultad a sus respectivas Secciones, las cuales solamente se encuentran integradas por un máximo de nueve (9) magistrados (caso de la Sección Tercera), número que no refleja la mayoría absoluta de la Sala de lo Contencioso Administrativo para emitir una sentencia con la categoría de unificación, a partir del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, lo que puede ocasionar la dispersión de criterios en el Consejo de Estado como órgano de cierre, al ser lideradas las mismas por un número reducido de magistrados, o en el peor de los casos por uno de ellos.

petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos.3. Decidir las solicitudes de extensión de jurisprudencia. En aquellas Secciones integradas por Subsecciones estas decidirán dichas solicitudes, salvo que la Sección asuma la competencia de oficio, a petición de parte, del Ministerio Público o de la Subsección. 4. Decidir las solicitudes de cambio de radicación de procesos.”

¹⁵⁸ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de especialidad, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=especialidad&m=form&o=h>.

Como consecuencia de lo aquí manifestado, en el texto del capítulo, planteamos la viabilidad de una propuesta de reforma de algunas disposiciones de la ley 1437 de 2011, no solo con el propósito de evidenciar la crítica a las mismas, sino mostrar cómo podría aplicarse cabalmente el sistema de mayorías en la decisión del recurso de unificación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, garantizando así otras garantías constitucionales como el principio de seguridad jurídica y la aplicación uniforme del derecho. De esta manera, se propuso que el artículo 259 de la Ley 1437 quedara de la siguiente manera:

*“Artículo 259. Competencia. Del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en este capítulo **conocerá**, según el acuerdo correspondiente del Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación y se **decidirá en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con la mayoría absoluta de sus miembros**”.*

De conformidad con la reforma propuesta transcrita, el artículo 266 de la citada ley, cambiaría así:

“Artículo 266. Trámite del Recurso. En el auto que admita el recurso se ordenará dar traslado por quince (15) días al opositor u opositores y al Ministerio Público, si este no fuere el recurrente.

Vencido el término anterior, el ponente, dentro de los diez (10) siguientes, podrá citar a las partes a audiencia que se llevará a cabo dentro de los treinta (30) días contados a partir de la ejecutoria del auto que la señale, para oír a cada parte, por el término de veinte (20) minutos, en los asuntos que considere necesario.

*Celebrada la audiencia o fallida esta, por la no comparecencia de las partes, el ponente **llevará su proyecto a audiencia en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para que expresando la motivación del mismo, sea debatido y decidido, por mayoría absoluta de los miembros que la conforman.***

Celebrada la audiencia, el ponente, registrará proyecto de decisión, si fuere sentencia dentro de los cuarenta (40) días siguientes”.

Con estas propuestas de reforma, se lograría, a nuestro juicio, una mayor representatividad, participación y seguridad jurídica en las decisiones tomadas en torno a las sentencias de unificación, que se profieran en virtud de la activación del recurso de unificación jurisprudencial, debido a que, esas decisiones no serían tomadas por algunos de los magistrados de cada sección o subsección, sino por un número representativo de todo el Consejo de Estado, ello sin desconocer la especial importancia de cada una de las especialidades de las secciones y subsecciones de la Corporación. Dando finalmente como resultado, la verdadera efectividad de la unidad jurisprudencial y la aplicación uniforme del derecho.

CAPÍTULO IV. INCIDENCIAS DE LA INSTAURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Comprobada la hipótesis según la cual, la atribución competencial para decidir el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia a la luz de lo dispuesto en el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, hará poco probable la materialización de la anhelada unidad jurisprudencial, finalizaremos nuestra investigación dejando una serie de planteamientos en torno a la función de unificar jurisprudencia atribuida al Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de Instancia¹⁵⁹ y en consecuencia órgano de cierre de la Jurisdicción contenciosa administrativa, esto, se realizará de manera somera, porque consideramos que se trata de un tema que por sí mismo, bien podría ser objeto de una tesis completa en vista de las múltiples aristas que se despiertan con la mención del mismo, adicionalmente porque es un tema de gran complejidad, que insistimos, tiene con qué dar lugar a un fuerte trabajo investigativo. Por tanto, en este Capítulo propondremos algunos desarrollos doctrinales dados al respecto, como consecuencia de haber tratado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y su incidencia en la unidad jurisprudencial.

Aquí entonces, veremos cómo, todo lo que hemos estudiado alrededor del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tendrá incidencia en la función más notable del Consejo de Estado, como es la de fungir como Tribunal Supremo de Instancia, que, entre otras, es donde se enmarca su naturaleza jurídica, por ello, empecemos por considerar lo que ha sido fuertemente cuestionado por la doctrina, la autenticidad del Consejo de Estado Colombiano, especialmente porque se ha creído que éste es un trasplante del ordenamiento jurídico francés, sin embargo, nosotros preferimos inclinarnos por aceptar que: *“el Consejo de Estado francés ha sido la fuente de inspiración para la instauración del Consejo de Estado colombiano. Después del establecimiento de ese modelo extranjero, el Consejo de Estado colombiano ha tenido su propia evolución de la cual son testigos la historia, las Constituciones y todos los documentos evocados en este evento. Tanto el Consejo de Estado colombiano, como el Consejo de Estado francés, ha vivido su propia evolución con algunos puntos de acercamiento que han sido marcados por las lógicas propias de los fenómenos de imitación”*¹⁶⁰. Una visión como ésta, valida la configuración de ambos órganos colegiados y reconoce los esfuerzos que los distintos ordenamientos jurídicos debieron empeñar para consolidar su máximo órgano de la Jurisdicción contenciosa administrativa.

Más allá de dirimir la originalidad del Consejo de Estado, que por demás no es el objeto de nuestra investigación, en esta parte final enlazaremos los elementos de los tres capítulos precedentes, a efectos de observar cómo la accidentada regulación de los recursos extraordinarios, la inserción de la atribución competencial para resolver el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en la Jurisdicción contenciosa administrativa, entre muchos otros aspectos analizados, ha dado origen a debates en los cuales se

¹⁵⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Op. Cit.*, p. 312, que al respecto señaló: *“en este sentido podemos, para efectos didácticos, decantar lo que ha sido el desarrollo sustancial del régimen de sometimiento o de control (de la administración por los jueces propiamente dichos). Este problema podemos tratarlo desde tres perspectivas diferentes: su situación en el periodo de la independencia frente a las diferentes constituciones políticas que se dieron las provincias integrantes de la nueva granada; su situación desde 1821 hasta el 5 de noviembre de 1914, en que entra en vigencia la Ley 6 de aquel año, orgánica del Consejo de Estado, periodo eminentemente judicialista en donde la administración acudía como un sujeto ordinario ante los jueces de la República; su situación a partir de 1914 y hasta la entrada en vigencia del Decreto 528 de 1964.”*

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ GUTIERREZ, Andrés, *Instituciones Judiciales y Democracia, Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia, y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910*, Ed. Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil, Bogotá, 2011, pp. 265- 296.

advierte que el Consejo de Estado puede ser comprendido como un Tribunal de Casación, más cuando algunas visiones doctrinarias como la de Gómez Cardona señalan: “*la jurisdicción administrativa, como está concebida, es elitista, es pavorosamente lenta, y no sólo en Colombia sino en el mundo todo, es incompleta y por tanto no está cerca de los administrados. Está sujeta al tentador y descomunal influjo del poder, aunque si hemos de ser sinceros el conocimiento nos autoriza decir que tanto en Francia como en Colombia, ha sabido mantener generalmente su independencia e incluso ha desafiado a quienes tienen la mayor fuerza estatal*”¹⁶¹, opinión que si bien es un tanto pesimista, nos recuerda que el Consejo de Estado desde su origen, fue concebido como un órgano consultivo del Ejecutivo, el cual progresivamente se posicionó como órgano jurisdiccional independiente, esfuerzo que lamentablemente ha sido opacado en las últimas décadas por su extrema congestión, contraviniendo el principio de la tutela judicial efectiva.

En virtud de lo anterior, en este Capítulo estudiaremos un punto de inflexión a partir del cual se han construido una serie de aportes doctrinales relacionados con la unidad jurisprudencial, pero esta vez como función atribuida a los órganos de cierre de cada Jurisdicción, en la que se ve involucrado el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debido a algunos aspectos plasmados en la Ley 1437 de 2011, y que han dado origen a la discusión de si es posible que el Consejo de Estado funja como Tribunal de Casación, aspecto que entraremos a analizar en las siguientes Secciones.

SECCIÓN A. ASPECTOS INTRODUCTORIOS, RESPECTO DEL CONSEJO DE ESTADO CUANDO FUNGE COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA Y/O TRIBUNAL DE CASACIÓN.

Para cumplir los objetivos de la presente Sección, haremos una breve retrospectiva, a fin de estudiar la función unificadora del Consejo de Estado. Es por ello que lo primero que debemos tener presente es que, fue hasta antes del Primer Código Contencioso Administrativo Colombiano, Ley 130 de 1913 en donde la Corte Suprema de Justicia cumplía la denominada jurisdicción universal, de ahí que a partir de aquél el Consejo de Estado fue reconocido como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, así:

“Artículo 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:(...) 3o. Desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley; (...)”

Como consecuencia de lo anterior, la Ley 130 de 1913 “*creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Seccionales con el objeto de que revisaran los actos de las corporaciones o empleados administrativos, a través de las acciones de nulidad y de lesividad. (...)*”¹⁶². No obstante, este objeto más tarde se comprendería desde otra dimensión. Esto fue interpretado por la doctrina en el siguiente sentido: “*el desarrollo de la jurisdicción contencioso administrativa en nuestro país corresponde a necesidades meramente formales y coyunturales de adecuar el control de los actos y actuaciones de la*

¹⁶¹ GÓMEZ CARDONA, Efraín, *Nuevo Derecho Administrativo Colombiano*, Ed. Biblioteca Jurídica Dike, 1ª Edición, Medellín, 1995, pp. 592-593.

¹⁶² CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola Exp. (II-030), al respecto dijo: “*creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Seccionales con el objeto de que revisaran los actos de las corporaciones o empleados administrativos, a través de las acciones de nulidad y de lesividad. En consecuencia, les asignó, a solicitud del Ministerio Público o de cualquier ciudadano, el conocimiento de las peticiones de nulidad de las ordenanzas y otros actos de las Asambleas Departamentales (art. 52); de los decretos y demás actos de los gobernadores; de los acuerdos y otros actos de los concejos municipales y la revisión de los actos del gobierno, no sometidos a la Corte Suprema de Justicia, en el concepto de ser inconstitucionales e ilegales (art.79). Así mismo, los organismos jurisdiccionales tenían competencia para revisar dichos actos “en el concepto de ser lesivos de derechos civiles”, caso en el cual se procedía a petición de quienes tuvieran interés en ello. Como particularidad se observa que la acción de nulidad caducaba en noventa (90) días, al igual que la acción de lesividad, así como que el Tribunal Supremo conocía en tercera instancia de las apelaciones contra los autos de fenecimiento con alcance dictados en segunda por la Sala de Decisión de la Corte de Cuentas (art. 20). (...)”.*

administración a las “modernas instituciones” que algunos países europeos habían desarrollado para estos propósitos, por lo menos esta es la idea que se desprende de la exposición de motivos de la que pasó a ser la Ley 130 de 1913”¹⁶³, esto indica que la transformación y actualización de ésta Jurisdicción en parte se debe a un afán modernizador de los sistemas procesales a las tendencias que sobre la materia existían, en el marco de los preceptos de un Estado Social y de Derecho, que sin duda alguna exigían una jurisdicción propia y distinta a la ordinaria, ocupada especialmente del control de los actos de las autoridades administrativas.

Por su parte, el segundo Código Contencioso Administrativo Colombiano, Ley 167 de 1941 dispuso:

“Artículo 1o. La jurisdicción de lo contencioso-administrativo se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.”

A su vez,

“Artículo 33. El Consejo de Estado, como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, y con jurisdicción en todo el territorio de la República, ejerce sus funciones de la manera que se establece en las disposiciones siguientes.”

Al respecto:

“Artículo 23. El Consejo de Estado tiene las funciones consultivas, administrativas y jurisdiccionales que se le señalan en las disposiciones de este Título.”

Con lo aquí transcrito, no cabe duda que el Consejo de Estado dentro de la Rama Judicial pretendía cumplir funciones distintas a las abrogadas a la Jurisdicción ordinaria, ya que se seguía resaltando su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

A su turno, el tercer Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984 señaló en su artículo 89:

*“el Consejo de Estado es el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y está integrado por (...).”*¹⁶⁴ (Subrayado fuera de texto).

Lo que fue interpretado por el doctor Güechá Medina como: “la reafirmación del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, se dio principalmente con la expedición del tercer Código Contencioso Administrativo, es decir, con el Decreto 01 de 1984; el cual lo reguló en forma detallada estableciendo su conformación, su competencia y los trámites como juez de instancia”¹⁶⁵, afirmación a la que se le encuentra la razón, en virtud del desarrollo de su estructura para el correcto funcionamiento.

Con esta somera descripción, representamos el posicionamiento legal del Consejo de Estado como Tribunal Supremo, función respaldada constitucionalmente por la Constitución Política de 1991 la cual estableció lo siguiente:

“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: “1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. (...) 6. Darse su

¹⁶³ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Op., Cit., p. 53.

¹⁶⁴ Modificado por el art. 1, Ley 14 de 1988, modificado por el art. 5, Decreto Nacional 2288 de 1989, modificado por el art. 34, inciso 1, Ley 270 de 1996 Integración y composición.

¹⁶⁵ GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Ibañez, Bogotá, 2008, pp. 110-111.

propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. (...).” (Subrayado fuera de texto).

Aunque pareciera no tener mayor trascendencia el hecho que el Consejo de Estado funja como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que Herrera Robles señala: *“como tribunal supremo, el Consejo de Estado ejerce sus funciones a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo y de sus secciones”*¹⁶⁶, es decir, que la voz de la Corporación son las Salas y las Secciones según corresponda, porque siguiendo al autor que acabamos de referenciar: *“el Consejo de Estado colombiano es principalmente jurisdiccional y su vinculación a la administración pública se limita a los casos de consultas sobre temas generales y particulares”*¹⁶⁷.

Acudimos a estos señalamientos, no sin antes recalcar que respecto de la función del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de Instancia se ha dicho muy poco, pues con gran dificultad se encuentra en la doctrina y la jurisprudencia un estudio sobre el particular, suponemos que es así, porque su significado aparenta sobreentenderse lo que le resta interés y por tanto resulta inoficioso ocuparse de él, no obstante, ubicamos el siguiente fallo de la Corte Constitucional con el cual se amplía el significado, observemos:

*“Así, de la condición de “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria”, de “tribunal supremo de lo contencioso administrativo”, de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” que les fija la Constitución a la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente, surge el encargo de unificar la jurisprudencia en las respectivas jurisdicciones, tarea implícita en la atribuciones asignadas a la primera como **tribunal de casación, en la de cierre jurisdiccional de lo contencioso administrativo del segundo, y en la función de guardián de la Constitución y de revisor de las decisiones judiciales de tutela de los derechos fundamentales que tiene la Corte Constitucional**”*¹⁶⁸. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado advirtió:

*“Conviene precisar que de conformidad con lo normado en el artículo 237 de la Constitución Política, el Consejo de Estado funge como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual es una Corporación Judicial de cierre y, en tal sentido, frente a sus decisiones está llamado a predicarse, con mayor sustento, el principio de inmutabilidad o intangibilidad de sus decisiones (artículo 309 del C. de P. C.), en cuya virtud la sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció, en orden a garantizar la seguridad jurídica, por cuanto con el fallo respectivo se agota el ejercicio de la función Jurisdiccional del Estado.”*¹⁶⁹ (Subrayado fuera de texto).

A su turno la Corte Constitucional estableció:

“c) Su finalidad es la unificación de la jurisprudencia en materia de acciones populares. El artículo 237-1 de la Constitución Política asignó al Consejo de Estado, de manera expresa y precisa, el carácter y a su vez las funciones que corresponden a la máxima Corporación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al consagrar como la primera de sus atribuciones la consistente en

¹⁶⁶HERRERA ROBLES, Aleksey, *Aspectos generales del Derecho Administrativo Colombiano*, Ed. Universidad del Norte – Grupo Editorial Ibáñez, 3ª Ed., Barranquilla- Bogotá, 2012, p. 109.

¹⁶⁷ *Ibidem*

¹⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C -816/11, M. P. Mauricio González Cuervo.

¹⁶⁹ CONSEJO DE ESTADO, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00013-00(43045). del 9 de agosto de 2012.

"[d]esempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley".

Ello comporta que es el Consejo de Estado, en este ramo de la Jurisdicción, el órgano constitucionalmente llamado a unificar la jurisprudencia nacional en la materia y el responsable de garantizar que tanto los Jueces y Tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como los órganos y entidades que ejercen funciones administrativas —al igual que los usuarios de dicha Jurisdicción y/o de los servicios a cargo de la Administración—, cuenten con una jurisprudencia uniforme —que no inmutable— y constante, respetuosa de los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima, buena fe y publicidad de la actividad judicial, que sirva de manera efectiva y eficaz tanto como fuente auxiliar de la Administración de Justicia, cuanto como parámetro de actuación de una actividad administrativa que encuentre en los pronunciamientos judiciales, a la vez que límites no rebasables al momento de adoptar decisiones, también criterios orientadores del sentido en el cual las mismas pueden y/o deben producirse para resultar conformes con el ordenamiento jurídico.

La anotada condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo asignada por la Carta Política al Consejo de Estado lo constituye en Tribunal de cierre en dicho ámbito de la Jurisdicción, por manera que los argumentos en los cuales se sustentan sus pronunciamientos están llamados a ser, por voluntad explícita del propio Constituyente, aquellos que orienten, de manera última y definitiva —al no existir instancia superior alguna constitucionalmente habilitada para el efecto—, la actividad de impartir justicia encomendada a todos los jueces y tribunales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así las cosas, esta función a cargo del Consejo de Estado constituye un mecanismo de control en contra de la arbitrariedad de la Administración Pública, pero también —y no menos importante— en contra de la arbitrariedad judicial al interior de la Jurisdicción Especializada.”¹⁷⁰

De estos pronunciamientos, tenemos las dos principales características del Consejo de Estado, cuando funge como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de un lado, es el órgano de cierre de la Jurisdicción contenciosa administrativa y del otro, está llamado a ser garante de la unidad de la jurisprudencia que se expida en su Jurisdicción, ya que: *“la función de unificación es inherente a la condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que le otorga al Consejo de Estado el artículo 237-1 de la Constitución Política [13], tal como ya lo hacía la Carta de 1886 [14]”¹⁷¹.*

Comprendido entonces el significado de la función que cumple el Consejo de Estado como Tribunal Supremo, acerquémonos ahora al fallo constitucional protagónico del que se ha derivado una multiplicidad de debates en torno a su calidad, nos referimos a aquél que examinó el Proyecto de Ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”*, cuyo artículo 11 disponía:

“Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto: “Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. (...) Parágrafo 2°. El

¹⁷⁰ CONSEJO DE ESTADO, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: (AP) 170013331003201000205 01 11 de septiembre de 2012.

¹⁷¹ SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, MINISTERIO DE JUSTICIA, *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Op. Cit., p. 22.

Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” (Subrayado fuera de texto).

Para interpretar el alcance de la decisión, es necesario en primer lugar recordar que por la importancia que representa la administración de justicia para un Estado, cualquier intento modificatorio de su regulación, implica el sometimiento a un trámite legislativo de tipo estatutario conforme a lo previsto en el artículo 152¹⁷² de la Constitución Política, cuyo alcance fue fijado por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“Es claro que en materia de administración de justicia únicamente aquellas disposiciones que de una forma u otra afectan la estructura general de la administración de justicia, establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o desarrollan aspectos sustanciales de esta rama del poder público, deben observar los requerimientos especiales de la ley estatutaria.”*¹⁷³

En razón a que esas tres causales eran tan amplias, fue necesario que la misma Corte Constitucional fijara su alcance, así:

*“La jurisprudencia constitucional ha señalado que la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano tiene como fundamento: i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.”*¹⁷⁴

Es así como el trámite de un proyecto de ley estatutario exige un procedimiento un tanto más complejo, no con el objetivo de entorpecer la expedición de los proyectos, sino para garantizar la discusión y revisión del asunto objeto de estudio como es la administración de justicia, esto es lo que nos permite entender por qué la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2008, en ejercicio de su función de revisión previa, estudió el proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara *“Por medio de la cual se reforma la Ley*

¹⁷² CONSTITUCIÓN POLÍTICA, artículo 152 *“Leyes Estatutarias. Mediante las leyes estatutarias, el congreso de la república regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d). Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; e) Estado de excepción. f) Adicionado. Acto Legislativo 02 de 2004, Artículo 4°. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la Ley. Parágrafo Transitorio. Adicionado. Acto Legislativo 02 de 2004, Artículo 4°. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentaran, antes del primero de marzo de 2005 un proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f). del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de Ley Estatutaria por parte de la Corte Constitucional. Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado en un plazo de (2) dos meses reglamentará transitoriamente la materia.”*

¹⁷³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C- 295/02, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁷⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-818/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. (al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (parcial) de la Ley 1437 de 2011).

270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, al que sólo nos referiremos en lo concerniente al párrafo 2º del artículo 11, así:

“Artículo 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del capítulo relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

“Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios

(...)

Parágrafo 2º. El Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” (Subrayado fuera de texto)

Con lo previsto en el citado proyecto, la interpretación pacífica sobre la comprensión del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de Instancia pasó a estar perturbada con el proyecto de ley en comento, ya la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

“Al respecto la Corte debe declarar inexecutable la expresión “el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa”, pues, como se expuso al examinar el inciso 1º del artículo, esa Corporación no puede fungir como Corte de Casación ya que constitucionalmente no le fue asignada dicha función, sino la de actuar como “Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.””¹⁷⁵ (art. 237-1 CP). (Subrayado fuera de texto).

Para respaldar tal argumento, en la misma sentencia la Corporación agregó:

“El Consejo de Estado señala que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 237 de la Constitución, la primera de las atribuciones del Consejo de Estado es la de “desempeñar las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley”, disposición que está llamada a generar múltiples y muy variados efectos en el ordenamiento jurídico nacional. De una parte, sostiene, significa que en el campo de lo contencioso administrativo tiene la vocación constitucional de unificar la jurisprudencia nacional, función que constituye un mecanismo de control en contra de la arbitrariedad de la Administración Pública. De otra parte, continúa, lo constituye en tribunal de cierre en dicho ámbito de la jurisdicción, cuyos pronunciamientos están llamados a ser aquellos que orienten de manera última y definitiva la actividad de administrar justicia que se encomienda a todos los jueces y tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”¹⁷⁶ (Subrayado fuera de texto).

A su turno, en el citado fallo la Corte Constitucional también explicó:

¹⁷⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-713/08, M. P. Clara Inés Rojas, en donde se decidió; “Declarar INEXEQUIBLE la expresión “el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa.”, del párrafo segundo del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, y EXEQUIBLE el resto del mismo párrafo.”

¹⁷⁶ *Ibidem.*

(...) “En efecto, su condición de Tribunal Supremo se proyecta, en esencia, desde una perspectiva de orden sistémico para integrar y unificar la jurisprudencia en lo que concierne a dicha jurisdicción, en el marco de la Constitución y la ley y con la precisión que más adelante se hace en cuanto a la procedencia de la tutela contra sus decisiones.” (...) “Consejo de Estado, pues a éste corresponde desempeñar sus funciones como “Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo”, lo cual significa que actúa en calidad de órgano de última instancia en esa jurisdicción.”¹⁷⁷ (Subrayado fuera de texto).

Con estas disgregaciones, la Corte Constitucional explicó por qué el Consejo de Estado no podía fungir como Corte de Casación Administrativa, miremos:

“La función asignada a un juez para actuar como Tribunal de Casación, implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial. Esa función fue prevista por el Constituyente de manera expresa y exclusiva para la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la jurisdicción ordinaria, pero no para otras autoridades judiciales como el Consejo de Estado. En la tradición jurídica nacional esta institución nunca ha sido concebida como Corte de Casación, sino solamente como órgano consultivo del ejecutivo y como Tribunal Supremo encargado de dirimir las controversias en las que está involucrada la administración pública.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De este argumento rescatamos la interpretación que la Corte hace sobre el significado de un Tribunal de Casación, sin embargo, el sin sabor que nos queda es cuando advierte que esto es así, porque por mandato constitucional y por tradición la Corte Suprema de Justicia ha sido la única a quien se le ha concedido la facultad de actuar como Tribunal de Casación, razón que a nuestro juicio resulta frágil, elevando tal postura a la de un dogma y en consecuencia incontrovertible sin mayor ampliación argumentativa.

Sin perjuicio de lo anterior, recordemos que la noción de validez puede comprenderse desde dos perspectivas: “validez de un acto jurídico respecto de una norma. “Un acto es válido respecto a una norma cuando esta norma confiere poder a un sujeto para realizar el acto y este sujeto lo realiza”. Validez de un acto jurídico en el sistema “Un acto es válido en el sistema cuando es válido con arreglo a una norma perteneciente al sistema”¹⁷⁸, ello denota la complejidad y amplitud de su acepción, puesto que si estamos en el escenario de la validez de un acto jurídico frente a la norma, lo que habrá que revisar es si el mismo fue expedido en el marco de la competencia otorgada, y si estando facultado para tal propósito en efecto lo expidió, esto entonces le hará válido; mientras que la validez de un acto jurídico frente a un sistema nos llevará a la constatación que la norma que le impacta haga parte de todo el sistema.

Ahora bien, como nuestro propósito es determinar cómo debemos interpretar lo dicho por la Corte cuando advirtió que: “la función asignada a un juez para actuar como Tribunal de Casación, implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial”¹⁷⁹, en este sentido la Corte Constitucional ha sostenido que “la “validez” de una norma se refiere a su conformidad, tanto en los aspectos formales como en los sustanciales, con las normas superiores que rigen dentro del ordenamiento, sean éstas anteriores o

¹⁷⁷ *Ibidem.*

¹⁷⁸ DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, *El concepto de validez de los actos jurídicos de derecho privado*, disponible en: <http://www.codigo-civil.info/nulidad/lodel/document.php?id=79>

¹⁷⁹ *Op. Cit.*, sentencia C 713 DE 2008

posteriores a la norma en cuestión”¹⁸⁰, bajo este entendido, no encontramos razones que impidan que el Consejo de Estado haga un juicio de validez frente a una sentencia recurrida que sea puesta a su consideración, cuando históricamente lo ha hecho, *verbigracia* al resolver algunos recursos extraordinarios, por ejemplo, lo analizado en el Capítulo I respecto de los recursos extraordinarios de anulación y súplica con las últimas modificaciones de la Ley 446 de 1998.

Aunado a lo anterior, el siguiente argumento plasmado por la Corte Constitucional en sentencia C-713 de 2008, responde que la función de Tribunal de Casación quedó reservada a la Corte Suprema de Justicia, porque así lo dispuso el artículo 235 de la Constitución Política de 1991 el cuál reza:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: 1. Actuar como tribunal de casación. (...) 7. Las demás atribuciones que señale la ley. (...)”

Ante este razonamiento, tenemos que en: *“Colombia, el derecho administrativo es reglado, de modo que mediante la función legislativa se han establecido las competencias de la jurisdicción ordinaria y la contenciosa administrativa”*¹⁸¹. Empero, en este precepto no se dijo el tipo de ley con la que se podía tramitar lo concerniente a las funciones y competencias del Consejo de Estado. En otras palabras, tengamos presente que en nuestro ordenamiento jurídico existen dos tipos de leyes, las: *“leyes ordinarias o comunes u las leyes especiales”*¹⁸², diferenciándose a partir de sus aspectos materiales y de procedimiento; así, serán leyes ordinarias aquellas que tramitan asuntos a los cuales no se les ha dado un trámite especial, es decir tal facultad es residual, o dicho de otra manera, se trata de *“dos tipos de reserva de ley”*¹⁸³, una de carácter ordinario y otra de naturaleza estatutaria u orgánica. Frente a las de naturaleza estatutaria no volveremos porque antes nos referimos a ellas, pero en cuanto a las *“leyes orgánicas”*¹⁸⁴, hay que decir que éstas se caracterizan

¹⁸⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia, C-373/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, frente a la validez de las normas dijo: *“Desde el punto de vista formal, algunos de los requisitos de validez de las normas se identifican con los requisitos necesarios para su existencia –por ejemplo, en el caso de las leyes ordinarias, el hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial –; pero por regla general, las disposiciones que regulan la validez formal de las normas –legales u otras– establecen condiciones mucho más detalladas que éstas deben cumplir, relativas a la competencia del órgano que las dicta, y al procedimiento específico que se debe seguir para su expedición. Así, por ejemplo, la validez de las leyes ordinarias presupone que se hayan cumplido requisitos tales como la iniciación de su trámite en una determinada cámara legislativa, el transcurso de un determinado lapso de tiempo entre debates, su aprobación en menos de dos legislaturas, el cumplimiento de las normas sobre iniciativa legislativa o el respeto por la regla de unidad de materia. Adicionalmente, como se dijo, la validez hace relación al cumplimiento de ciertos requisitos sustanciales o de fondo impuestos por el ordenamiento; así, por ejemplo, una ley determinada no podrá desconocer los derechos fundamentales de las personas.”*

¹⁸¹ HERRERA ROBLES, Aleksey, *Aspectos generales del Derecho Administrativo Colombiano*, Op. Cit p. 112.

¹⁸² CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-669/04, M. P. Jaime Córdoba Triviño, que al respecto señaló: *“De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales. Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. De otra parte, para la aprobación de las leyes especiales dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general o de aprobación de las leyes comunes u ordinarias. Pero, a pesar de las distinciones de trámite que la Constitución consagra para la aprobación de cada tipo de ley especial, no fija un trámite particular que de manera integral rijan para la aprobación de alguna de tales leyes. Esta circunstancia conduce a que los asuntos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes especiales que no estén expresamente regulados en la Carta Política, se rijan por los principios constitucionales del proceso legislativo general.”*

¹⁸³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-228/10, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, en la que se dijo: *“Así, la Corte ha considerado que pueden distinguirse dos tipos de reserva de ley. Una de carácter ordinario, que opera cuando la Constitución, de manera expresa, ha señalado que determinadas materias específicas deben ser reguladas directamente por el legislador. Otra, de naturaleza estatutaria u orgánica, en donde la Carta Política no solo adscribe competencia exclusiva al legislador para regular el tópico, sino que obliga a que la norma correspondiente esté precedida de un trámite particular, relacionado generalmente con un mayor grado de exigencia en las mayorías congresionales exigidas para la aprobación del proyecto correspondiente.”*

¹⁸⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-1042/07, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló lo siguiente frente a las leyes orgánicas: *“En el constitucionalismo occidental, históricamente la ley orgánica ha cumplido diversas funciones: (i) complemento de*

principalmente por cumplir una función instrumental en cuanto sirven de parámetro para el diseño y estructuración de otras leyes, mientras que las “*leyes marco*”¹⁸⁵ fijan una serie de medidas al Ejecutivo respecto de ciertos límites que debe considerar al momento que decida poner en marcha su potestad reglamentaria.

Así las cosas, si bien la Corte Constitucional para declarar la inexequibilidad del párrafo 2° del artículo 11 del Proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, sostuvo que tal atribución sólo podía ser concedida por la Constitución Política, debe tenerse claro que fue la misma Constitución la que señaló:

“Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado: (...) “6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley”.

Aunado a ello, la Ley 1437 de 2011 estableció para todas las Salas lo siguiente:

“6. Cumplir las demás funciones que le señalen la ley y el reglamento interno”.

De esta manera, estas disposiciones, en ninguna parte excluyeron alguna categoría de ley para fijar las funciones del Consejo de Estado, incluso, de acuerdo a las categorías de leyes antes vistas. Resáltese que cuando la Corte Constitucional avocó el conocimiento del proyecto de ley citado, lo hizo en el marco de la revisión de un proyecto de ley estatutaria, que como antes vimos, se traduce en un trámite que brinda mayores garantías de participación, representatividad y discusión.

Con lo dicho hasta aquí, hemos comprendido que el hecho que el Consejo de Estado funja como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo significa que éste actúa como órgano de cierre de la Jurisdicción contenciosa administrativa y en consecuencia debe ser guardián de la unidad jurisprudencial y que a juicio de la Corte Constitucional esto no significa que llegue a actuar como Tribunal de Casación, ya que es una atribución dada constitucionalmente de manera exclusiva a la Corte Suprema de Justicia y pretenderlo cambiar sería tanto como verse obligado a modificar la Constitución, cuestión que si bien es la postura de la Corte, nosotros disentimos de ello por las razones antes esbozadas.

determinados contenidos del Texto Fundamental; (ii) criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo; y (iii) norma instrumental del procedimiento legislativo.”

¹⁸⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-438/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, que al respecto dijo: “Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha caracterizado la promulgación de leyes marco o cuadro bajo los siguientes parámetros: “1o. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto. 2o. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria. 3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido. 4o. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta. 5o. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública. 6o. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o “marcos” dados por el legislador en la respectiva Ley.”

SECCIÓN B. TENSIONES RESPECTO DE LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA, O COMO TRIBUNAL DE CASACIÓN.

Con lo estudiado en la Sección anterior, y a fin de proveer un contexto aún más amplio de la renombrada función casacionista, que le hace precisamente honor al recurso extraordinario de casación, acudimos a la definición que de éste último hace el tratadista Calamandrei, quien lo consideró como: *“un derecho de impugnación concedido a la parte vencida para hacer que la Corte de Casación anule, no toda sentencia injusta, sino solamente aquella cuya injusticia en concreto se demuestre fundada en una errónea interpretación de la ley”*¹⁸⁶. El maestro Calamandrei entonces, identifica el recurso de casación con una herramienta a través de la cual se resguardaba el imperio de la ley frente a la interpretación del juez, concediéndole la facultad de reclamarla por quien acredite el interés correspondiente.

Aunado a ello, hay otras perspectivas doctrinarias que advierten que la casación es: *“un instrumento que apareció gracias a una decisión política impulsada por la Regeneración sobre la centralización política y administrativa. Tener una legislación nacional, solamente producida por el Congreso en Bogotá, fue un fin protegido por la casación”*¹⁸⁷, bajo el amparo de esta apreciación, inferimos que el recurso de casación ostentó en sus orígenes una connotación política, puesto que se lo concibió como el mecanismo para contrarrestar, a través de la Rama Judicial, los padecimientos de la política de nuestro país, especialmente las secuelas de la fragmentación que dejó la vigencia de la federalización. Hasta aquí, entendemos que la casación es un medio de impugnación que ampara el imperio de la ley frente a las erróneas interpretaciones que de ella haga el juez, y que como consecuencia de ello se afecta a los particulares interesados en el proceso.

Por lo tanto, desde la dimensión política de la casación, tendríamos que admitir que ésta se ha entendido como: *“el instrumento que asegura la unificación, afianza el anhelado propósito de la igualdad –bien indiscutible e inalienable de toda sociedad–, cualquiera que sea su organización; por supuesto, que sin el concurso de la casación difícil es la aplicación uniforme de la norma jurídica, expresión última de la voluntad popular”*¹⁸⁸, la cual, por ser originaria de la Jurisdicción ordinaria, dio lugar a la definición de la competencia para decidir el recurso de casación por parte de la Corte Suprema de Justicia y en consecuencia ser considerada como Corte de Casación.

En efecto, la Corte Constitucional¹⁸⁹ partiendo de los escritos de Jorge Enrique Torres Romero, Guillermo Puyana Mutis y Waldo Ortuzar Latapiat, se refirió al mismo en los siguientes términos:

“El recurso de casación es un juicio técnico jurídico, de puro derecho sobre la legalidad de la sentencia (errores in iudicando), sobre el proceso en su totalidad o en diversos sectores del mismo (errores in procedendo), y excepcionalmente sobre las bases probatorias que sirvieron de sustentación para dictar la sentencia acusada. De ahí que la casación, como un juicio sobre la sentencia que es, no pueda entenderse como una instancia adicional, ni como potestad ilimitada para revisar el proceso en

¹⁸⁶ CALAMANDREI, Piero, *Casación civil*, Ed. Ediciones Jurídicas Europa- América, Buenos Aires, 1959, p. 17.

¹⁸⁷ GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, *La Casación como forma de centralización del poder. Una mirada histórica*, in, Revista de Derecho Público, N° 20, 2007, p. 21.

¹⁸⁸ ARDILA VELÁSQUEZ, Manuel Isidro, *Justificación de la casación*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 22, 2006, p. 10.

¹⁸⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, *Op. Cit.*, sentencia C-252/01.

su totalidad, en sus diversos aspectos fácticos y normativos, sino como una fase extraordinaria, limitada y excepcional del mismo.”¹⁹⁰.

Con lo anterior, confirmamos que el Consejo de Estado ha efectuado juicios técnico-jurídicos de sentencias, cuando confrontamos por ejemplo, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, previsto en el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, que advierte: “(...) *la sala anulará en lo pertinente la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan (...)*”, mientras que el extinto recurso extraordinario de anulación según el artículo 205 del Decreto 01 de 1984 señalaba “(...) *en caso que el recurso prospere, la sala procederá a reponer la sentencia anulada*”, efectos todos ellos asociados a los provocados por la sentencia que decide el recurso extraordinario de casación al que hace referencia el artículo 349 de la Ley 1564 de 2012, el cual dispone en su inciso final: “*En caso del recurso prospere, la sala procederá a reponer la sentencia anulada*”. Consecuentemente, con estos tres artículos, queda en entredicho si el recurso extraordinario de casación en verdad sólo se ocupa de hacer un juicio sobre la sentencia, o si al momento de casar la sentencia y dictar la que debe reemplazarla, resulta imposible dejar de pronunciarse sobre el asunto objeto de debate, tal como ocurre con el actual recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y como ocurrió con el inexistente recurso de anulación.

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-373 de 2003, interpreta el recurso de casación, así:

*“La casación es un instituto judicial consistente en (sic) un órgano único en el Estado (Corte de Casación) que, a fin de mantener la exactitud y la uniformidad de la interpretación jurisprudencial dada por los tribunales al derecho objetivo, examina, sólo en cuanto a la decisión de las cuestiones de derecho, las sentencias de los jueces inferiores cuando las mismas son impugnadas por los interesados mediante un remedio judicial (recurso de casación) utilizable solamente contra las sentencias que contengan un error de derecho en la resolución de mérito”.*¹⁹¹

En el mismo sentido la Corte también dijo:

*“El recurso de casación, en su base política y jurídica, tiene por objeto velar por la recta y genuina aplicación e interpretación de la ley, corrigiendo la infracción de la misma, y logrando en esta misión, al ser ejercida por un mismo y sólo tribunal, la uniformidad de la jurisprudencia. Esta finalidad de interés público, el respeto de la ley, sobrepasa en importancia a aquella otra de orden privado, cual es la reparación de los agravios que se puede inferir a las partes con las resoluciones violatorias de la ley.”*¹⁹²

Este alcance dado por la Corte Constitucional, al recurso extraordinario de casación, explica los dos principales propósitos por él perseguidos, uno, y el más importante de interés público, dirigido a la defensa del ordenamiento jurídico; y el otro, con un grado menor de importancia, al defender el interés particular de que se trate. Este criterio no es por nosotros compartido, puesto que tal como actualmente está consignado, el recurso extraordinario de casación, también se ocupa del interés particular y esto no lo hace menos importante.

¹⁹⁰ PUYANA MUTIS, Guillermo, TORRES ROMERO, Jorge Enrique, *Manual del recurso de casación en materia penal*, Ed. Temis, Bogotá, 1979, referenciado por la CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-252 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² ORTUZAR LATAPIAT Waldo, *Las causales del recurso de casación en el fondo en materia penal*, Ed. Editorial jurídica, Chile, 1958, referenciado por la CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-252 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Otra postura doctrinal del recurso extraordinario de casación es expuesta por el abogado español Ruiz Risueño quien considera que: *“el recurso de casación tiene por objeto fundamental, no tanto analizar las pretensiones de las partes, como comprobar el proceder en su caso de los órganos judiciales de instancia o doble grado, o más exactamente, comprobar si las resoluciones judiciales recurridas han incurrido o no en error judicial o vicios de actividad –de ahí la tasación de los motivos-, no pudiendo replantearse de nuevo la cuestión debatida en dichas instancias. Por eso, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que dicho recurso no puede ser considerado como una tercera instancia judicial.”*¹⁹³

En nuestro entorno nacional se explica la prohibición de que los recursos extraordinarios sean confundidos con una tercera instancia, por contravenir el principio de la doble instancia, considerado por la Corte Constitucional así:

*“La doble instancia –artículo 31 superior- es una garantía que se desprende del derecho de defensa y contradicción, el cual, a su vez, hace parte del principio del debido proceso –artículo 29. Su finalidad es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de la misma naturaleza y más alta jerarquía –lo que en principio es indicativo de mayor especialidad en la materia- con el fin de que decisiones contrarias a los intereses de las partes tengan una más amplia deliberación con propósitos de corrección. La doble instancia también está íntimamente relacionada con el principio de la “doble conformidad”, el cual surge del interés superior del Estado de evitar errores judiciales que sacrifiquen no sólo la libertad del ser humano, sino también importantes recursos públicos debido a fallos de la jurisdicción contenciosa que condenan al Estado bajo la doctrina del error jurisdiccional.”*¹⁹⁴

Por lo tanto, el ejercicio incorrecto de un juicio casacionista podría implicar el desbordamiento del principio de la doble instancia, proscrito en nuestro ordenamiento jurídico, bajo estas ideas, se entiende que el ámbito competencial sólo debería llegar hasta la confrontación del fallo con el ordenamiento jurídico.

Aunado a lo anterior, el escritor Ruiz Risueño precedentemente referenciado, estima que la unificación y armonización de la jurisprudencia es una consecuencia del correcto ejercicio y aplicación del recurso aquí renombrado, así: *“lo anteriormente expuesto debe entenderse sin perjuicio de la función de “armonización” y “uniformidad” de la jurisprudencia que a través de dicho recurso se produce, evitando la disparidad y contradicción entre órganos judiciales del mismo orden jurisdiccional, en este caso, del orden contencioso –administrativo, cuestión a la que nos referimos al estudiar el recurso de casación para unificación de doctrina”*¹⁹⁵, así las cosas, la unificación de la jurisprudencia, se explica como un efecto propio de la casación, ya que ese poder unificador es vital para cualquier jurisdicción.

En la misma línea, el catedrático Carrión Lugo expresa:

“En doctrina se señalan como finalidades del recurso las siguientes: a) Controlar la correcta observancia de la norma jurídica, lo que equivale a defender la ley contra las arbitrariedades de los Jueces en su aplicación (ejerce función nomofiláctica). b). Controlar el correcto razonamiento jurídico – fáctico de los jueces en la emisión de sus resoluciones, en base a los hechos y al derecho que apliquen al caso (ejerce función contralora de logicidad). c) Uniformar la jurisprudencia, en el sentido de unificar criterios de decisión, por ejemplo en la interpretación de normas, en la aplicación de determinadas normas en supuestos facticos análogos, etc (ejerce función uniformadora de

¹⁹³ RUIZ RISUEÑO, Francisco, *El proceso contencioso administrativo*, Ed. Colex, 7ª Edición, Madrid, 2008, p. 354.

¹⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-540/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁹⁵ RUIZ RISUEÑO, Francisco, *Op. Cit.*, p. 354.

decisiones judiciales). d). Contribuye con una de las finalidades supremas del proceso en general, cual es, la de obtener justicia en el caso concreto, cuando tiene que pronunciarse sobre el fondo de la controversia en sistemas como el nuevo en el que tratándose del derecho material no cabe el reenvío (ejerce función dikelógica). e) Tiene una finalidad política en el sentido de que interesa al ordenamiento político la aplicación correcta de la ley en el ejercicio de la función jurisdiccional. f). Tiene una función docente, en el sentido de que, por ejemplo, mediante la resolución en casación establecerá cuál es la correcta interpretación de una norma jurídica. g) Por último, en algunos sistemas legislativos, le atribuyen como finalidad el control de la calificación y valoración de los elementos probatorios efectuados por Jueces de mérito.”¹⁹⁶

En virtud de estas finalidades, cuyas denominaciones resultan un tanto complejas de entender pero que en términos generales se proponen defender la legalidad, el derecho y en definitiva el ordenamiento jurídico para que los razonamientos judiciales se hagan conforme a la ley, de tal suerte que se obtenga la unicidad de la jurisprudencia, la justicia aplicada a un caso concreto, la definición de los lineamientos conforme a los cuales se debe realizar la correcta interpretación de una norma jurídica, entre otras. Todas estas funciones no son ajenas a las finalidades hoy predicadas del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en el artículo 256 de la Ley 1437 de 2011, de ahí que encontremos otro punto de encuentro entre éste recurso con el de casación prescrito en la jurisdicción ordinaria.

Efectivamente, frente al punto de encuentro aludido, Jenny Rocío Briceño, autora del artículo titulado: “¿nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa? reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial”, reafirma la estrecha relación, entre el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial y el de casación, así:

*“La tarea de uniformar la jurisprudencia ha sido históricamente establecida como una labor de los Tribunales Superiores, y podemos referenciar sus albores con la Corte Suprema a través del Recurso de Casación. En este sentido, con la consagración del Recurso de Unificación Jurisprudencial en lo Contencioso- Administrativo podríamos presenciar lo que significará la consagración de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Corte Casacionista. Si bien existen múltiples diferencias entre casa (sic) uno de los recursos respecto de la Jurisdicción que se trate, su funcionalidad y efectos se acercan significativamente.”*¹⁹⁷

De igual forma, otros autores han reflexionado sobre la cercanía funcional entre el recurso de casación y el de unificación de jurisprudencia. Al respecto, Jenny Rocío Briceño, citando a Sánchez Baptista, menciona: “Coincidiendo con Sánchez Baptista (2011) se deduce que la unificación de jurisprudencia consolida en alguna manera al Consejo de Estado en un Juez muy cercano funcionalmente al de Casación.”¹⁹⁸

Sumado a lo anterior, otro autor, Juan Pablo Sarmiento-Eraza, destaca:

“Con la consagración del recurso de unificación jurisprudencial en lo contencioso-administrativo podríamos presenciar lo que significará la consagración de un Tribunal de lo Contencioso

¹⁹⁶ CARRIÓN LUGO, Jorge, *El recurso de casación*, in, Revista Jurídica Promoción 1973, UNMSM, Perú, p. 27.

¹⁹⁷ BRICEÑO BERMEJO, Jenny Rocío, *¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa? reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial*, in, Revista Iter Ad Veritatem, No. 11, 2013, p 49 -20.

¹⁹⁸ SÁNCHEZ BAPTISTA, N. R. (1 de Junio de 2011), *La Nulidad como Medio de Control en la Ley 1437 de 2011. Una Nueva Inconstitucionalidad?*, Bogotá, sin publicar, obra citada por BRICEÑO BERMEJO, Jenny Rocío, *¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa? reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial*, in, Revista Iter Ad Veritatem, No. 11, 2013, p 49.

*Administrativo de corte casacionista. Si bien existen múltiples diferencias que no vale la pena retomar entre el recurso extraordinario de casación y el de unificación jurisprudencial, en especial aquellos referidos a la técnica del recurso propiamente, su funcionalidad y efectos se acercan significativamente.*¹⁹⁹

Lo anterior a pesar de que, el autor referenciado anteriormente, considera lo siguiente:

*“La breve historia sobre la justicia administrativa antes expuesta permite anticipar tres conclusiones. En primer lugar, aunque se trató de una institución bastante próxima a la práctica francesa, no se configuró como órgano de unificación jurisprudencial, pero sí como un órgano de centralización administrativa en tanto controlaba los “excesos” de las entidades territoriales. Segundo, se optó por un diseño institucional muy particular, resultado de un acuerdo partidista: la Unión Republicana, tendiente a establecer un órgano judicial y técnico destinado al control de la administración pública, nacional y territorial, que finalmente se centraría en el control de ilegalidad, reparación de daños patrimoniales y contencioso-electoral, como juez de instancia.”*²⁰⁰

Inferimos de lo visto hasta aquí, que el recurso de casación en la jurisdicción ordinaria, comparte varios propósitos con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, y con algunos recursos extraordinarios traídos a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo que probablemente motivó a que el párrafo 2° del artículo 11 del Proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara, hubiese concedido la atribución de Corte de Casación en favor del Consejo de Estado, declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

Así, frente a la complejidad del debate, a la unión y relación de figuras en materia contenciosa administrativa y a los posibles reales fines u objetivos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con su consagración en el Código de Procedimiento Administrativo o de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el Doctor en derecho, Carlos Arturo Hernández Díaz, determina:

“En este código se regula el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, que busca asegurar la unidad en la interpretación del derecho su aplicación uniforme garantizando el derecho de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida, y cuando fuere el caso reformar los agravios inferidos a tales sujetos procesales esta mera enunciación del recurso de unificación jurisprudencial y su propia denominación nos pone de presente que lo que se quiso adoptar y lo que está empeñado el Consejo de Estado de tiempo atrás siguiendo la experiencia del proceso francés es introducir el recurso de casación en materia contenciosa administrativa que sin duda resulta bien controvertido porque al parecer aquí se revive el debate que tuvo oportunidad de abordar la Corte Constitucional cuando reviso la ley 1285 de 2010, ley estatutaria que modifico la ley 270 del 96, Sentencia C-713 de 2008 la Corte Suprema dijo que el Consejo de Estado no podía actuar como tribunal de casación, porque esa función no le había sido asignada por el constituyente, que por ejemplo ejercer el control de legalidad sobre las sentencias judiciales no es posible para el Consejo de Estado, porque era una atribución propia de una corte de casación calidad que no ostenta el Consejo de Estado, entonces ante esto es posible que exista la correspondiente demanda, ante la Corte Constitucional.

¹⁹⁹ SARMIENTO-ERAZO, Juan Pablo, *El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso-administrativo?*, in, Revista Universitas, Bogotá, N° 123, 2011, p. 277.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 259.

Ya hay varias demandas contra la ley, y una de ellas será esta, atendiendo a lo que ya se dijo que el Consejo de Estado, no podrá ser corte de casación y el recurso de unificación de jurisprudencia es introducir la casación en los procesos contencioso-administrativos, Surge el interrogante, que tan conveniente es introducir la casación en el contencioso administrativo, cuando precisamente el debate hoy es que tan justificada es la casación en los otros procesos, cuando la eficacia y los resultados que se obtienen no alcanzan a ser ni siquiera del 1%, se establece la probabilidad de que la sala plena avoque el conocimiento de los asuntos que están siendo objeto de debate ante los tribunales administrativos, si el consejo no puede evacuar a las secciones o sala plena, ¿cómo así que se dice que avocara el conocimiento? ¿qué tan constitucional es eso a la luz del art 31? que establece que la doble instancia se encuentra por una mera decisión del Consejo de Estado se pretermittirá al demandante una de las instancias, la primera instancia.”²⁰¹

No obstante lo anterior, es innegable que el común denominador entre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y el recurso extraordinario de casación, es la unificación jurisprudencial, claro está que éste último la da con ocasión de la función nomofiláctica frente a la defensa de todo el ordenamiento jurídico, lo que desde luego incluye la protección de la jurisprudencia; mientras que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene un espectro un poco más reducido, en el sentido que su función nomofiláctica la cumple respecto de la jurisprudencia, o más precisamente, desde lo que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo entiende por sentencias de unificación, al confrontar la “*sentencia recurrida*” con la “*sentencia de unificación*”.

Todo lo examinado nos ha dejado en el ambiente el gran interrogante referente a la función de un Tribunal de Casación, aspecto que no fue ajeno a los debates al interior de la Comisión de Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, miremos:

*“Doctor Aponte: (...) Esto llevó a que la Comisión Legislativa de hace dos años se preguntara: ¿Qué va a pasar con el Consejo de Estado? La respuesta que propuso la Comisión Legislativa fue que debíamos tratar de que el Consejo de Estado se convirtiera definitivamente en un gran tribunal de unificación jurisprudencial, modificando obviamente todas las competencias y, especialmente, creando unos recursos muy especiales que permitieran unificar la jurisprudencia, debido también a otro fenómeno que empezó a ocurrir (y que aún sigue ocurriendo), que hemos dado en llamar **la federalización de la jurisprudencia**”.*²⁰² (p. 451) (Negrilla fuera de texto).

Entendiendo por federalización de la jurisprudencia lo siguiente:

*“Cuando se habla de **“federalización de la jurisprudencia”** se alude a la situación que se presenta por el hecho de que la jurisdicción tenga alrededor de 34 tribunales, y de que las decisiones proferidas por ellos no lleguen al Consejo de Estado. Esto genera que sea perfectamente posible que sobre una misma cuestión haya 34 sentencias que eventualmente, pueden ser opuestas en dos, tres, cuatro o cinco tendencias, lo cual genera una inseguridad jurídica importante en las regiones. Esto llevó a pensar en la posibilidad de presentar un proyecto de ley solamente sobre un recurso extraordinario que permitiera resolver ese problema puntual y urgente que había allí. Sin embargo,*

²⁰¹ HERNANDEZ DIAZ, Carlos Arturo, *Cual es el concepto actual del precedente judicial*, disponible en: <http://teoriayfilosofiadelderecho.blogspot.com.co/2015/06/cuales-el-concepto-actual-del.html>

²⁰² MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ. *Op. Cit.*, p. 451.

posteriormente se consideró que era mejor dejar que esto se resolviera con el código.”²⁰³ (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Obsérvese que por décadas se había deseado que el Consejo de Estado actuara como un tribunal de unificación jurisprudencial, intentos buscados con los recursos extraordinarios y con una estructuración de las funciones y competencias.

A la luz de la doctrina internacional la doctrina francesa entiende por Corte de Casación, lo siguiente: “*la “Cour de cassation” no es un tribunal de instancia; solamente es juez de derecho. Su función consiste en pronunciarse sobre la legalidad de la resolución recurrida y no sobre el fondo del asunto*”²⁰⁴, de acuerdo con este planteamiento, este juez de derecho no puede sobrepasar, lo que en nuestro país denominamos “análisis técnico jurídico sobre la validez de la sentencia”. No obstante, el Ordenamiento Jurídico colombiano, al consagrar la casación y la unificación jurisprudencial en el país, por medio de los recursos de casación y el extraordinario de unificación de jurisprudencia, no solo reconoció que debía hacerse un debido análisis del derecho, sino que también facultó, según sus disposiciones legales (Código General del Proceso y la Ley 1437 de 2011), a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado, para acudir más allá del examen de validez de la sentencia, cuando los citados recursos se activen. De esta manera, en Colombia es válido el fin que apunta hacia la sustitución de la sentencia y el reparo de los derechos agraviados del recurrente, siempre y cuando, del análisis efectuado por la respectiva Corporación de la sentencia recurrida, se desprenda la efectiva vulneración, errónea interpretación o aplicación y negación del derecho mismo, ello sin obviar el cumplimiento de cada uno de los presupuestos de cada recurso. Así, en Colombia, en activación de estos recursos se permite incluso la reparación de los agravios causados a las partes y terceros perjudicados con la sentencia recurrida.

Continuando con la doctrina francesa del doctor Cadiet: “*el juez de casación no puede, en principio, sustituir la decisión de los tribunales de instancia por la suya; no puede más que anular la resolución recurrida y remitir el asunto ante un tribunal de instancia, a quien corresponderá resolver de nuevo el litigio: la “Cour de cassation” “casa, anula y remite”*”²⁰⁵, estos tres pasos procedimentales sintetizan las acciones llamadas a cumplir por los jueces de casación. Así, si estos fueran rebasados al no hacer un juicio de mera confrontación de la sentencia con la ley, podría dar lugar a la incursión de una tercera instancia. Empero, como se mencionó anteriormente, las concepciones referidas aquí del recurso de casación, han sido ampliadas en el caso de nuestro país, validándose de esta forma, la sustitución de la sentencia recurrida si es del caso y la reparación de los agravios causados a las partes.

La doctrina francesa también advierte que: “*la «Cour de cassation» es juez de la sentencia recurrida y no del asunto, en principio, la alegación de nuevos fundamentos a las pretensiones de las partes resulta inadmisibile*”²⁰⁶, esto nos brinda una clave para diferenciar las funciones de un juez de casación a la luz de la doctrina internacional, pues según su interpretación, aquél sólo se ocupará de la “sentencia” y no del “asunto”, de no ser así, sería tanto como fungir como un juez de instancia, pues en el primer evento importa el examen de lo decidido por el juez de instancia en un caso concreto pero confrontado con la ley, mientras que en el segundo, están en sede de impugnación precisamente para que el superior jerárquico, conforme a las solitudes hechas por las partes, se pronuncie sobre el fallo impugnado.

²⁰⁴ CADIET, Loic, *El sistema de la Casación Francesa*, p. 4, 10, disponible en: <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c2cad.pdf>

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ *Ibidem*

Esta estrategia diferenciadora también es compartida por el catedrático Parada, quien refiriéndose al modelo español plantea que: “*el juez de casación, sin embargo, no revisa la determinación y fijación de los hechos realizada por el juez inferior, por la casación, como se dijo, es un recurso síntesis de la anulación y la apelación por motivos de derecho. En puridad, el juez de casación, juez de control negativo, no debiera dictar una nueva sentencia en sustitución de la que casa o anula, sino reenviarla al juez autor de la sentencia para que dicte una nueva, ajustándose a los términos de la sentencia de casación, con lo que además ejerce sobre éste una acción educativa y disciplinar.*”²⁰⁷ (Negrilla fuera de texto).

Por lo tanto, el examen casacionista debería, según la doctrina internacional, específicamente la francesa y la española, enfocarse exclusivamente en la sentencia de instancia recurrida, ya que la consecuencia inmediata de casar una sentencia según la doctrina Francesa, debiera ser la remisión del expediente para que el juez de instancia decida el asunto de fondo conforme a los lineamientos dados por el juez de casación, lo que entre otras evitaría una mayor congestión judicial en cabeza del órgano de cierre.

Adicionalmente, el maestro Parada evidencia que el comportamiento del recurso de casación no ha sido estático, por el contrario: “*con el paso del tiempo las funciones de la casación se han modificado o ampliado, atendiéndose con ella un triple frente: mantener en los límites de la competencia al juez inferior, vigilar la observancia por éste de las formas procesales y, en fin, regular y unificar la aplicación del Derecho a través del respeto a lo establecido por la jurisprudencia de los Tribunales superiores*”²⁰⁸, frentes, que no son ajenos a los propósitos de los recursos extraordinarios, particularmente si nos referimos al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y a los que le precedieron como el de súplica y anulación.

Además, de lo planteado bajo el contexto de la doctrina internacional, en Francia es un: “*juez de casación, que decide en forma extraordinaria sobre las Sentencias dictadas por las Cortes Administrativas de Apelación y respecto de buena parte de las decisiones de las determinadas jurisdicciones especiales que no llegaran por la vía del recurso de apelación*”²⁰⁹, en estos términos, sólo en los eventos expresamente consagrados por la ley y de manera extraordinaria, es que debe originarse el control negativo aludido y sólo para la verificación de la sentencia recurrida.

Con todo lo que hemos visto hasta aquí, y a pesar de lo dicho por la Corte Constitucional y la doctrina francesa y española, el doctor Galindo Vácha cita al maestro René Chapus quien al referirse a los antecedentes del Consejo de Estado Francés y concretamente a la reforma dada con la Ley del 31 de diciembre de 1987, que, entre otras, dispuso la entrada en funcionamiento de cinco cortes administrativas, señaló que: “*el Consejo es más juez de casación que de instancia. (...). Como supremo juez de casación, el Consejo de Estado asegura la unidad jurisdiccional y un único sendero del derecho administrativo, que les servirá de norte a las autoridades jurisdiccionales inferiores*”²¹⁰, aspecto que complementa en el sentido de señalar que el citado Consejo de Estado además funge como juez de segunda instancia y juez de única instancia, centrándonos para nuestros fines académicos en la función casacionista, por ser el tema en discusión.

²⁰⁷ PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 12ª Edición, Madrid – Barcelona, 2000, p. 772.

²⁰⁸ *Ibidem* p. 771. En el texto también se dijo: “*Nació la casación con la Revolución Francesa como una técnica para reprimir, con un control puramente negativo, las tentativas de los jueces de invadir las competencias legislativas.*”

²⁰⁹ GONZÁLEZ RODRIGUEZ, Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Universidad Libre, 12ª Edición, Bogotá 2007, p. 519.

²¹⁰ GALINDO VÁCHA, Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Temis, 3ª Edición, Bogotá, 2013, p. 107.

Aunado a lo anterior y a pesar de las determinaciones de la doctrina internacional, la Corte Constitucional en sentencia T-321 de 1998²¹¹, provee las siguientes conclusiones relacionadas a la casación, que a continuación nos permitimos transcribir y clasificar:

- Un juez de casación, no se pronuncia sobre el asunto sino sobre la sentencia:

*“La Corte, como tribunal de casación, no resuelve sobre los casos en sí, sino sobre las sentencias dictadas en cada uno de ellos por los respectivos jueces de instancia, a fin de establecer si, al dictar la sentencia, éstos incurrieron en violación directa o indirecta de las normas de derecho sustancial que se dice fueron transgredidas por el fallador de instancia, o si se incurrió por éste en errores in procedendo que, conforme a la ley, autoricen casar la sentencia impugnada.”*²¹² (Negrilla fuera de texto).

- Los principales propósitos de un juez de casación son la unificación de la jurisprudencia y la realización del derecho objetivo:

*“La casación, definida por el legislador como un recurso extraordinario y excepcional, tiene dos funciones primordiales: la de unificar la jurisprudencia nacional, y la de proveer la realización del derecho objetivo, función que se ha denominado nomofiláctica o de protección de la ley.”*²¹³

- El juez de casación puede transformar su función casacionista por la de instancia con el fin de sustituir la sentencia casada:

*“Por consiguiente, sólo cuando el tribunal de casación ha encontrado que, evidentemente, el juez de instancia incurrió en un error de aplicación, apreciación o interpretación de la norma sustancial que se alega, y casa la sentencia, podrá pronunciarse sobre el caso concreto, actuando ya no como tribunal de casación sino como juez de instancia. La razón, la necesidad de un pronunciamiento que reemplace el que se ha casado.”*²¹⁴

Dentro de las tres conclusiones tomadas del fallo constitucional, las dos primeras están en concordancia con lo antes planteado, sin embargo, la última, riñe con lo que a la vista de la doctrina francesa es inadmisibles, y es que el juez de casación transforme su función casacionista en la de un juez de instancia, puesto que si bien es claro que al casar la sentencia, la consecuencia inmediata es enmendar lo decidido en la sentencia recurrida, esto debe hacerse por el juez de instancia y no por el juez de casación, a pesar de ello, consideramos que la Corte Constitucional llega a la tercera conclusión debido a que va en plena consonancia con lo preceptuado en la Ley 1564 de 2012 en su artículo 349²¹⁵ que alude al recurso extraordinario de casación, en el siguiente sentido:

²¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-321/98, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

²¹² *Ibidem.*

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ *Ibidem.*

²¹⁵ LEY 1564 DE 2012, artículo 349, el cual dispone: “Sentencia. Una vez elaborado el proyecto de sentencia la Sala podrá fijar audiencia si lo juzga necesario. La audiencia se realizará bajo la dirección efectiva del Presidente de la Sala, quien podrá limitar las intervenciones de las partes a lo que sea estrictamente necesario. Los magistrados podrán interrogar a los abogados sobre los fundamentos de la acusación contra la sentencia. En la misma audiencia la Sala podrá dictar la sentencia si lo estima pertinente. En la sentencia, la Sala examinará en orden lógico las causales alegadas por el recurrente. Si prospera la causal cuarta del artículo 336, dispondrá que según el momento en que ocurrió el vicio la autoridad competente rehaga la actuación anulada; si se acoge cualquiera otra de las causales, la Corte casará la sentencia recurrida y dictará la que debe reemplazarla. Cuando prospere un cargo que sólo verse sobre parte de las resoluciones de la sentencia, procederá el estudio de las demás acusaciones. Antes de dictar sentencia de instancia, la Sala podrá decretar pruebas de oficio, si lo estima necesario. La Sala no casará la sentencia por el solo hecho de hallarse

“Artículo 349. Sentencia. Una vez elaborado el proyecto de sentencia la Sala podrá fijar audiencia si lo juzga necesario. La audiencia se realizará bajo la dirección efectiva del Presidente de la Sala, quien podrá limitar las intervenciones de las partes a lo que sea estrictamente necesario. Los magistrados podrán interrogar a los abogados sobre los fundamentos de la acusación contra la sentencia. En la misma audiencia la Sala podrá dictar la sentencia si lo estima pertinente. En la sentencia, la Sala examinará en orden lógico las causales alegadas por el recurrente. Si prospera la causal cuarta del artículo 336, dispondrá que según el momento en que ocurrió el vicio la autoridad competente rehaga la actuación anulada; si se acoge cualquiera otra de las causales, la Corte casará la sentencia recurrida y dictará la que debe reemplazarla. Cuando prospere un cargo que sólo verse sobre parte de las resoluciones de la sentencia, procederá el estudio de las demás acusaciones. (...)”
(Subrayado fuera de texto).

Así, si el lente con el que se leyera este artículo fuera lo dicho por el doctor Parada y la Corte de Casación francesa, podría concluirse que están lejos tanto la Jurisdicción ordinaria como la Jurisdicción contenciosa administrativa para ser consideradas como Corte de Casación, pues como antes se advertía, los efectos de las sentencias que deciden tanto el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia como el recurso extraordinario de casación (artículo 349 de la Ley 1564 de 2012) son coincidentes con lo previsto en el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, así:

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

Así las cosas, de los planteamientos esgrimidos se puede determinar que, en el ordenamiento jurídico de nuestro país, la concepción, noción y fines del recurso de casación han sido ampliados y extensivos a otras consecuencias (como la sustitución de la sentencia y la reparación de agravios), las cuales, a pesar de que no sean admisibles para la doctrina internacional, sí son totalmente válidas en Colombia, en la medida en que se sustentan en normas plenamente vigentes y, por ende, aplicables. Igualmente, son esos amplios fines y consecuencias los que relacionan estrechamente al recurso de casación con el de unificación jurisprudencial, pues para ambos se concibe el fin de lograr la unidad jurisprudencial, sustituir la sentencia recurrida y de ser el caso, reparar los agravios causados a las partes y terceros perjudicados.

Aunado a lo anterior, lo que llama la atención es que mientras aquí debatimos sobre la condición de Tribunal de Casación en favor del Consejo de Estado, el señor Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Isaac Nader, con ocasión de la celebración de los 120 años de la Corte Suprema de Justicia como Corte de

erróneamente motivada, si su parte resolutive se ajusta a derecho, pero hará la correspondiente rectificación doctrinaria. Si no prospera ninguna de las causales alegadas, se condenará en costas al recurrente, salvo en el caso de que la demanda de casación haya suscitado una rectificación doctrinaria.”

Casación afirmó que “*el carácter definitivo del recurso extraordinario de casación ha volado en átomos. La Corte Suprema de Justicia, aunque así fue ratificada por el Constituyente de 1991, en la práctica ya ni siquiera es órgano máximo de la jurisdicción ordinaria, porque ha sido admitido que las sentencias de casación tengan la posibilidad de una nueva revisión por cualquier juez de la República mediante la acción de tutela.*”²¹⁶

En el marco del citado evento, esta premisa fue el sentir mayoritario de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, expresado en cada una de sus ponencias, por considerar que la función de casación estaba quedando como una mera formalidad, ya que la invasión de la Corte Constitucional en sede de tutela y amparados en el ejercicio de su función unificadora como garante de los derechos fundamentales de los particulares, afectaba los criterios sentados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia la unidad jurisprudencial, lo que era inaceptable, ya que todos los jueces fungen como jueces constitucionales y en esa medida todas las decisiones judiciales tendrán que contemplar los derechos fundamentales.

En contraposición con lo anterior, un sector de la doctrina sigue sosteniendo que: “*es necesario a corto plazo una reforma en tal sentido, con la finalidad de otorgarle al Consejo de Estado su función de “Corte de Casación”, relevándolo de la mayoría de sus competencias de instancia, para que pueda cumplir de mejor manera con las funciones que aún sin esa denominación, ha venido desarrollando: unificación de jurisprudencia – garantizar el principio de legalidad, en su concepción de bloque de constitucionalidad- y hacer prevalecer el derecho sustancial*”²¹⁷.

A pesar de lo dicho, tal como lo demostramos, el recurso extraordinario de unificación, carga con el peso de las inconsistencias del pasado, ya que sus vaguedades regulatorias impiden la efectividad de la unidad de la interpretación del derecho, y aunque un sector de la doctrina cree que por guardar semejanzas con el recurso extraordinario de casación de la Jurisdicción ordinaria, esta es razón suficiente para advertir que el Consejo de Estado funge materialmente como Tribunal de Casación, lo cierto es que esta postura olvida que en realidad tal función no es ni superior ni más importante que la que ejerce el Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, si bien los argumentos que la Corte Constitucional usó para declarar la inconstitucionalidad de la expresión contenida en el parágrafo 2 del artículo 11 del Proyecto de Ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia*”, no fueron del todo convincentes, por las razones vistas y después de saber de primera mano que la función de la Corte Suprema de Justicia como único Tribunal de Casación se está debilitando, entonces no se encuentran motivos suficientes para apostar por tal facultad en cabeza del Consejo de Estado.

De otra parte, recordemos que la función casacionista tal como acontece en nuestro ordenamiento jurídico se aleja de lo que comprende la doctrina francesa y española, principalmente porque los fines tanto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (artículo 256²¹⁸ de la Ley 1437 de 2011) como del recurso

²¹⁶ ISAAC NADER, Carlos, *Op. Cit.*, p. 25.

²¹⁷ GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos, *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*, Ed. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2014, p. 217.

²¹⁸ Artículo 256. Fines. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.

extraordinario de casación (artículo 333²¹⁹ de la Ley 1564 de 2012) son más extensos y amplios, así, además de velar por la correcta aplicación e interpretación del derecho, con ellos se persigue la unidad, sea en general del ordenamiento jurídico o específicamente de la jurisprudencia, y si es del caso, reparar los agravios causados a las partes del proceso, es decir, cuando del análisis efectuado de la sentencia recurrida se determina que hay lugar a decretar la casación o la procedencia del recurso de unificación jurisprudencial y el respectivo Tribunal decida que, con el actuar incorrecto del juez de instancia, se ocasionaron una serie de perjuicios a las partes y/o terceros afectados. Esta cuestión es inconcebible a la luz de la doctrina extranjera, ya que en sus términos, el juez de casación es aquel que efectúa un juicio sobre la sentencia propiamente dicha y no sobre el asunto.

Además de lo dicho, según Pérez Vives la reparación de los agravios causados a las partes, constituye uno de los fines del recurso de casación, a pesar de que también reconoce el carácter de su importancia, dentro de los fines del mencionado recurso, así:

“Desvirtúan pues la naturaleza del recurso y su objeto primordial aquellos magistrados que consideran su misión cumplida al defender los intereses de las partes en litigio, y creen que administran sana justicia cuando proceden conforme a esa consideración de enmendar los agravios inferidos a las partes contendientes, sin recapacitar en que este es uno de los fines, y por cierto el de menos transcendencia, de la casación; y que hay otros más graves y de influjo más general y permanente v. gr., la defensa de la ley y la proclamación de la doctrina en abstracto”²²⁰.

Sin embargo y a pesar de los pronunciamientos de la doctrina internacional, el mismo Dr. Parada reconoció el dinamismo en la concepción y contenido del recurso de casación y, por ende, no es predicable argüir la contradicción entre uno y otro sistema, pues ello refleja la cultura jurídica de cada país, la expresión de su soberanía (aunque también se evidencia la interdependencia entre los países en el ámbito global) y la diferencia que puede presentarse entre el modelo a implantar y el modelo efectivamente implantado en la legislación de cada país, con lo cual solo se confirma la diversidad en la aplicación de los trasplantes legales de un país a otro, en el caso de Colombia, cuya regulación administrativa se ve influenciada por el sistema francés y en virtud de la interdependencia actual, por los sistemas jurídicos de otros países, junto a la aplicación de la cultura jurídica propia del sistema colombiano.

Conclusión de Capítulo.

En este capítulo, despejamos el interrogante en torno a la naturaleza del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, que le hace responsable como órgano de cierre de la Jurisdicción contenciosa administrativa de velar por la unidad jurisprudencial, lo cual se enlaza con el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, en la medida en que su finalidad, es precisamente lograr que al interior de la Jurisdicción, no hayan sentencias opuestas o contradictorias a los criterios jurisprudenciales consignados en los fallos de unificación, aún, con las fallas que haya dejado el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011.

²¹⁹ Artículo 333. Fines Del Recurso De Casación. El recurso extraordinario de casación tiene como fin defender la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, lograr la eficacia de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia en el derecho interno, proteger los derechos constitucionales, controlar la legalidad de los fallos, unificar la jurisprudencia nacional y reparar los agravios irrogados a las partes con ocasión de la providencia recurrida.

²²⁰ PÉREZ VIVES, Álvaro, *El recurso de casación en materias civil, penal y del trabajo*, Ed. Temis, Bogotá, 1966, p. 39.

De esta forma, al contrastar tal naturaleza y con ello, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con la función casacionista de la Corte Suprema de Justicia, en virtud del recurso de casación, si bien se encontraron puntos coincidentes entre ambos recursos, esto no fue razón suficiente para considerar que en efecto estábamos ante la transformación del Consejo de Estado como Corte de Casación, ya que bajo los preceptos doctrinales extranjeros, el hecho de evidenciar que los dos recursos citados, resolvían el asunto cuando reemplazaban o sustituían la sentencia recurrida, era suficiente para descartar el ejercicio de una real función casacionista. En suma, llegamos a la conclusión que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, no alteró la función del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de manera que a nuestro juicio no es dable considerarlo como Corte de Casación.

Finalmente quisimos culminar nuestra labor de construcción del presente proyecto, abordando este tema, en razón a que la doctrina ha discutido la similitud entre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia con el recurso extraordinario de casación.

Por ello nació en nosotros la idea de estructurar este aparte, porque el tema central de la presente investigación se basó en el estudio del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, resultando ser un tema novedoso, y qué mejor que finalizar nuestro trabajo proponiendo al lector un nuevo debate del que aún hacen falta muchos elementos por desarrollar.

CONCLUSIONES GENERALES

En el marco de los argumentos esgrimidos a lo largo de la investigación, podemos considerar cumplido el objetivo general de nuestra investigación referente al análisis de la inserción del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, consagrado en la Jurisdicción contenciosa administrativa en el Capítulo II del Título VI, Parte Segunda de la Ley 1437 de 2011, el cual se posicionó como uno de los institutos más novedosos integrados en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, encaminado a preservar la unidad jurisprudencial.

De este modo, para cumplir con nuestro primer objetivo indagamos sobre la naturaleza jurídica del medio de impugnación extraordinario haciendo una remisión histórica y crítica respecto de sus primigenias finalidades, con ello, confirmamos la premisa según la cual los citados medios fueron originalmente concebidos como mecanismos para la obtención real de la unidad jurisprudencial, no obstante, si bien el propósito fue bien intencionado, la intermitencia de su regulación y en definitiva la ausencia de planificación lo terminó desvirtuando, por ello, podemos afirmar que fue el recurso extraordinario de súplica como originalmente se planteó, el medio a través del cual se pretendió reguardar la unidad jurisprudencial, pero que al sufrir notables cambios, contrario a favorecer el fin unificador de orden jurisprudencial, optó en su lugar por la protección de las normas sustanciales, más vinculado a la vocación del extinto recurso extraordinario de anulación. Con estas consideraciones, vislumbramos las posibles fallas a las que se exponía la guarda de la unidad jurisprudencial en la Jurisdicción contenciosa administrativa.

Análogamente, para la consecución del segundo objetivo, evidenciamos la relación existente entre la noción de jurisprudencia, del precedente judicial, del nuevo concepto de las sentencias de unificación jurisprudencial, con en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, basándonos en ello, verificamos las discusiones al interior de la Comisión de Reforma a la Jurisdicción contenciosa administrativa, confirmamos de un lado, la contradicción de las sentencias al interior de la Jurisdicción contenciosa administrativa, y del otro lado, la urgencia de su atención por parte de los comisionados. Paso seguido, al adentrarnos en la regulación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en la Ley 1437 de 2011, constatamos la manifiesta dificultad a la que se exponía al citado recurso, especialmente por aquello del alcance retroactivo que se le concedió a las sentencias de unificación jurisprudencial, que como lo dejamos expuesto, en nada favorecía la unidad de interpretación del derecho y la realización de la seguridad jurídica. Siendo este punto uno de los elementos más importantes de la presente investigación, por cuanto, dio pie para formular una serie de críticas a las disposiciones legales, como para realizar una propuesta de reforma al texto final de algunos artículos de la Ley 1437.

Frente al tercer objetivo, el análisis de nuestra investigación se reforzó con el sistema de mayorías, confrontado con datos estadísticos, referidos a la emisión de sentencias de unificación por la Sala de lo Contencioso Administrativo y por las Secciones durante dos lapsos de tiempo, los cuales, fundamentaron nuestro desacuerdo frente a la disposición del artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que se expusieron las razones para evidenciar que tal proceder no sería la vía conducente para lograr la unidad de la jurisprudencia, más cuando las presuntas decisiones de unificación serían la expresión de cada Sección o Subsección del Consejo de Estado, así mismo, se constató la insuficiencia de un número de representantes para efectuar la unificación. Con observancia de ello, se formuló una propuesta de reforma al articulado de la Ley 1437, relacionado con el recurso extraordinario de unificación, según la cual, siguiendo el modelo de la Corte Constitucional y la aplicación del sistema de mayorías del Congreso de la República, ante un asunto de unificación, es así como se validó que el conocimiento del citado recurso fuera de conocimiento de la Sección

respectiva según su especialidad y experticia, un magistrado ponente realizara el proyecto de sentencia, el cual sería sometido a decisión por parte de la sala plena del Consejo, cuya determinación final sería acogida por mayoría absoluta. De esta forma, se aplicarían el sistema de mayorías y el conocimiento específico de cada sección, para dar una mejor decisión de unificación. Siendo esta propuesta de reforma, uno de los elementos claves en esta investigación, pues con ella, a nuestro juicio, sería realmente posible la unificación de la jurisprudencia.

Por último, para abordar el cuarto objetivo, se estudió la naturaleza de la función del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la cual a este Tribunal le correspondía, por un lado, actuar como órgano de cierre en la Jurisdicción contenciosa administrativa y por otro, ser el garante y vigilante de la unidad jurisprudencial, así, junto al advenimiento del Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, se suscitaron una serie de opiniones que afirmaban la transformación del Consejo de Estado en una Corte de Casación, dada la estrecha relación entre los fines del recurso de casación y los del recurso de unificación.

Esta discusión tuvo como fuente el pronunciamiento de la Corte Constitucional, quien en sentencia C-713 de 2008 había dejado claro que el Consejo de Estado no podía fungir bajo ningún punto como Corte de Casación, entre otras porque se trataba de una función concedida constitucional y excluyente a la Corte Suprema de Justicia; si bien sus argumentos no fueron suficientemente convincentes, lo cierto es que terminamos confirmándolos, entre otras razones, porque la función casacionista en Colombia no se comportaba igual que en ordenamientos jurídicos como el español y el francés, pues si bien se encontraron similitudes entre el recurso de casación de la jurisdicción ordinaria y el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, en ambos casos esto no parecía cambiar la naturaleza del Consejo de Estado, ni estar conforme con una efectiva función casacionista a la luz de la doctrina internacional, más cuando se evidenció que la función de Corte de Casación de la Corte Suprema de Justicia, se estaba deteriorando con la intervención de la Corte Constitucional en sede de tutela contra fallos de la jurisdicción en mención, de manera que estos y otros más elementos, nos llevaron a concluir que, en efecto, no estábamos ante tal circunstancia y vimos cómo el debate en dicho sentido perdía fuerza por lo que estaba atravesando la Jurisdicción.

Conforme a lo planteado a lo largo del texto investigativo y otorgando respuesta a la pregunta de investigación planteada al inicio del mismo, sobre si ¿el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia al que hace referencia la Ley 1437 de 2011, es el medio de impugnación extraordinario que logrará la unidad jurisprudencial de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa? Determinamos que, en definitiva, es difícil atribuirle a un solo recurso un fin tan importante, como lo es la unidad jurisprudencial, con lo cual se constataría en parte la hipótesis No. 3. Pero enfocándonos más, en la hipótesis No. 2, principalmente, consideramos que el origen y la consagración del recurso, junto con las múltiples dificultades de su redacción final, la amplitud del artículo 270 con la indefinición temporal que éste conlleva, al no fijarse en la ley una fecha a partir de la cual se cobijara a las sentencias con los efectos de unificación, haciéndolos extensivos a aquéllos fallos que hubiesen sido expedidos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, siempre que se tratara de los asuntos contemplados en la ley, lo que obstaculizaría su ubicación. Todas estas dificultades nublaron y si se quiere, negaron, la posibilidad de que el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, unificara la jurisprudencia.

De esta manera, los argumentos aquí esgrimidos denotan la enorme complejidad del tema y sus diferentes aristas, complejidad que no ha sido posible resolverla, por cuanto, el articulado actual y vigente refleja una serie de contradicciones sobre la aplicación del recurso, como la atribución competencial para su decisión. Así, si bien el recurso actualmente tiene muchas dificultades para lograr su cometido, no quiere decir ello que,

mediante unas modificaciones, el recurso no pueda hacerlo (tal como se propuso). Por el contrario, podría llegar a ser una herramienta muy útil y garantista a la luz de los derechos de los administrados y con ello, convertirse en un mecanismo muy positivo para la preservación de un ordenamiento jurídico uniforme, claro, comprensible y coherente, siendo una de las formas de preservación, la tan anhelada unificación de la jurisprudencia.

INDEX JURISPRUDENCIAL

A continuación, se relaciona la temática de cada uno de los fallos de las Altas Cortes a los que nos remitimos, conforme a los Capítulos en que fueron del presente estudio:

Capítulo I. Recuento histórico de los recursos extraordinarios en la jurisdicción contenciosa administrativa y su vínculo original con la unidad jurisprudencial del consejo estado.

Sección A.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C - 418/94, M.P. Jorge Arango Mejía. Diferencia entre acción de revisión y recurso extraordinario de revisión.

Sentencia T – 103/14, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Garantía de los recursos ordinarios y extraordinarios.

Sentencias Consejo de Estado:

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial Transitoria de Decisión 4D, Sentencia de diciembre 5 de 2005, Radicado: 11001-03-15-000-2002-00118-01(S), M.P. Maria Claudia Rojas Lasso. Ejecutoriedad de las sentencias.

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de abril 7 de 2015, Radicado: 11001-03-15-000-2006-00318-00(REV), M.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez. El recurso extraordinario.

Sección B.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C-180/06, MP. Jaime Araujo Rentería. Demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los Arts. 2º y 3º de la Ley 954 de 2005.

Sentencia C-520/09, M. P. María Victoria Calle Correa. Procedencia recurso extraordinario de revisión.

Sentencias Consejo de Estado:

Sentencia de septiembre 15 de 1986, M.P. Joaquín Vanín Tello. Recursos extraordinarios de anulación y de súplica. Diferencias.

Capítulo II. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en la jurisdicción contenciosa administrativa estudio desde la unidad jurisprudencial del consejo de estado.

Sección A.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C-104/93, MP. Rocio Mercedes Araujo Oñate. Definición de “jurisprudencia”.

Sentencia C-836/01, MP. Rodrigo Escobar Gil. Doctrina legal, doctrina probable y doctrina más probable. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Cambio de jurisprudencia. Sobre el Consejo de Estado. Actividad judicial.

Sentencia T- 468/03, MP. Rodrigo Escobar Gil. Unificación del ordenamiento jurídico.

Sentencia T-292/06, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Definición de precedente. Unidad del ordenamiento jurídico-Unificación de la jurisprudencia.

Sentencia C-539/11, MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Carácter vinculante del precedente judicial de las altas Cortes por autoridades administrativas.

Sentencia C-634/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Carácter vinculante del precedente judicial de las altas Cortes.

Sentencia C-811/11, MP. Mauricio González Cuervo. Sentencias de unificación en materia administrativa.

Sentencia T-360/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Precedente vertical y horizontal.

Sentencia SU-230/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Concepto de jurisprudencia en vigor.

Sentencia C-621/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Doctrina legal, doctrina probable y doctrina más probable.

Sección B.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia T-227/94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. Principio de seguridad jurídica.

Sentencia T-284/94. M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Principio de seguridad jurídica-consecuencias de la indeterminación.

Sentencia C-252/01, M. P. Carlos Gaviria Díaz. Principio de unidad del ordenamiento jurídico-respeto y aplicación del precedente.

Sentencia C-713/08, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Consejo de Estado no puede fungir como Tribunal de Casación.

Sentencia C-250 /12, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Principio de seguridad jurídica.

Capítulo III. Confrontación del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con el principio de seguridad jurídica y de mayorías, y las estadísticas sobre sentencias de unificación.

Sección A.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C-141/10, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Democracia y sistema de mayorías.

Sentencia C-1017/12, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Democracia Participativa.

Sentencia SU-221/15, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Democracia y sistema de mayorías.

Capítulo IV. Incidencias de la instauración del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en la función del consejo de estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

Sección A.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C-295/02, M. P. Álvaro Tafur Galvis. La administración de justicia y su reforma mediante ley estatutaria.

Sentencia C-373/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. La validez de las normas.

Sentencia C-669/04, M. P. Jaime Córdoba Triviño. Leyes ordinarias y leyes especiales.

Sentencia C-1042/07, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Sobre leyes orgánicas.

Sentencia C-713/08, M. P. Clara Inés Rojas. Estudio constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 023/06 Senado y No. 286/07 Cámara “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”. Con el cual se declara la inexecutable de la expresión “*el Consejo de Estado también podrá actuar como Corte de Casación Administrativa.*”, del párrafo segundo del artículo 11 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, [...] y EXEQUIBLE el resto del mismo párrafo.”

Sentencia C-228/10, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Tipos de reserva de ley.

Sentencia C-438/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre leyes marco.

Sentencia C-816/11, M. P. Mauricio González Cuervo. Máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. Funciones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional respectivamente.

Sentencia C-818/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Ley estatutaria en Colombia.

Sentencias Consejo de Estado:

Sentencia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola Exp. (IJ-030). Creación del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y la Ley 130 de 1913.

Sentencia del 9 de agosto de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00013-00(43045). El Consejo de Estado como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sentencia de septiembre de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: (AP) 170013331003201000205 01 11. El Consejo de Estado como Tribunal Supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Sección B.

Sentencias Corte Constitucional:

Sentencia C-252/01, M. P. Carlos Gaviria Díaz. Recurso de Casación.

Sentencia C-540/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Principio de la doble instancia.

Sentencia T-321/98, M. P. Alfredo Beltrán Sierra. El juez de casación.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS Y TRATADOS.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID), AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA (APC). GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS O DE APC COLOMBIA, *Aproximación a la historia de una década de transformaciones en la justicia colombiana*, Ed. Corporación Excelencia en la Justicia (Cej), 1ª Ed, Bogotá, 2013, p. 143

BREWER CARIAS, Allan R., *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina*, Bogotá, México, Buenos Aires, Santiago, Caracas, Lima, Ed. LEGIS, 2003, pp. 1-17.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Medellín, Ed. Señal Editorial Ltda, 7 Edición, 2009, p. 149.

CALAMANDREI, Piero, *Casación civil*, Ed. Ediciones Jurídicas Europa- América, Buenos Aires, 1959, p. 17.

CÁRDENAS BORRERO, Tiberio, PEREZ COLMENARES, Ramiro, MORALES RESTREPO, Didier, *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Comentado*, Ed. Leyer, Ed. 24ª, 2015, p. 366.

CONSEJO DE ESTADO, *Memorias Seminario internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, p. 374.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Colección Reformas en la Rama Judicial, Tomo I: Descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa*, 2ª Ed., Bogotá, 2004, pp. 154 – 156.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ), *Colección Reformas en la Rama Judicial, Tomo III: Estrategias para la descongestión en lo contencioso administrativo: Proceso modelo y Proceso Testigo*, Bogotá, 2006, p 19.

GALINDO VÁCHA, Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Temis, 3ª Edición, Bogotá, 2013, p. 107.

GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos, *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo*, Ed. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2014, p. 217.

GÓMEZ ARANGUREN, Gustavo, *Derecho administrativo*, Ed. ABC Editores Librería Ltda., Bogotá, 2004, p. 92.

GÓMEZ CARDONA, Efraín, *Nuevo Derecho Administrativo Colombiano*, Ed. Biblioteca Jurídica Dike, 1ª Edición, Medellín, 1995, pp. 592-593.

GONZÁLEZ RODRIGUEZ, Miguel, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Universidad Libre, 12ª Edición, Bogotá 2007, p. 519.

GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Ibañez, Bogotá, 2008, pp. 110-111.

GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Ibañez, Universidad de Santo Tomás, 3ª Edición, Bogotá, 2014, p. 549.

HERRERA ROBLES, Aleksey, *Aspectos generales del Derecho Administrativo Colombiano*, Ed. Universidad del Norte – Grupo Editorial Ibañez, 3ª Ed., Barranquilla- Bogotá, 2012, p. 109.

HOYOS DUQUE, Ricardo, *Comentarios al Código Contencioso Administrativo*, Ed. Colegas, Medellín, 1985, p. 136.

LÓPEZ MORALES, Jairo, *Actas del Nuevo Código Contencioso Administrativo*, Bogotá, Ed. Jurídica Colombiana, 1985, p. VI.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, *Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, 1ª Edición, Bogotá, 2014, p. 23.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, *Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo La ley y los debates de la Comisión de Reforma, Parte A: artículos 1 a 142, Volumen III*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2014, p. 26.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO Y CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA CENDOJ, *Memorias de la Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo La ley y los debates de la Comisión de Reforma, Parte B: artículos 143 a 309 Volumen III*, Ed. Imprenta Nacional de Colombia., Bogotá. p.470.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2a Ed. México, 1998.

ORTUZAR LATAPIAT Waldo, *Las causales del recurso de casación en el fondo en materia penal*, Ed. Editorial jurídica, Chile, 1958.

OVALLE FAVELA, José, *Sistemas jurídicos y políticos, proceso y sociedad*, 1981, p. 140, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1053/6.pdf>

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 12ª Edición, Madrid – Barcelona, 2000, p. 772.

PENAGOS, Gustavo, *Código Contencioso Administrativo*, Bogotá, Ed. Ediciones Librería del Profesional, 3ª Edición, 1987 citado por GÜECHÁ MEDINA, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Bogotá, Ed. Ibañez, 2ª Edición, 2008, pp. 179 - 180.

PÉREZ VIVES, Álvaro, *El recurso de casación en materias civil, penal y del trabajo*, Ed. Temis, Bogotá, 1966, p. 39.

PUYANA MUTIS, Guillermo, TORRES ROMERO, Jorge Enrique, *Manual del recurso de casación en materia penal*, Ed. Temis, Bogotá, 1979.

RAMIREZ ONOFRE, Ramiro, *Tesis Maestría Universidad Externado de Colombia. Responsabilidad del Estado por Cambio De Jurisprudencia*, Bogotá, 2011, p. 91.

RODRIGUEZ R., Gustavo Humberto, *Proceso Contencioso Administrativos*, Ed. Librería Jurídicas Wilches, 3ª Ed., Bogotá, 1994, p. 404.

RODRIGUEZ, Gustavo Humberto, *Procesos Contencioso Administrativos*, Parte general, Ed Librería Jurídicas Wilches, 3ª Edición, Bogotá, 1994, p. 421.

RODRÍGUEZ GUTIERREZ, Andrés, *Instituciones Judiciales y Democracia, Reflexiones con ocasión del Bicentenario de la Independencia, y del Centenario del Acto Legislativo 3 de 1910*, Ed. Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil, Bogotá, 2011, pp. 265- 296.

RUIZ RISUEÑO, Francisco, *El proceso contencioso administrativa*, Ed. Colex, 7ª Edición, Madrid, 2008, p. 354.

SAA VELASCO, Ernesto, *Teoría Constitucional Colombiana*, Bogotá, Ed. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 1995, p. 36

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Ed. Universidad Externado, Bogotá, 2007, pp. 550 - 551.

SOLANO SIERRA, Jairo Enrique, *Práctica Administrativa*, Ed. Doctrina y Ley Ltda., 7ª Edición, Bogotá, 2002, p. 692

SUAREZ BOHORQUEZ, Julián, VEGA DE HERRERA, Mariela, *Derecho Procesal Administrativo*, Ed. Leyer, 4ª Edición, Bogotá, 2014, p. 631.

VEGA DE HERRERA, Mariela y SUAREZ BOHORQUEZ, Julián, *Derecho Procesal Administrativo*, 4ª Edición, Ed. Leyer, Bogotá, 2014, p. 641.

VIANA CLEVES, María José, *El principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano*. Ed. Universidad Externado de Colombia, 1ª Edición, Bogotá, 2007, p. 143.

REVISTAS - ARTÍCULOS

AGUILAR ÁNGEL, Álvaro, *El precedente judicial*, in Revista Memorando de Derecho, Universidad Libre Seccional Pereira, No. 2, 2011, pp. 153 – 162.

ARDILA VELÁSQUEZ, Manuel Isidro, *Justificación de la casación*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 22, 2006, p. 10.

BERNAL PULIDO, Carlos, *El precedente en Colombia*, in, Revista Derecho del Estado, N° 21, 2008, p. 93.

BRICEÑO BERMEJO, Jenny Rocío, *¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa? reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial*, in, Revista Iter Ad Veritatem, No. 11, 2013, p 49.

CARRIÓN LUGO, Jorge, *El recurso de casación*, in, Revista Jurídica Promoción 1973, UNMSM, Perú, p. 27.

CONTRERAS CALDERÓN, Jorge Andrés, *El precedente judicial en Colombia: Un análisis desde la teoría del derecho*, in, Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, No. 115, p. 331-361

ISAAC NADER, Carlos, *Recurso extraordinario de casación, Pasado, presente y futuro*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 22, 2006, p. 25.

GONZÁLEZ JÁCOME, Jorge, *La Casación como forma de centralización del poder. Una mirada histórica*, in, Revista de Derecho Público, N° 20, 2007, p. 21.

RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid, *Seguridad Jurídica*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 21, 2006, p. 1.

RAMÍREZ VALLEJO, Patricia Fabiola, *Significado de la Jurisprudencia*, in, Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, No. 1, 2005, pp. 77- 87.

ROJAS QUIÑONES, Sergio Alberto, *Código general del proceso: aciertos y vicisitudes de un nuevo régimen de pruebas –especial comentario a la propuesta de reforma frente a la prueba documental y la prueba pericial–*, in, Revista Univ. Estud, N° 8, 2011, pp. 299-323.

SÁNCHEZ BAPTISTA, N. R. (1 de Junio de 2011), *La Nulidad como Medio de Control en la Ley 1437 de 2011. Una Nueva Inconstitucionalidad?*, Bogotá, sin publicar, obra citada por BRICEÑO BERMEJO, Jenny Rocío, *¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa? reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial*, in, Revista Iter Ad Veritatem, No. 11, 2013, p 49.

SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander, *El recurso extraordinario de anulación en el proyecto de Ley 189 de 2009 Nuevo Código Contencioso Administrativo XI Jornadas de Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia Septiembre 8, 9 y 10 de 2010*, in, Revista digital de Derecho Administrativo, N° 4, 2010, pp. 50, 119, 138, 144.

SARMIENTO-ERAZO, Juan Pablo, *El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso-administrativo?*, in, Revista Vniversitas, Bogotá, N° 123, 2011, pp. 259, 277.

SOLARTE PORTILLA, Mauro, *Justicia y Seguridad Jurídica*, in, Revista Corte Suprema de Justicia, N° 21, p. 3.

INTERNET.

CADIET, Loic, *El sistema de la Casación Francesa*, p. 4, 10, disponible en: <http://www.uv.es/coloquio/coloquio/ponencias/c2cad.pdf>

CUEVAS CUEVAS, Eurípides de Jesús, *La Unificación de la Jurisprudencia como Recurso Extraordinario*, p. 437, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/17euripides-de-jesus-cuevas.pdf>.

DELGADO ECHEVERRÍA, Jesús, *El concepto de validez de los actos jurídicos de derecho privado*, disponible en: <http://www.codigo-civil.info/nulidad/lodel/document.php?id=79>

DICCIONARIO REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de unificar, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=unificar&o=h>

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de certeza, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=certeza&o=h>

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, definición de especialidad, disponible en: <http://dle.rae.es/?w=especialidad&m=form&o=h> .

HERNANDEZ DIAZ, Carlos Arturo, *Cual es el concepto actual del precedente judicial*, disponible en: <http://teoriayfilosofiadelderecho.blogspot.com.co/2015/06/cuales-el-concepto-actual-del.html>

HOYOS DUQUE, Ricardo, *El valor del precedente judicial en la ley 1437 de 2011*, disponible en: <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/18ricardohoyos-duque.pdf>, p. 453, 472, 473 – 474.

IBÁÑEZ NAJAR, Jorge Enrique, *20 Años de Vigencia del Código Contencioso Administrativo Colombiano*, in, Revista electrónica de difusión científica Universidad Sergio Arboleda, N° 5, p. 11, disponible en http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/veinte_anos_vigencia_codigo_contencioso_administrativo_comolbiano.htm

IBLER, Martin, *Pasado y presente de la relación entre Derecho Constitucional y el Derecho administrativo en Alemania*, p. 12, disponible en: [file:///C:/Users/dmanquillo/Downloads/Dialnet-Pasado Y PresenteDeLaRelacion Entre ElDerechoConstituc-2538640.pdf](file:///C:/Users/dmanquillo/Downloads/Dialnet-Pasado%20Y%20PresenteDeLaRelacionEntreElDerechoConstituc-2538640.pdf)

JINESTA LOBO, Ernesto, *Responsabilidad administrativa, Constitución y Derechos Fundamentales*, p.2, disponible en: <http://www.ernestojinesta.com/REVISTAS/RESPONSABILIDAD%20ADMINISTRATIVA.%20CONSTITUCI%C3%93N%20Y%20DERECHOS%20FUNDAMENTALES.PDF>

MAIER, Julio B.J., *¿Hacia un nuevo sistema de control de las decisiones judiciales?*, p. 6-7, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/context/cont/2/cnt/cnt3.pdf>.

MELLINGHOFF, Rudolf. *El sistema electoral alemán: visión general y nuevas tendencias*. En: *Revista de Derecho Electoral*. N. ° 17, Enero-Junio, 2014. ISSN: 1659-2069. P 13. Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/17/rudolf_mellinghoff.pdf

NOHLEN, Dieter. NOHLEN, Nicolas. *El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (la igualdad electoral en debate - con una mirada a Venezuela)*. En: *Elecciones (2007) 7,139*. Oficina Nacional de Procesos Electorales. p 140. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8C83F4BB75FF72C5052575AC007BEA53/\\$FILE/1aleman.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8C83F4BB75FF72C5052575AC007BEA53/$FILE/1aleman.pdf)

REGLAMENTO DEL CONSEJO DE ESTADO, ACUERDO 58 DE 1999.

REGLAMENTO INTERNO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, Acuerdo 02 de 2015 Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento.pdf>

TORRES, Edgar, EL TIEMPO, titular de prensa, julio 8 de 1992, disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-153003>.

VIDAL, Prado Carlos, *El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes*. En: *ASAMBLEA*, in, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, pp. 217-233. p 220, disponible en: <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/ASAMBLEA%2026%20COMPLETA.pdf>

VILLANUEVA GARRIDO, Gustavo Adolfo, *Jurisprudencia y Seguridad Jurídica*, 2006, disponible en: <http://gustavovillanueva.blogspot.com.co/2006/01/jurisprudencia-y-seguridad-juridica-si.html>

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

Sentencia C-621/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia SU-230/15, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia SU-221/15, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia T-360/14, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia T – 103/14, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Sentencia C-250 /12, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Sentencia C-1017/12, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sentencia C-818/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia C-816/11, M. P. Mauricio González Cuervo.

Sentencia C-811/11, MP. Mauricio González Cuervo.

Sentencia C-634/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-539/11, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-438/11, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-540/11, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Sentencia C-228/10, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Sentencia C-141/10, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Sentencia C-520/09, M. P. María Victoria Calle Correa.

Sentencia C-713/08, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Sentencia C-1042/07, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

Sentencia T-292/06, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia C-180/06, MP. Jaime Araujo Rentería.

Sentencia C-669/04, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

Sentencia T- 468/03, MP. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-373/03, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Sentencia C-295/02, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Sentencia C-836/01, MP. Rodrigo Escobar Gil.

Sentencia C-252/01, M. P. Carlos Gaviria Diaz.

Sentencia T-321/98, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C - 418/94, M.P. Jorge Arango Mejía.

Sentencia T-227/94, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia T-284/94. M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Sentencia C-104/93, MP. Rocio Mercedes Araujo Oñat.

Consejo de Estado

Sentencia de abril 7 de 2015, Radicado: 11001-03-15-000-2006-00318-00(REV), C.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez.

Sentencia del 9 de agosto de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: 11001-03-26-000-2012-00013-00(43045).

Sentencia de septiembre de 2012, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Exp. Radicación número: (AP) 170013331003201000205 01 11.

Sentencia de diciembre 5 de 2005, Radicado: 11001-03-15-000-2002-00118-01(S), C.P. Maria Claudia Rojas Lasso.

Sentencia de septiembre 15 de 1986, M.P. Joaquín Vanín Tello.

Sentencia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola Exp. (IJ-030).

DOCUMENTOS OFICIALES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta del Congreso 683 del 23/09/2010, Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

CONVENCIÓN AMERICANA O PACTO DE SAN JOSÉ DE 1969, artículo 25.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE 1948, artículo 8.

MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO realizado en Medellín del 9 al 13 de junio de 1980.

TABLA DE CONTENIDO

SUMARIO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
JUSTIFICACIÓN.....	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	8
HIPÓTESIS	9
Hipótesis 1.	9
Hipótesis 2.	9
Hipótesis 3.	9
OBJETIVOS.....	9
General.....	9
Específicos.....	10
MARCO TEÓRICO	10
PARTE I. ANTECEDENTES DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.	12
CAPÍTULO I. RECUENTO HISTÓRICO DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y SU VÍNCULO ORIGINAL CON LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO ESTADO.	13
SECCIÓN A. DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE SÚPLICA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, COMO ANTECEDENTE PRIMIGENIO PARA RESGUARDAR LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DE ESTA JURISDICCIÓN.....	14
SECCIÓN B. PANORAMA DE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PERSPECTIVA DESDE LA ACCIDENTADA REGULACIÓN DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS, PREVIA A LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1437 DE 2011.	21
Conclusión de Capítulo.	31
CAPÍTULO II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.	

ESTUDIO DESDE LA UNIDAD JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO DE ESTADO.	34
SECCIÓN A. GENERALIDADES SOBRE LA UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, EL PRECEDENTE JUDICIAL Y LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN, COMO ELEMENTOS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. DISCUSIONES AL INTERIOR DE LA COMISIÓN DE REFORMA.	34
SECCIÓN B. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DESDE DONDE SE CONSOLIDA EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA. PRIMEROS DEBATES EN TORNO A LA ATRIBUCIÓN COMPETENCIAL PARA CONOCER DEL RECURSO.	45
Conclusión de Capítulo.	55
PARTE II LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL ATRIBUIDA AL CONSEJO DE ESTADO, EN RAZÓN AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA DISPUESTO EN LA LEY 1437 DE 2011. REPERCUSIONES Y TENSIONES.	57
CAPÍTULO III. CONFRONTACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, CON EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE MAYORÍAS, Y LAS ESTADÍSTICAS SOBRE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.	58
SECCIÓN A. ANÁLISIS DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN EL MARCO DEL SISTEMA DE MAYORÍAS.....	58
SECCIÓN B. ESTADÍSTICAS SOBRE LA EXPEDICIÓN DE SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN (4 de julio de 1991-2 de julio de 2012) y (3 de julio de 2012- 25 de Octubre de 2015) POR PARTE DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SUS RESPECTIVAS SECCIONES. ¿AMENAZA DE LA FUNCIÓN UNIFICADORA JURISPRUDENCIAL POR NO INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE MAYORÍAS, MAYORÍA ABSOLUTA?.....	72
<i>Primera Parte:</i> Estadísticas, sobre la expedición de Sentencias de Unificación, por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones, tomadas del documento “ <i>Las Sentencias de Unificación Jurisprudencial y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia</i> ”. Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil. (1991 – 2012).	74
<i>Segunda Parte:</i> Revisión de las Sentencias de Unificación, consultadas en la página web del Consejo de Estado (3 de Julio 2012-25 Octubre 2015) y proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones.	76
Conclusión de Capítulo.	81

CAPÍTULO IV. INCIDENCIAS DE LA INSTAURACIÓN DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, EN LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	83
SECCIÓN A. ASPECTOS INTRODUCTORIOS, RESPECTO DEL CONSEJO DE ESTADO CUANDO FUNGE COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA Y/O TRIBUNAL DE CASACIÓN.....	84
SECCIÓN B. TENSIONES RESPECTO DE LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO COMO TRIBUNAL SUPREMO DE INSTANCIA, O COMO TRIBUNAL DE CASACIÓN.....	93
Conclusión de Capítulo.....	104
CONCLUSIONES GENERALES.....	106
INDEX JURISPRUDENCIAL.....	109
BIBLIOGRAFÍA.....	113
LIBROS Y TRATADOS.....	113
REVISTAS - ARTÍCULOS.....	115
INTERNET.....	116
JURISPRUDENCIA.....	118
DOCUMENTOS OFICIALES.....	119

TABLA DE CONTENIDO DE GRÁFICAS

Tabla 1 Comparativo de algunos temas de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado.....	28
Tabla 2 Comparativo de algunos temas de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado.....	28
Tabla 3 Procedencia de los recursos.....	29
Tabla 4 Regulación de los Recursos Extraordinarios en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Tres primeros Códigos.....	32
Tabla 5 Gráfica comparativa de la atribución competencial de decisión del recurso de unificación jurisprudencial entre las Secciones y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.....	66
Tabla 6 Mayorías: Calificada, Absoluta, Simple, Relativa.....	67
Tabla 7 Mayorías en la sala de lo contencioso administrativo.....	69

Tabla 8 Mayorías en las Secciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.....	70
Tabla 9 Participación de las Sentencias de Unificación en las Sentencias Documentadas (1991 - 2012).74	
Tabla 10 Total, de Sentencias de Unificación Consejo de Estado según el periodo de expedición de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y sus Secciones Segunda y Tercera en Sala Plena.	75
Tabla 11 Proporción de Sentencias de Unificación expedidas por año. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda y Tercera Sala de lo Contencioso Administrativo en Sala Plena.	75
Tabla 12 Sentencias de Unificación, expedidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sección Segunda, Sección Tercera y Sección Quinta.....	77
Tabla 13 Propuesta de redacción artículo 259 y 266 de la Ley 1437 de 2011.....	79