

Los criterios de unificación de jurisprudencia en materia contencioso administrativa



Angélica Vizcaino Solano
Johana Barreto Montoya



Los criterios de unificación de jurisprudencia en materia contencioso administrativa

Los criterios de unificación de jurisprudencia en materia contencioso administrativa

ANGÉLICA VIZCAÍNO SOLANO
JOHANA BARRETO MONTOYA

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o un aparte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons
Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN: 978-958-8968-46-9

- © ANGÉLICA VIZCAÍNO SOLANO, 2017
 - © JOHANA BARRETO MONTOYA, 2016
 - © Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2017
- Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (571) 703-6396, FAX (571) 323 2181
www.ilae.edu.co

Ilustración de portada: KALPIS. *Legislation, word cloud concept 9*, Referencia de la foto 126866298, Fotolia.

Diseño de carátula, composición y edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (571) 702 1144
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Edited in Colombia

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	9
Capítulo primero	
Antecedentes de las sentencias de unificación en el sistema jurídico colombiano	13
Introducción	13
I. Etapa preliminar	14
II. Primera Etapa: El precedente en el sistema jurídico	17
III. Segunda Etapa: <i>Ratio decidendi</i> y <i>obiter dictum</i>	24
IV. El precedente antes de la expedición del cpaca.	27
V. El ejercicio de la interpretación creadora de derecho	31
Capítulo segundo	
La unificación de jurisprudencial en la Ley 1437 de 2011	39
Introducción	39
I. Unificación de jurisprudencia	40
II. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	44
III. La extensión de jurisprudencia	46
IV. Desarrollo de las fuentes del derecho en Colombia para unificar jurisprudencia	50
Capítulo tercero	
Criterios de unificación de jurisprudencia	53
Introducción	53
I. Caracterización de criterio	53
II. Criterios formales y materiales en la institución de la extensión de la jurisprudencia	54

III. Análisis de los criterios de las sentencias de unificación proferidas por la Sección Tercera del C. E.	56
Capítulo cuarto	
Fricciones entre la extensión de la jurisprudencia y las sentencias de la Corte Constitucional	59
Conclusiones	63
Bibliografía	67
Las autoras	77

INTRODUCCIÓN

Con la expedición de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA–, se establecieron nuevas instituciones jurídicas que conforman una serie de derechos, deberes y obligaciones de la administración, disponibles para ser consultadas por todos los ciudadanos y poder así hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos. Una de las instituciones jurídicas que se planteó en el CPACA fue la extensión y unificación de la jurisprudencia del Consejo Estado –C. E.–. Así pues, en el espacio que se desarrolla en el artículo 271 de la citada ley, las providencias judiciales proferidas por la mencionada corporación deben estar fundamentadas en ciertos criterios.

Ahora bien, los criterios de unificación jurisprudencial del C. E. nacen de la aplicación de los principios presentes en el CPACA al establecer el deber de los funcionarios públicos y las autoridades judiciales administrativas de dar aplicación uniforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias cuando se presenten situaciones con los mismos presupuestos fácticos y jurídicos; así pues, la ley determina que cuando a consideración del C. E. se presenten situaciones donde o bien por importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de sentar jurisprudencia o unificarla, éste podrá proferir sentencias de unificación jurisprudencial.

En este escenario, resulta entonces pertinente preguntarse ¿cuáles son los criterios utilizados por la Sección Tercera del C. Estado. para proferir providencias de unificación, amén de las facultades otorgadas a esta corporación por parte del CPACA?

1 *Diario Oficial*, n.º 47.956, de 18 de enero de 2011, disponible en [http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html].

Acorde con la línea central de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad La Gran Colombia: “Derecho para la justicia, la convivencia y la inclusión social” caracterizada por una reflexión profunda sobre la dinámica de la relación del derecho y la sociedad, en el desarrollo de una mejor convivencia para responder al desafío de la inclusión social y la sub-línea de investigación denominada: “Derecho constitucional, reforma de la administración de justicia y bloques de constitucionalidad” desde donde se contempla el análisis de los criterios que rigen el ejercicio de unificación jurisprudencial, entendido como un proceso de transformación material del derecho que genera un nuevo espacio de reforma tanto en el ámbito administrativo como en el constitucional; con el ánimo estudiar la facultad interpretativa de la norma inherente a los jueces de la República, se presenta este proyecto de investigación cuyo eje central es el estudio de los criterios que se tienen en cuenta para utilizar la institución de la unificación de jurisprudencia.

Un problema central del derecho se refiere a la creación del precedente en los términos del CPACA, el cual constituye un instrumento fundamental para que el fallador pueda proferir una posición uniforme en cuanto a la forma de entender una norma aplicable; sin embargo, a la luz de la interpretación que le ha dado la Sección Tercera del C. E. a los criterios propuestos por el CPACA, se ha generado un vacío de tipo conceptual y metodológico en la utilización de los mismos, teniendo como resultado poca claridad sobre qué criterios se tienen en cuenta al momento de unificar jurisprudencia, ya sea porque algunos temas se unifican de manera repetitiva, mientras otros son dejados de lado sin una justificación clara para no hacerlo. El CPACA determina que para realizar la unificación no solo se tendrán en cuenta los criterios formales descritos en el artículo 270 “... importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”, sino que también podrá ser el resultado de una decisión mediante el uso de los recursos extraordinarios dispuestos.

En lo que se refiere a los criterios antes descritos, éstos resultan relativos, pues al no existir una parametrización que determine el referente explícito para la aplicación de cada uno de ellos, se genera un amplio espectro de subjetividad. Así pues, la finalidad de este proyecto radicó en la identificación de los criterios que utiliza la Sección Tercera del C. E. para unificar sentencias y la necesidad de establecer un bloque

Introducción

de criterios que sean tenidos en cuenta para la subsunción de un caso en el marco de ellos, así como identificar cuáles son los criterios que llevan a las transformaciones normativas en el campo de la unificación jurisprudencial, a través del reconocimiento del precedente, su evolución histórica en Colombia y el impacto del mismo en el proceso de constitucionalización del derecho, identificando las áreas de conflicto y de vacío jurídico que se producen en este espacio para el caso colombiano.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

INTRODUCCIÓN

Este primer capítulo pretende aterrizar el problema de investigación planteado, señalando las transformaciones que se han presentado sobre la figura del precedente judicial en el caso colombiano.

Colombia se circunscribe en una tradición romano-germánica la cual, según DIEGO LÓPEZ²

ha asumido que: i. Los jueces meramente aplican la ley, sin crearla. ii. Los pronunciamientos judiciales son importantes para ilustrar las normas positivas sólo cuando estas son oscuras o ambiguas. iii. La obligación judicial de fallar conforme a derecho se cumple preferente o exclusivamente mediante la obediencia a las reglas establecidas por el constituyente o legislador. iv. Los jueces están “atados” a la ley pero son “independientes” frente a las sentencias judiciales con las que se han fallado casos anteriores.

Sin embargo, en la evolución histórica del ejercicio del sistema judicial, se ha visto cómo este sistema se ha transformado levemente, acercándose a ciertos preceptos del sistema del *common law*, entendido por TORRES y GARCÍA³ como

2 DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA. “El cambio dogmático-jurídico como respuesta al cambio social: la labor del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en la reconsideración del estatuto jurídico de los animales en Colombia”, en ALBERTO PLATA MONTAÑA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.). *La constitucionalización del derecho administrativo. xv Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Bogotá, Externado, 2014, pp. 541 a 563.

3 FERMÍN TORRES ZÁRATE y FRANCISCO GARCÍA MARTÍNEZ. “*Common law*: una reflexión comparativa entre el sistema inglés y el sistema estadounidense”, en *Alegatos*, n.ºs 68 y

el sistema jurídico derivado del que se aplicó en la Inglaterra medieval y que hoy en día es utilizado en gran parte de los territorios que tiene o tuvieron influencia británica. Se caracteriza por cimentar su estructura jurídica más en la jurisprudencia que en las leyes.

No se pretende decir que Colombia ha cambiado de manera radical su sistema de fuentes, sino, en el entendido de que la ley es la fuente principal del derecho en Colombia, la jurisprudencia ha cobrado una gran importancia en la interpretación del sentido de las leyes y en la adquisición de derechos por parte de los asociados. Así las cosas en este capítulo se presenta la evolución histórica del precedente judicial en cuatro etapas: la preliminar que surge con la expedición del Código Civil de ANDRÉS BELLO⁴ hasta la promulgación de la Constitución de 1991, etapa a través de la cual el precedente empieza a cobrar importancia en Colombia; la segunda etapa en donde surgen los conceptos de *ratio decidendi* y *obiter dicta*; la tercera etapa que circunscribe el precedente antes de la expedición del CPACA; y por último, se hace un análisis del ejercicio de la interpretación creadora del derecho desde autores como HANS KELSEN, RONALD DWORKIN, ROBERT ALEXY y, para el caso colombiano, DIEGO LÓPEZ.

I. ETAPA PRELIMINAR

La jurisprudencia en Colombia ha sufrido varios cambios tanto en su concepto como en su uso a modo de fuente auxiliar del derecho, en un principio, cuando se adoptó el Código Civil de BELLO, su concepto fue determinante, para entonces no se le permitía al juez más que la mera interpretación de la ley, sin considerar la costumbre como parte del derecho a menos que la misma ley lo determinara. Sin embargo, hasta la mitad del siglo XIX la posición apática a la jurisprudencia fue reduciéndose, lo que dio espacio a conceptos como *jurisprudence* constante en Francia y doctrina legal en España, las cuales no buscaban el seguimiento obligatorio del fallo anterior, sino el sentido conceptual del mismo, del cual no se podría apartar. Es así como en Europa empezó

99, enero-agosto de 2008, pp. 71 a 100, disponible en [<https://diplojus.files.wordpress.com/2015/03/68-05-3.pdf>], p. 73.

4 Código Civil de la República de Chile, redactado por ANDRÉS BELLO y promulgado mediante Ley de 14 de diciembre de 1855, durante el Gobierno del Presidente MANUEL MONTT.

a tener mayor relevancia la jurisprudencia y, motivados por los compendios de DALLOZ en Francia y PANTOJA en España, para 1864 la actividad intelectual de los juristas colombianos advirtió la importancia de la jurisprudencia para resolver los vacíos que existían en la ley; así pues se expidió la Ley 61 de 25 de noviembre de 1886⁵, cuyo artículo 36 establecía el recurso de casación, que tenía como objetivo unificar jurisprudencia y reconocía la doctrina legal de manera implícita dentro de sus artículos 37 y 39.

En ese momento, el valor de la jurisprudencia en Colombia estaba ligado a las múltiples funciones de la Corte Suprema de Justicia –CSJ– (antes de 1991, tenía las funciones de la Corte Constitucional) entre las cuales ostentaba la potestad de unificación jurisprudencial, casación y guarda de los derechos. Para 1887, se crea la *Gaceta Judicial*, cuyo cimiento era la unidad y uniformidad de la justicia en respuesta a la necesidad de proclamar la cohesión de la República como base de reconstrucción nacional, mediante la búsqueda de la unificación de la jurisprudencia, ordena a los tribunales del distrito respetar la doctrina legal de la CSJ.

En ese mismo año, se promulga la Ley 153 de 15 de agosto⁶, cuya finalidad era finiquitar las potestades absolutas de los Estados federados, pues ya existía un conjunto de leyes nacionales que debían regir de manera general; a su vez, esta ley obligó a los jueces a utilizar la doctrina probable siempre que existieran casos ambiguos o vacíos en la ley. Es visto el precedente vertical el cual “presupone una organización en la cual rige una jerarquía entre órganos judiciales, en la que los inferiores están obligados a seguir los precedentes establecidos por los superiores”⁷ de manera latente, pues los jueces debían hacer caso a la doctrina probable interpuesta por la CSJ cuyo objetivo primordial era limitar el poder judicial de los Estados federales, buscando la mayor obediencia a la alta Corte.

5 *Diario Oficial*, n.ºs 6.881-6.882, de 5 de diciembre de 1886, disponible en [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0061_1886.htm].

6 *Diario Oficial*, n.ºs 7.151-7.152, de 28 de agosto de 1887, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15805>].

7 VICTORIA ITURRALDE. “Precedente judicial”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4, marzo-agosto de 2013, disponible en [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2013/03/13-Eunomia4_Iturralde.pdf], p. 196.

La Ley 105 de 24 de noviembre de 1890⁸ en el artículo 383 obligaba a la Corte a determinar de manera explícita la doctrina legal, la cual tendría un carácter de inmodificable. Curiosamente, para 1892 la misma Corte empezó a criticar y limitar el concepto de doctrina legal, pues aparentemente era muy difícil una identificación precisa al margen del artículo 383. Por ello, la Corte manifiesta en ese momento que la jurisprudencia debe existir como herramienta orientadora pero no podía entenderse de ninguna forma como fuente formal del derecho.

Más adelante, el derecho colombiano adopta el concepto de doctrina probable consistente en tres decisiones dadas por la CSJ en Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, consagrada por el artículo 4.º de la Ley 169 de 31 de diciembre de 1896⁹, la cual buscaba definir el valor real de la jurisprudencia dentro del sistema jurídico.

Artículo 4.º 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.

Artículo declarado *exequible* por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-836 [de 9 de agosto] de 2001^[10], siempre y cuando se entienda que la Corte Suprema de Justicia –como juez de casación– y los demás jueces que conforman la jurisdicción ordinaria, al apartarse de la doctrina probable dictada por aquella, están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión, en los términos de los numerales 14 a 24 de la presente Sentencia.

Como se puede observar, para el artículo 4.º de la Ley 169 de 1896, era clara la obligación de tener en cuenta las decisiones reiteradas tomadas por la Corte Suprema de Justicia, dándole gran importancia a la seguridad jurídica que representaban las decisiones que estaban marcando una línea de posibles resultados. Sin embargo, la *exequibilidad* de la norma se presentó al aclarar que solo podría apartarse de dicho precedente siempre que fuera razonablemente sustentado.

8 *Diario Oficial*, n.º 8.296, de 7 de enero de 1891, disponible en [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0105_1890.htm].

9 *Diario Oficial*, n.º 10.235, de 14 de enero de 1897, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17755>].

10 M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>].

Es decir, como se resaltó antes, la ley señalada fue luego declarada exequible mediante Sentencia C-836 de 2001, donde se reconoce el valor de la jurisprudencia, al manifestar que los tres fallos uniformes dados por la Corte Suprema de Justicia como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, constituirá doctrina probable, sin embargo, los jueces tienen la potestad de aplicarla en los casos ambiguos, pero anota que la misma Corte podrá cambiar dicha doctrina de acuerdo al caso que se juzgue de manera equivocada. Es así como se adopta un sistema más libre de jurisprudencia.

II. PRIMERA ETAPA: EL PRECEDENTE EN EL SISTEMA JURÍDICO

La figura del precedente judicial, definida por JORGE ANDRÉS CONTRERAS CALDERÓN¹¹ como una “norma jurídica de carácter general y abstracto declarada o creada por los órganos judiciales en ejercicio de su función jurisdiccional”, se divide en dos clases: el precedente judicial proferido por los tribunales y juzgados de la jurisdicción ordinaria; y el precedente judicial proferido por la Corte Constitucional –en adelante C. C.

Al referirse al precedente judicial creado por tribunales y jueces de la jurisdicción ordinaria se hace referencia a la doctrina probable, véase la Sentencia C-836 de 2001 ya citada:

La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular.

En el precitado pronunciamiento la Corte Constitucional, distingue la doctrina legal de la doctrina probable siendo la primera un concep-

11 JORGE ANDRÉS CONTRERAS CALDERÓN. “El precedente judicial en Colombia, un análisis desde la teoría del derecho”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 115, n.º 41, 2011, disponible en [<https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1068/965>], p. 333.

to ulterior de la segunda, entendida como la interpretación de la csj sobre una misma norma en tres decisiones uniformes y la segunda, como la interpretación que realiza la misma corporación en función de Tribunal de Casación, cuando ha reiterado sobre un mismo punto de derecho en tres decisiones uniformes.

Ahora bien, cuando se señala el precedente creado por la Corte Constitucional, la referencia obligatoria es con la Sentencia C-104 de 11 de marzo de 1993¹² por medio de la cual se comenzó a hablar de igualdad ante la administración de justicia:

El artículo 229 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ídem, de tal manera que el derecho a “acceder” igualitariamente ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también el idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de jueces y tribunales ante situaciones similares. Ya no basta que las personas gocen de iguales derechos en las normas positivas ni que sean juzgadas por los mismos órganos. Ahora se exige además que en la aplicación de la ley las personas reciban un tratamiento igualitario. La igualdad en la aplicación de la ley impone pues que un mismo órgano no pueda modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

A su vez, este pronunciamiento comienza a determinar que toda sentencia de constitucionalidad tiene carácter de aplicación forzosa, esto es, que su parte resolutive tiene efectos *erga omnes*. Para el resto de providencias de las altas cortes su carácter es auxiliar, lo que denota que los jueces pueden consultarlas para fundamentar sus decisiones pero no son determinantes para las mismas y pueden apartarse de su sentido si así lo desean. En cuanto a las sentencias de tutela, en su parte motiva la Sentencia T-260 de 20 de junio de 1995¹³ se manifestó que todos los jueces están obligados a aplicar las pautas impuestas por la Corte Constitucional en su ejercicio de protector de los derechos fundamentales consignados en la Constitución Política, ya que el juez que fallare en otro sentido no solo estaría contrariando un precedente establecido, sino que lo estaría haciendo contra la Constitución.

12 M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-104-93.htm>].

13 M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-260-95.htm>].

Ahora bien, el artículo 23 del Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991¹⁴ proponía una interpretación difusa acerca del precedente judicial, manifestaba que la doctrina propuesta por la Corte Constitucional dentro de sus fallos debía entenderse como criterio auxiliar obligatorio, a menos que esta fuera modificada por la misma Corte; sin embargo, mediante Sentencia C-131 de 1.º de abril de 1993¹⁵ se aclaró el sentido de la norma por cuanto era incongruente hablar de un criterio auxiliar pero obligatorio, es así como la Corte manifestó:

La sentencia de la Corte Constitucional es para un juez fuente obligatoria. Únicamente una parte de sus sentencias posee el carácter de cosa juzgada. Poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita. Goza de cosa juzgada explícita la parte resolutive de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución y goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos. La parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar –no obligatorio–, esto es, ella se considera *obiter dicta*. Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutive, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutive, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia. La *ratio iuris* se encuentra en la fuerza de la cosa juzgada implícita de la parte motiva de las sentencias de la Corte Constitucional, que consiste en que esta Corporación realiza en la parte motiva de sus fallos una confrontación de la norma revisada con la totalidad de los preceptos de la Constitución Política. La palabra “obligatorio” del artículo 23 del Decreto 2067 de 1991 se opone a los artículos 241 y 230 de la Constitución.

Como se observa la jurisprudencia cobra un nuevo valor dentro de los fallos de orden constitucional, sin embargo la misma Corte, dentro del mismo fallo determina declarar inexecutable la palabra “obligatorio”,

14 Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtir-se ante la Corte Constitucional, *Diario Oficial*, n.º 40.012, de 4 de septiembre de 1991, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2067_1991.html].

15 M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-131-93.htm>].

dejando atrás la importancia que inicialmente se había dado a dichos fallos. Esta sentencia al igual que la Sentencia C-113 de 25 de marzo de 1993¹⁶, fundamentan la razón de ser de éstas, en la independencia institucional por parte de la Corte, pero aclaran que los fallos individualmente serían de carácter obligatorio siempre y cuando ellos mismos lo exigieran o lo determinaran, pero no podrían entregar esa obligatoriedad a todos los fallos establecidos por la Corte.

Es así como los diferentes fallos de la Corte Constitucional (que tienen efectos *erga omnes*) tendrán un efecto *inter partes*, así la norma no podrá seguir siendo fuente formal del derecho mientras sea declarada inconstitucional. Para terminar de reprimir el poder de la misma Corte, se expidió el Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991¹⁷ donde se redujo el valor de los fallos de tutela a efectos simplemente *inter partes*, mediante la revisión por parte de esta corporación.

Posteriormente, las sentencias C-083 de 1.º de marzo de 1995¹⁸ y T-123 de 21 de marzo de 1995¹⁹ ofrecen un concepto más amplio de la jurisprudencia como criterio auxiliar, enmarcándola como una cualificación adicional teniendo en cuenta la verdadera interpretación del alcance de dichos pronunciamientos, es decir, que la interpretación sea solo una y no dé paso a otro tipo de interpretaciones, esto quiere decir que si un juez tiene dudas sobre la aplicación de una ley, deberá acudir a la jurisprudencia o a los pronunciamientos preestablecidos por la misma Corte Constitucional frente al caso en concreto, de esta manera, aunque la jurisprudencia se clasifica como un criterio auxiliar, en estos casos será de carácter obligatorio.

El fallo de tutela mediante la Sentencia T-123 de 1995 citada, es otro de los pronunciamientos básicos frente al valor de la jurisprudencia, ya que con la introducción del concepto de “disciplina jurisprudencial”, los fallos proferidos desde entonces no podrían hacer caso omiso ni a

16 M. P.: JORGE ARANGO MEJÍA, disponible en [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-113-93.htm>].

17 Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, *Diario Oficial*, n.º 40.165, de 19 de noviembre de 1991, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>].

18 M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-083-95.htm>].

19 M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-123-95.htm>].

la Constitución ni a la ley, ya que se trazaron los fundamentos para la fijación de la doctrina del precedente constitucional, hablando de jurisprudencia constitucional integradora e interpretativa.

Dentro de las últimas sentencias se destaca la diferencia y conceptualización entre *doctrina constitucional* de acuerdo a lo normado en el artículo 8.º de la Ley 153 de 1887 y la *Jurisprudencia constitucional* así: La doctrina constitucional se direcciona a la interpretación de casos dudosos, mientras que la unificación se encamina a los conceptos resultantes de los vacíos de ley, todo lo anterior girando en torno a lo establecido en el artículo 4.º de la Ley 153. En este sentido, es importante saber que la doctrina constitucional integradora es de carácter obligatorio, mientras que la doctrina constitucional interpretativa al igual que la jurisprudencia es de carácter auxiliar.

La Sentencia C-124 de 1.º de marzo de 2011²⁰, igualmente hacer referencia a la doctrina constitucional integradora, pero como integración de la unidad normativa que se desarrolla en aras de evitar un fallo inocuo:

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración de la unidad normativa por parte de la Corte es un mecanismo excepcional, que opera "... cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano".

Aunado a lo anterior, la Corte ha sido clara en los dos escenarios en que puede operar la integración de la unidad normativa: el primero, obedece a los casos en que las proposiciones jurídicas que se demandan no son de carácter autónomo, esto es, que carecen de lógica de análisis formal o requieren que sean más completas con otras para que tenga un análisis lógico formal; en el segundo escenario, encontramos que la integración de la unidad normativa podrá ser aplicable cuando exista una indivisibilidad con otros preceptos o textos de carácter legal y la no aplicación de ésta restaría la razón de ser del fallo.

20 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-124-11.htm>].

Entonces, el carácter vinculante de las altas cortes, responde al cumplimiento y necesidad de los principios del derecho y del Estado constitucional, a los derechos fundamentales de igualdad y seguridad jurídica, pero además de lo anterior, se debe tener en cuenta que al momento de tomar la decisión, incorporen las fuentes formales y materiales del derecho, así mismo, que incorporen las reglas de argumentación suficiente para evitar nuevas ambigüedades y vaguedades y por supuesto, que se tengan en cuenta las demás decisiones ya adoptadas frente al tema específico.

La primera etapa antes expuesta, determina no solo la necesidad de otorgar la obligatoriedad al precedente, sino también la prohibición de hacer un cambio de la línea decisional de manera arbitraria, tal como lo concluye la Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011²¹:

... que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso.

Así las cosas, las decisiones tomadas por los jueces deberán responder a la sucesión de los criterios formales y materiales, además de la función integradora del ordenamiento que dicta la Constitución Política.

La Sentencia C-621 de 30 de septiembre de 2015²², en aras de analizar la exequibilidad del artículo 7.º de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012²³, ha hecho un recuento de las distintas consideraciones frente a la doctrina probable y los casos análogos y dejó claro que la Corte ha reconocido la constitucionalidad de ésta y finalmente exhibió la obligatoriedad de los jueces de acatarla, de lo contrario deberán presentar

21 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-634-11.htm>].

22 M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-621-15.htm>].

23 *Diario Oficial*, n.º 48.489, de 12 de julio de 2012, disponible en [http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html].

justificación razonable, lo anterior atendiendo a evitar una decisión caprichosa, arbitraria y contraria a la ley.

Artículo 7.º Legalidad. Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, *además*, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. (Itálicas fuera del texto que señala la expresión demandada).

Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos. (Itálicas fuera del texto para señalar el inciso demandado).

El proceso deberá adelantarse en la forma establecida en la ley.

Mediante diferentes sentencias, la Corte ha establecido la importancia de la argumentación que justifique el apartamiento de la doctrina y que dé paso a una nueva decisión, siendo esta de igual modo concordante con la ley y los principios constitucionales. En la Sentencia C-335 de 16 de abril de 2008²⁴, la Corte decidió sobre la exequibilidad del artículo 413 del Código Penal, reitera su consideración al entender que la jurisprudencia tiene carácter vinculante por ser repetitiva, sus consideraciones hacen hincapié a la coherencia con el sistema jurídico y además representa seguridad jurídica.

Así mismo la Sentencia C-621 de 2015 ya citada trae a colación lo dicho por la Corte en la Sentencia C-836 de 2001²⁵ explicando que:

como una interpretación adecuada del artículo 230 constitucional, debe darse la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual conforma la totalidad del ordenamiento jurídico, resaltando la intención del constituyente de darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales (art. 4.º Superior) y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos.

24 M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-335-08.htm>].

25 Ver supra, nota n.º 12.

Aunado a lo anterior, esta sentencia llama la atención de la jurisprudencia frente al sistema de fuente y señaló:

Con fundamento en la interpretación conjunta de los artículos 1.º, 13, 83 y 230 de la Constitución, la Corte ha dicho que el precedente judicial tiene una posición especial en el sistema de fuentes, en atención a su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas. Por ello existe una obligación *prima facie* de seguirlo y, en el caso de que la autoridad judicial decida apartarse, debe ofrecer una justificación suficiente.

Por todo lo anterior, queda claro el gran acercamiento que tomó el precedente al concepto español –inicialmente– y francés, que implicaría la interpretación reiterada sobre un mismo punto de derecho, observando un carácter legalista a diferencia de países que adoptan las decisiones en atención a casos específicos como, es el ejemplo de países que se encuentran bajo la *common law*.

III. SEGUNDA ETAPA: *RATIO DECIDENDI* Y *OBITER DICTUM*

Haciendo un análisis juicioso del precedente judicial y las técnicas utilizadas para el desarrollo del mismo, es importante saber que estas técnicas responden en primera medida a la obediencia y la diferenciación fáctica entre el caso nuevo y el precedente elegido para aplicar. Como segunda regla o técnica de interpretación, desarrolla la caracterización y diferenciación de la *ratio decidendi* y la *obiter dictum*.

Para entender el concepto de la *ratio decidendi*, la Corte Constitucional la considera determinada dentro de una sentencia constitucional cuando:

- i) La sola *ratio* constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como *ratio* del fallo; ii) La *ratio* es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) La *ratio* generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Esta Corporación ha indicado que la *ratio decidendi* sobre un tema jurídico puede consolidarse “en una oportunidad posterior”, esto es, cuando

de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos. En ese sentido, si bien la *ratio* de una sentencia surge de la sentencia misma, los fallos posteriores de la Corte ofrecen los criterios autorizados para identificar adecuadamente dicha *ratio*; de manera tal que le permiten al juez o quien habrá de aplicar una sentencia, ser fiel a una interpretación constitucional determinada²⁶.

La *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional puede considerarse como fuente del derecho que integra la norma constitucional al momento de interpretar y dar aplicación a una sentencia de igual o menor jerarquía. Lo anterior, entendido como *obiter dicta* que no constituye precedente, y se refiere a aquellos argumentos expuestos en las consideraciones de una sentencia que coadyuvan la decisión principal, pero carecen de poder vinculante. La doctrina tradicionalista hace referencia a la jurisprudencia como una fuente auxiliar, resaltando que dentro de las fuentes del derecho es más importante mantener una regla legislativa aplicable que una regla basada en la jurisprudencia, siendo esta última de carácter dudoso en su aplicación. En este análisis de jurisprudencia no se reconoce el poder dinámico de la misma y se observa la idea estática de la regla legislativa.

Cuando se hace referencia del precedente judicial, se debe saber que siendo la Constitución y la ley los puntos de partida en la actividad judicial, éstos deben desarrollarse de la mano de los principios generales del derecho y que dicha actividad judicial debe desarrollarse en aras de preservar las garantías constitucionales, los derechos y –por supuesto– las libertades de los individuos. Es así como los jueces están sujetos a respetarlas, atendiendo a los fallos de casos análogos, de lo contrario será obligación motivar su aislamiento.

Para 1991, el Ejecutivo intentó entregarle un poder más amplio a la Corte frente al tema de precedentes, tenía –según el discurso– el plan de que los jueces pudieran cumplir de manera más armoniosa y exacta la labor social para la cual estaban nombrados y que la misión del juez y el nuevo derecho básicamente debía estar encaminada al cumplimiento a cabalidad de sus deberes dentro de una manera más amplia de movimiento dentro de sus facultades, sin embargo, esta empresa fracasó, lo que llevó a que con posterioridad un grupo de reformistas

26 Sentencia T-292 de 6 de abril de 2006, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-292-06.htm>].

en la Corte mediante la Sentencia C-083 de 1995²⁷, en atención a la definición de doctrina constitucional, intentó extender de nuevo el poder del precedente, pero esta vez en los fallos de tutela. Por lo anterior, ante el descontento del Congreso, se expidió la Ley 270 de 7 de marzo de 1996²⁸, Estatutaria de Administración de Justicia, que buscaba alinear con el tradicionalismo de fuentes a la Corte Constitucional con el Poder Legislativo.

La Ley Estatutaria en su artículo 48 establecía:

Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: 1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del control automático de constitucionalidad, solo serán de obligatorio cumplimiento y de efecto *erga omnes* en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio general. 2. Las decisiones judiciales adoptadas en el ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación solo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.

Sin embargo, más adelante fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996²⁹.

Después, la Corte intenta de nuevo recobrar esa autonomía que le había sido arrebatada, empuñando el principio de separación de poderes y autonomía judicial, que se distorsionó pues el efecto de las sentencias proferidas por esta institución solo debía ser decidido por ella misma. Ahora bien, el Congreso tampoco aceptaba plenamente las decisiones expuestas por la Corte cuando hablaba de fallos condicionados, pues de alguna manera sobrepasaba las facultades otorgadas a ella, irrumpiendo en las funciones del Poder Legislativo. Lo dicho en cuanto a que estos fallos ajuntaban un texto que tenía carácter obligatorio.

27 Ver supra, nota n.º 20.

28 *Diario Oficial*, n.º 42.745, de 15 de marzo de 1996, disponible en [http://www.secretaria-senado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html].

29 M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1996/C-037-96.htm>].

Por medio de la Sentencia T-175 de 8 de abril de 1997³⁰, la Corte apoyo las sentencias C-083 de 1995³¹ y C-037 de 1996³², frente al valor agregado del amplio espectro de las sentencias de la Corte. La nombrada sentencia, desarrolló una labor importante que consistía en la revisión de un total de 253 fallos de tutela similares, los cuales fueron revocados en su mayoría por violación a los derechos fundamentales, luego esta sentencia paso a ser considerada como precedente constitucional.

En conclusión, de acuerdo al balance constitucional entre los años 1991 y 1995, la jurisprudencia tenía un carácter meramente auxiliar y no contenía fuerza vinculante, mientras que para los años 1995 y 2006 las sentencias obtienen el carácter vinculante como precedente para casos futuros.

IV. EL PRECEDENTE ANTES DE LA EXPEDICIÓN DEL CPACA.

Para 1999 y 2000, la Corte ratifica la línea jurisprudencial que venía desarrollando, donde sus fallos tienen carácter de precedente y por lo tanto deben ser acogidos. La Corte debió enfrentar una gran disputa y reiterar mediante otras sentencias de unificación que la interpretación tenía autoridad prevalente; en el caso del C. E., cualquier decisión contraria a lo dicho por la Corte configuraría incluso una vía de hecho. Es claro para la Corte que el desarrollo de sus fallos y la doctrina utilizada sí deben tener un carácter vinculante, puesto que solo puede obedecer a la guarda de la Constitución y la prevalencia de los derechos fundamentales y principios constitucionales, por lo tanto, no puede existir ningún fundamento contrario a esto, que finalmente es una de las fuentes del derecho.

Ahora bien, mediante Sentencia T-068 de 28 de enero de 2000³³, la Corte dio creación a las sentencia de unificación, ya que según la Corporación, a pesar de que los fallos de tutela tenían efectos *inter par-*

30 M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-175-97.htm>].

31 Ver *supra*, nota n.º 29.

32 Ver *supra*, nota n.º 31.

33 M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-068-00.htm>].

tes, era difícil prevenir que las diferentes salas de la Corte fallaran de manera distinta por hechos similares, así las cosas, las sentencias de unificación evitarían dichos problemas, la inseguridad jurídica y la violación al derecho a la igualdad. Un ejemplo de sentencia de unificación es la SU-120 de 13 de febrero de 2003³⁴ que trataba sobre el pedido de indexación de los montos a pagar por el concepto de mesadas pensionales debidas a personas que, aunque antes habían cumplido las semanas de cotización, no cumplían el requisito de edad para adquirirla. En esta sentencia la Corte manifestó:

Lo antes expresado conduce a la Corte a rectificar su doctrina expuesta en fallos de mayoría, citados por el juzgador *ad quem*, para dejar por sentado que no es posible, jurídicamente hablando, indexar la primera mesada pensional cuando el derecho se reconoce en la oportunidad indicada en la ley y el empleador, obligado a su pago por no haberla sustituido en ninguna entidad encargada del riesgo, no ha retardado su cancelación [...] Para el efecto consideró que la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia quebrantó el derecho a la igualdad de la tutelante, toda vez que, pese a que ésta se encontraba en circunstancias similares a aquellas que dieron lugar a la indexación de la primera mesada pensional de otros pensionados, *se apartó de su propio precedente* y resolvió desfavorablemente las pretensiones de la actora. Y asimismo adujo, que no se observa en la decisión razones que justifiquen tal distinción [...] En tales condiciones, y como arriba se señaló, teniendo en cuenta que la Corte Suprema de Justicia había sentado doctrina en relación con la indexación de la primera mesada pensional, con anterioridad a la sentencia impugnada, y continuó haciéndolo con posterioridad y efectivamente, según lo dicho por la accionante la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en algunas providencias se habían pronunciado de igual manera, esta Sala considera que el irrespeto presentado en este caso a la doctrina laboral, ha quebrantado el derecho a la igualdad de la accionante, quien encontrándose en similares circunstancias que los actores de los procesos que originaron las sentencias constitutivas de doctrina laboral (terminar de prestar sus servicios al empleador con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de [23 de diciembre de] 1993³⁵, y cumplir la edad del reconocimiento de pensión durante su vigencia), obtuvo una decisión judicial abiertamente discriminatoria en la que no se encuentra emitido criterio alguno jurídicamente razonable con el fin de justificar el trato diferente que se dio a su caso, además de ser contraria a la Constitución y a la ley como en párrafos anteriores se expuso.

34 M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/SU120-03.htm>].

35 *Diario Oficial*, n.º 41.148, de 23 de diciembre de 1993, disponible en [<http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>].

Más que darle importancia a lo referente a la indexación de la mesa-pensional, lo que atañe a este proyecto es el manejo que la sentencia de unificación da al precedente judicial, como se observa, dicha sentencia ratificó lo dicho en la Sentencia 836 de 2001³⁶ frente al apartamento por parte de los jueces de la doctrina probable.

Posteriormente, mediante sentencias como la T-1130 de 28 de noviembre de 2003³⁷ y la T-442 de 29 de abril de 2005³⁸ se hace énfasis de nuevo en el valor que tiene el respeto por el precedente. Pues si bien es cierto, no ha sido fácil la lucha para que el precedente tomara estos últimos años el valor suficiente como para que fuera tenido en cuenta, solo la Corte Constitucional influyó de manera determinante para que el precedente cobrara un carácter vinculante, puesto que éste se desprendía de los principios del derecho y de los mismos derechos fundamentales.

Para 2001, Colombia experimentó un cambio, puesto que la Corte fue sacudida por un número de remplazos de sus magistrados, por los que se denominaron “la tercera Corte”, este cambio significó una maduración para el precedente y la jurisprudencia constitucional, pues mediante pronunciamientos como la Sentencia C-836 de 2001, la Corte advierte sobre la constitucionalidad del artículo 4.º de la Ley 169 de 1896³⁹, reviviendo el debate sobre la vinculación del precedente no solo de carácter constitucional, sino que extendido al análisis del precedente de manera general. Además, se les permitió tomar partida en el tema de la doctrina del precedente, ya que dicho cambio a la tercera Corte posiblemente podía afectar el balance constitucional que se había desarrollado en Colombia. De forma ulterior, la Corte pasa a establecer que la norma debe interpretarse a la luz de la Constitución de 1991, razón por la cual no podía ser categorizada como inconstitucional, por el contrario, como ya se anotó, su aplicación e interpretación van de la mano con el concepto contemporáneo de precedente.

36 Ver *supra*, nota n.º 12.

37 M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-1130-03.htm>].

38 M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-442-05.htm>].

39 Ver *supra*, nota n.º 11.

En 2002 se desarrolló la Ley de Reforma a la Justicia, que de alguna manera tomó tintes de lo dispuesto en décadas pasadas. Esta reforma buscaba hacer que los tópicos de precedente y jurisprudencia fueran más limitados, además de tratar de mermar el poder obtenido por la Corte Constitucional frente a los fallos de tutela y la misma jurisprudencia.

Como conclusión se tiene que el precedente es el conjunto de sentencias anteriores al caso que se está llevando, que por su relación con el problema jurídico que se va a resolver, son consideradas por el juez o autoridad que tomará la decisión como criterio, apoyo o fundamento de su decisión, según sea el caso. Ahora bien, ya se ha dicho que los jueces no pueden apartarse del precedente si no motivan las razones por las cuales lo hacen, específicamente, existen cinco casos concretos para las altas cortes donde se da cabida para tal figura.

La primera se refiere al precedente vertical, consistente en la motivación por cambio de la ley, pues como bien se sabe, la ley es dinámica y va de la mano con la realidad social, por tal razón es que cuando un precepto jurídico se declara inexecutable o simplemente se desarrolla una nueva ley, puede existir una o varias razones para que el juez haga caso omiso a dicho precedente, el cual no podría aplicarse, pues no existiría motivo y apartaría las razones de fondo que dieron origen al mismo.

Como segunda razón, cabe resaltar que el juez podrá apartarse en atención a los distintos cambios en la realidad social, política y económica relevante donde la ponderación de principios deja de cumplir su eficacia con el precedente. Pero este cambio jurisprudencial debe estar extensamente justificado.

El tercer caso posible para que un juez pueda apartarse del precedente dictado por las altas cortes, consiste en la contradicción o imprecisión de la jurisprudencia en un caso concreto. Sería la misma Corte la encargada de subsanar dicho caso, sin embargo y de no hacerlo, podrá el juez interpretar y aplicar el precedente que considere sea más conveniente en aras de aplicar el derecho al caso en concreto, no obstante, es importante que todos los criterios expuestos por las altas cortes sean desmenuzados dentro del mismo fallo argumentando las razones del apartamiento.

La cuarta causal de apartamiento del precedente se da dentro de las mismas altas cortes, esto en atención a distintas transformaciones sociales, políticas y jurídicas entre otras relevantes. Es decir, cuando la doctrina siendo precisa en un momento determinado, no responde a cambios sociales posteriores.

Por último, puede darse un apartamiento en razón a que la jurisprudencia sea errónea en el sentido de ir en contravía de los valores y principios fundamentales y por supuesto cuando existan cambios en el ordenamiento jurídico que hagan perder la razón y eficacia de dicho precedente.

V. EL EJERCICIO DE LA INTERPRETACIÓN CREADORA DE DERECHO

Gracias a los aportes de HANS KELSEN, se puede establecer que los destinatarios de una norma jurídica no son los ciudadanos, sino más bien el órgano judicial, quien se encarga de imponer la sanción al ciudadano que incumpla determinada norma; señala KELSEN que esta norma jurídica es una norma primaria definida como “la que establece la relación entre el hecho ilícito y la sanción”⁴⁰ y diferenciándola de la norma secundaria siendo esta “la que prescribe la conducta que permite evitar la sanción”⁴¹. Señala que

Paralelamente, la ciencia del derecho describe estas dos clases de normas formulando reglas de derecho primarias o secundarias, pero una regla de derecho secundaria es de hecho superflua, pues supone la existencia de una regla de derecho primaria, sin la cual no tendría ninguna significación jurídica y esta regla de derecho primaria contiene todos los elementos necesarios para la descripción de la norma jurídica completa⁴².

Sin embargo, a pesar que en efecto es el órgano judicial quien da aplicación a las normas jurídicas, puede pensarse que KELSEN presuntamente fue errático al diferenciar norma primaria de norma secundaria, quitándole el carácter coercitivo a la última ya que, siguiendo a CONTRERAS CALDERÓN

40 HANS KELSEN. *Teoría general del Estado*, 2.^a ed., LUIS LEGAZ LACAMBRA (trad.), México D. F., Guayacán, 2005, p. 66.

41 Ídem.

42 Ídem.

decir que las normas secundarias existen, pero que no son normas jurídicas por sí mismas, significa sostener que la juridicidad de una norma depende, por lo menos, de que el comportamiento contrario al previsto en ella conlleve consecuencias atribuidas por la norma primaria, cuando en realidad la juridicidad de una norma individual depende exclusivamente del hecho de pertenecer a un sistema jurídico, por haber sido creada por quien dentro del sistema tenía el poder jurídico de hacerlo. Y no hay duda de que las llamadas normas secundarias, así como las primarias, pueden reunir esta cualidad⁴³.

Ahora bien, siguiendo esta línea se entendería que las sentencias de unificación, jurisprudencia reiterada sobre el mismo punto de derecho proferida por la Corte Constitucional, las sentencias de constitucionalidad e incluso las sentencias de tutela son un ejemplo de norma secundaria; sin embargo, su aplicación se hace obligatoria no solo para los tribunales y jueces que deben seguir las directrices trazadas por el órgano de cierre de su jurisdicción, sino que también por todo aquel que detente una actividad judicial, así pues “los sujetos del deber de aplicar los precedentes no son sólo las personas que ejercen función jurisdiccional; son todas las personas que en ejercicio de una función pública deban tomar una decisión o emitir un concepto”⁴⁴, como por ejemplo, un centro de arbitraje o una superintendencia.

La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad estableció que el no cumplimiento de la norma secundaria, entendida desde Kelsen, acarreará una sanción penal para los funcionarios públicos (del órgano judicial o que tengan funciones jurisdiccionales) que no motiven las razones por las cuales se apartan del precedente:

El delito de prevaricato por acción no se comete por una simple disconformidad que se presente entre una providencia, resolución, dictamen o concepto y la jurisprudencia proferida por las Altas Cortes, a menos que se trate de un fallo de control de constitucionalidad de las leyes o de la jurisprudencia sentada por aquéllas que comporte una infracción directa de preceptos constitucionales, legales o de un acto administrativo de carácter general [...] Así las cosas, la Corte insiste en señalar que el delito de prevaricato por acción se comete únicamente cuando los servidores públicos, incluidos los jueces de la República, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente

43 CONTRERAS CALDERÓN. “El precedente judicial en Colombia, un análisis desde la teoría del derecho”, cit., p. 348.

44 *Ibíd.*, p. 350.

y por servicios, los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política, emiten resolución, dictamen o concepto que resulte ser manifiestamente contrario a la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general, en los términos indicados de manera constante por la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia⁴⁵.

La construcción de la norma secundaria se debe a un acto de interpretación ejercido por los jueces de las altas cortes, por ejemplo KELSEN, en su *Teoría pura del derecho*, contempla como valor fundamental para la creación de derecho la interpretación. Para ello, propone modelos interpretativos mediante métodos deductivos en la creación del derecho. Pero aquella interpretación no puede ser realizada por cualquier persona, sino que se requiere de un órgano competente y legitimado que pueda darle una interpretación a la norma jurídica y aplicarla a un hecho concreto y, de esa manera, crear derecho para una acción en particular.

El hecho de la interpretación, para KELSEN, es un acto de conocimiento donde prevalece la voluntad, siendo de carácter cuantitativo desde el punto de vista material, en donde la libertad del legislador para interpretar sería mayor que la del juez. Según lo anterior, la interpretación auténtica es el proceso volitivo mediante el cual el órgano competente realiza en tránsito de una norma universal a una particular constituyéndose en un hecho generador de norma de derecho. A ello se llega mediante el método científico-jurídico que le imprime al ejercicio interpretativo el sentido unívoco de las normas jurídicas. Por medio de su aplicación objetiva, al escoger una determinada interpretación entre varias posibles, como la “única correcta”, fundamentada en un análisis crítico de todos los significados posibles, proporciona un efecto práctico que supera los criterios subjetivos e incluso políticos.

RONALD DWORKIN sostiene desde su visión integral del derecho, que una correcta interpretación debe ir de la mano del análisis de las decisiones políticas del pasado, como del texto a aplicar en sí mismo. Para el caso concreto, no se puede inferir mediante someras interpretacio-

45 Sentencia C-335 de 2008, cit.

nes de hechos futuros sin observar los hechos pasados y dándole un significado a la realidad, es decir, dándoles un valor desde la situación práctica del presente.

Para ello, se apoya en la herramienta que resulta ser otro universo del conocimiento que se dedica por entero a la interpretación de textos: la literatura, la interpretación jurídica y que tiende un puente entre la obra literaria y la ley; se trata de la intención del artista por hacer arte y la intención del legislador por hacer la mejor ley.

Las altas cortes ejercen en Colombia este ejercicio interpretativo como lo señala CONTRERAS CALDERÓN,

la labor del intérprete, en este caso, se reduce a escoger –es decir, a declarar–, cuál de todos los sentidos literales posibles y extrañables de la disposición constitucional, legal o administrativa es el aplicable para el caso concreto y para los demás casos semejantes que se presenten hacia el futuro⁴⁶.

Siguiendo a este autor, se reconoce que la labor interpretativa de las altas cortes, al crear precedentes siguiendo los lineamientos establecidos por KELSEN y DWORKIN, en la mayoría de los casos, no son puramente creación de derecho si no que “lo declara con carácter vinculante”⁴⁷, ahora bien, la excepción que haría al precedente creador de derecho se generaría cuando en

el precedente judicial, so pretexto de interpretar la disposición, el juez se salga claramente de los cauces establecidos por el tenor literal, a tal punto que su interpretación desconozca y conlleve la eliminación de todos los sentidos posibles del texto, el precedente constituirá un acto de creación del derecho, incluso cuando su autor declare expresamente estar aplicando el texto normativo⁴⁸.

DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA pone de manifiesto lo dicho por la Corte Constitucional en relación al cumplimiento de los preceptos constitucionales y la forma en que pueden ser protegidos o amparados por la acción de tutela dentro del sistema jurídico colombiano de tendencia neo-románica, pero ello no permite inferir que el juez –al dar protección de ciertos derechos a través de la acción de tutela– genere un sis-

46 CONTRERAS CALDERÓN. “El precedente judicial en Colombia, un análisis desde la teoría del derecho”, cit., p. 357.

47 *Ibíd.*, p. 358.

48 *Ídem.*

tema alterno de fuentes o que esté alterando la fuente ya existente aun cuando sí genere derecho. En otras palabras, el juez genera derecho pero no crea ley, pues su objetivo es darle aplicación a la misma observando la jurisprudencia relevante solo para fundamentar la norma que es ambigua y así la obligación de fallar en derecho corresponde básicamente a la obediencia a la norma escrita, pues la capacidad creadora o de interpretación del juez está limitada.

Ahora, el ejercicio de las altas cortes se encuentra validado por los estudios de ROBERT ALEXY quien considera que la argumentación juega un papel crucial en la construcción de derecho. Considera ALEXY que la argumentación puede limitar o permitir de forma abierta la actividad jurídica-normativa en atención a la percepción de la realidad, buscando finalmente el origen, validez y límites de la misma, desde el punto de vista analítico, normativo y, por supuesto, descriptivo. De igual manera, es la argumentación la herramienta para superar los vacíos o carencias del positivismo jurídico, de acuerdo a la dinámica social.

Ya en el plano de la argumentación jurídica, ALEXY considera que ésta es concebida desde el matiz racional, práctico-moral y jurídico, donde la argumentación está subordinada a la ley, a los sistemas de carácter formal, las operaciones lógicas y al precedente.

ALEXY, comprende su teoría de la argumentación como “una actividad lingüística” que busca la corrección de enunciados normativos haciendo una distinción entre las justificaciones internas de las decisiones judiciales –como interpretación lógica que sigue los antecedentes– y las justificaciones externas, como interpretación lógico-sistemáticas que busca la corrección de las premisas a lo que llama finalmente “discurso”.

Es claro que la teoría de la argumentación de ALEXY obedece a un procedimiento el cual será el factor determinante para que un enunciado jurídico sea correcto. Sin embargo, los procedimientos deben cumplir unos parámetros mínimos de análisis e interpretaciones elocuentes, pero no se trata solo de reglas, sino de tipos de argumentos, “las convicciones fácticas y normativas (así como sus intereses) pueden ser modificadas en virtud de los argumentos presentados en el curso del procedimiento”⁴⁹ sin embargo, en muchos casos cuando la norma es racional no es necesariamente correcta.

49 ROBERT ALEXY. *A theory of legal argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification*, RUTH ADLER y NEIL MACCORMICK (trads.), Oxford, Oxford University Press, 1989.

Es así que se presentan unas pautas del discurso compuestas por reglas técnicas: como medios para lograr distintos fines; las reglas de fundamentación empírica; la fundamentación definitiva, encargada de analizar las reglas que definen un “juego de lenguaje”; por último, como regla de discurso, se encuentra el fundamento pragmático fundamental o pragmático universal, que busca demostrar la validez de los parámetros o reglas y está ajustada a la posibilidad de la comunicación lingüística.

Es importante resaltar los argumentos interpretativos presentados por ALEXY y realizar un paralelo con el fin de determinar si aquellos utilizados por el C. E. se encuentran enmarcados simplemente de forma implícita o determinados de acuerdo a la clasificación. De lo contrario, se entraría a divagar dentro de un conjunto de decisiones, adivinando cuál es el verdadero argumento del legislador sin tener en cuenta que los criterios usados dentro de un precepto deben tener un componente claro, racional, sistemático en obediencia a las reglas de procedimiento que permitan que las decisiones sean realmente correctas.

LÓPEZ MEDINA⁵⁰ establece que se debe tener en cuenta la forma de interpretación de las sentencias, haciendo un análisis juicioso del precedente judicial y las técnicas utilizadas para el desarrollo del mismo. Dichas técnicas responden en primera medida a la obediencia y la disanalogía o la diferenciación fáctica entre el caso nuevo y el precedente elegido para aplicar. Como segunda regla o técnica de interpretación, desarrolla la caracterización y diferenciación de la *obiter dictum* y la *ratio decidendi*.

Esta última puede considerarse como fuente del derecho que integra la norma constitucional al momento de interpretar y dar aplicación a una sentencia de igual o menor jerarquía. Es importante resaltar la tesis tradicional y la tesis constructivista de LÓPEZ MEDINA en la que se pregunta cuál es la forma en la que debe de leerse un sentencia, y seleccionar la *ratio decidendi* teniendo en cuenta que ésta será de carácter vinculante con posterioridad.

Lo anterior en aras de hacer una línea diferenciadora con aquellos argumentos expuestos en las consideraciones de una sentencia que coadyuven la decisión principal, pero carecen de poder vinculante.

50 DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA. *El derecho de los jueces*, Bogotá, Legis, 2006, pp. 8 y 115.

Otro argumento legítimo para la interpretación de la jurisprudencia que propone LÓPEZ MEDINA⁵¹, es estudiar la indeterminación de la jurisprudencia anterior y el cambio sujeto a la misma. No se centra el problema de investigación en las técnicas ilegítimas de interpretación como son la negación, la ignorancia y la desobediencia, sin embargo, es importante tener en cuenta que solo podrá ser inaplicable el precedente en los casos en los que no existe posibilidad de aplicar la analogía y podrá el juez apartarse del mismo y hacer interpretación directa de los textos constitucionales, basados en los principios del derecho.

Contrario es la obediencia que debe el juez, quien por regla general debe aplicar la sub regla constitucional vigente al nuevo caso. El desarrollo de dicha interpretación obliga a la identificación de la doctrina constitucional vigente dentro de la línea de precedentes dándole la posibilidad de apartarse de dichos precedentes siempre y cuando cuente con una argumentación o justificación adecuada. Por lo anterior, LÓPEZ MEDINA⁵² describe la necesidad de proponer un manejo estructurado de la jurisprudencia y, al mismo tiempo, presenta los tipos de interpretación jurisprudencial donde la *ratio* se encuentra en enunciados y argumentos expresos, es decir, de carácter formal que hace el juez preliminar y que por ello se encuentran fácilmente en la primera sentencia.

En el segundo enunciado, se encuentra la tesis constructivista donde la *ratio* no está determinada en forma manifiesta y depende de un análisis anterior de la sentencia por parte del juez que decidirá el nuevo caso. La importancia de diferenciar entre las dos interpretaciones es la vinculación entre los hechos del caso y su relación con la decisión. Estas dos concepciones son contrapuestas entendiendo que la interpretación formal depende de la forma tradicional de la lectura de la sentencia en donde el resultado se asimila a la ley y los administradores de justicia simplemente hacen un análisis de extractos de la misma. Los jueces –aunque están atados a la ley– son independientes frente a las sentencias falladas antes, esto observando que la jurisprudencia ha sido considerada una fuente secundaria que solo operaría en los casos de silencio o vacío de la fuente primaria.

51 Ídem.

52 Ídem.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIAL EN LA LEY 1437 DE 2011

INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene la finalidad de categorizar la institución de unificación de sentencias contenida en el CPACA, pues como señala AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA⁵³, esta figura es “un práctico sistema de reglas, que convierte a la jurisprudencia en guía segura para que el Estado dé a los ciudadanos un trato más igualitario y justo”.

Este análisis resulta pertinente al objetivo de la investigación ya que delimita el campo de acción y los diferentes instrumentos que permiten activar la facultad de unificación de sentencias por parte del C. E.; así pues, se presenta la institución, las causales para activarla, en especial el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y se enuncia una breve categorización del mecanismo de extensión de jurisprudencia creado también en el CPACA, cuya funcionalidad resulta importante a la luz de la unificación de jurisprudencia como la concibe el código y resuelve la incógnita sobre si es posible activar este mecanismo con sentencias unificadas antes de la expedición del Código y finalmente, se hace una observación sobre las transformaciones de las fuentes del derecho desde esta institución.

53 AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA. “La jurisprudencia en el nuevo código”, en WILLIAM ZAMBRANO CETINA (coord.). *Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Consejo de Estado, 2011, disponible en [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/importantes/cat_view/1-documentos-de-interes?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=DESC], p. 235.

I. UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Ya en 1993, la Corte Constitucional presentaba la figura de la unificación de las sentencias como la solución a los problemas de inseguridad jurídica que pudieran generar varias interpretaciones de una misma ley por parte de diferentes jueces:

Pues bien, ¿cómo se logra entonces la unidad de un ordenamiento jurídico? La respuesta es clara. Mediante la unificación de 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. Las personas no podrían saber, en un momento dado, cuál es el derecho que rige en un país. Luego es indispensable para el normal funcionamiento del sistema jurídico jerárquico y único el establecimiento de mecanismos que permitan conferirle uniformidad a la jurisprudencia⁵⁴.

Después en Sentencia C-836 de 2001 ya citada, la Corte señaló la importancia de que los juzgados y tribunales siguieran las decisiones que la cabeza de jurisdicción –organismo de cierre– tomara en lo referente a casos que ya habían sido decididos y fueran análogos.

Debido a la ineficacia de la regla que proponía que “tres decisiones uniformes dadas por la CSJ como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho” constituyeran doctrina probable, la Ley de Descongestión Judicial⁵⁵ propuso en su artículo 114 el deber de seguir el precedente judicial configurado por un alto tribunal administrativo u ordinario con cinco sentencias uniformes que versaran sobre el mismo punto de derecho.

Con el CPACA, se colocó en términos legales lo que ya había sido creado como norma secundaria por las altas cortes, en especial la Constitucional; la unificación de sentencias es definida entonces, por el artículo 270 de la citada ley así:

Artículo 270. Sentencias de Unificación Jurisprudencial. Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las

54 Sentencia C-104 de 1993, ver *supra*, nota n.º 14.

55 Ley 1395 de 12 de julio de 2010, Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial, *Diario Oficial*, n.º 47.768, de 12 de julio de 2010, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1395_2010.html].

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^[56], adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de [22 de enero de] 2009^[57].

Del artículo precedente se puede extraer que las sentencias de unificación proferidas por el C. E. surgen por las siguientes razones: 1.^a Las expedidas por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, esta última tiene que ser expresa, como lo dicta el artículo 271 del CPACA; 2.^a Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios de revisión regulado por los artículos 248 a 255 del cpaca y el de unificación de jurisprudencia desarrollado desde el artículo 256 del mismo Código; y 3.^a Las relativas al mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo desarrolladas en el artículo 272 y subsiguientes del cpaca, cuya finalidad es endurecer la función de la unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado y el respeto por el precedente horizontal y vertical; se activa contra sentencias de los tribunales no susceptibles de recursos, cuando existan interpretaciones opuestas entre tribunales o cuando se produce apartamiento de una sentencia de unificación o de jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Ahora bien, la Corte ya ha señalado mediante jurisprudencias que todos los órganos de cierre son los encargados de unificar jurisprudencia:

Cabe recordar que la función unificadora de la jurisprudencia no está reservada en exclusiva a las cortes de casación, sino que por su naturaleza es inherente a los tribunales supremos y en general a los jueces que tienen asignada una función de órgano de cierre para poner fin a las controversias en su respectiva jurisdicción⁵⁸.

56 Ver *supra*, nota n.º 30.

57 Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, *Diario Oficial*, n.º 47.240, de 22 de enero de 2009, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34710>].

58 Sentencia C-713 de 15 de julio de 2008, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>].

Sin embargo se genera una pregunta, en lo que atañe al ámbito de la jurisdicción administrativa, ¿las sentencias de unificación pueden ser proferidas por las Secciones del C. E. o solamente por la Sala Plena del mismo? En una lectura literal del artículo 270 se entendería que solo el C. E. en su Sala Plena podría emitir sentencias de unificación en concordancia con el artículo 237 de la Carta Política que le confiere el título de tribunal supremo, en otras palabras, el órgano de cierre de la jurisdicción administrativa.

Sin embargo el C. E., Sala de Consulta y de Servicio Civil, emitió un concepto mediante el cual señala que tanto la Sala Plena como cada una de las Secciones del C. E. están facultadas para proferir sentencias de unificación:

Si se mira la normatividad vigente antes de esa ley, se encuentra que la unificación jurisprudencial era efectuada por la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, a la que correspondía: “4. Resolver los recursos extraordinarios de revisión y de súplica” [...] 5. Resolver los asuntos que le remitían la secciones por su importancia jurídica o trascendencia social” [...] 6. Conocer los procesos que le remitían las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación” presentados contra las sentencias dictadas por la secciones y subsecciones de la corporación⁵⁹.

También las secciones de la corporación venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con base en el numeral 6 del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8 del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo⁶⁰.

59 Artículo 97 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, *Diario Oficial*, n.º 36.439, de 10 de enero de 1984, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>], modificado y adicionado por el artículo 33 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”, *Diario Oficial*, n.º 43.335, de 8 de julio de 1998, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/Ley_446_de_1998_Colombia.pdf].

60 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2013, cit.

Para la muestra, la Sección Tercera del C. E. está facultada para unificar jurisprudencia por mandato expreso del Reglamento de dicha corporación⁶¹:

Artículo 14 B: Competencia de cada subsección. Cada subsección decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones sesionarán conjuntamente: [...] 3. Para unificar, adoptar o modificar jurisprudencia de la Sección, con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, cuando así lo decida la Sección a petición de cualquiera de sus miembros.

Se concluye entonces que el mecanismo de unificación de jurisprudencia existía antes de la promulgación del CPACA, que en materia de derecho administrativo tanto el C. E. en pleno como cualquiera de sus secciones puede realizar la unificación de jurisprudencia y que la precitada ley lo que hizo fue crear mecanismos para facilitar la unificación de sentencias tal como lo señala el Concejo de Estado en su concepto del 10 de diciembre de 2013:

La Ley 1437 de 2011^[62] reforzó el valor de las sentencias de unificación a través de varios mecanismos de activación judicial y administrativa de sus efectos, así: 1. Deben ser tenidas en cuenta por la Administración al resolver las actuaciones administrativas, con el fin de garantizar la aplicación uniforme de las normas constitucionales y legales aplicables al caso (art. 10.º); 2. Con el mecanismo de extensión (arts. 102 y 269); 3. Su desconocimiento por los Tribunales Administrativos en sentencias de segunda o única instancia es causal de recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (arts. 256 y ss.); 4. Su desconocimiento por los Tribunales Administrativos también es causal para solicitar la revisión de acciones populares o de grupo (arts. 272 y ss.); 5. La necesidad de expedir una sentencia de unificación jurisprudencial permite que la Sala Plena del Concejo de Estado asuma competencia de asuntos pendientes de fallo en las Secciones que la componen y a estas últimas que lo hagan en relación con los asuntos pendientes de fallo en sus subsecciones o en los tribunales administrativos (art. 271); 6. Deben ser tenidas en cuenta por las autoridades administrativas para las conciliaciones y así lo debe advertir a ellas el Ministerio Público (art. 302, párr.).

61 Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, *Diario Oficial*, n.º 43.753, de 23 de octubre de 1999, disponible en [http://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/acuerdo_cdeestado_ae058_99.htm].

62 Ver *supra*, nota n.º 3.

Así pues, la institución de unificación de sentencias en sede administrativa se convierte en un eje central para la protección de derechos, como lo señala el mismo C. E.

Las sentencias de unificación adquieren un estatus particular que produce efectos en la propia jurisdicción, pues activan el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, la revisión eventual de las acciones populares y de grupo y el traslado de asuntos pendientes de fallo a la Sala Plena del Consejo de Estado o de cada una de sus secciones. También generan consecuencias frente a la administración, que está obligada a tenerlas en cuenta para decidir casos iguales, para extender sus efectos a los ciudadanos que lo soliciten y se encuentren en los mismos supuestos fácticos y jurídicos y para presentarse en los escenarios de conciliación en los que sea citada⁶³.

II. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Dentro de las diferentes causales que exhortan al C. E. para hacer uso de la unificación de jurisprudencia a la luz del CPACA, se creó, en este Código un nuevo recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ya que en la práctica del litigio contencioso-administrativo

varios asuntos que conocía el Consejo de Estado en segunda instancia pasaron a ser de conocimiento en último grado de los tribunales, situación que impuso la necesidad de crear un mecanismo jurídico, como el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, para evitar la disparidad de criterios⁶⁴.

Este recurso se encuentra del artículo 256 al 268 del CPACA, su finalidad según el artículo 256 es

63 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 2013-00019: “Así las cosas, es claro que este sistema del precedente jurisprudencial propuesto en la Ley 1437 de 2011, bajo sus previsiones, que irradia la actividad administrativa y judicial, contribuirá por la realización de la justicia material y propugnará por una seguridad jurídica real, expresada en la certeza de los asociados de que sus autoridades actuarán en pro de sus garantías, derechos y libertades, siendo la igualdad y la confianza legítima, los pilares fundamentales de esta doctrina”.

64 ÁLVARO NÁMEN VARGAS. “Alcances del nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437”, en *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana*, Bogotá, USAID et al., 2013, pp. 107 a 144, disponible en [<http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/files/2014/Aproximación%20a%20una%20década%20de%20transformaciones%20de%20la%20justicia%20colombiana.pdf>], p. 137.

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.

Permitiendo así concluir que para que este mecanismo se active, es necesaria la existencia de una sentencia proferida por el órgano de cierre de la jurisdicción administrativa sobre un mismo punto de derecho. Su fin, entonces, es el de asegurar el cumplimiento del principio de igualdad y el de reparar daños que eventualmente una decisión ulterior haya ocasionado al actor.

Tanto la facultad de unificar jurisprudencia por parte del C. E. como este nuevo recurso, resultan importantes para el órgano de cierre administrativo, en tanto su concordancia con la idea de ir creando un precedente en lo contencioso administrativo, pues como se vio en el capítulo anterior, el precedente judicial propiamente dicho se producía tanto en la CSJ como en la Corte Constitucional.

Así pues, siguiendo a MARIO RICARDO SEGURA⁶⁵, las sentencias proferidas en virtud de unificación de jurisprudencia del C. E. y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

les da un papel preponderante en el sistema de las fuentes del derecho administrativo ubicándolas sin lugar a dudas al mismo nivel de la ley, lo que significa que se desplaza el papel de la jurisprudencia como criterio auxiliar del derecho administrativo para pasar a formar parte de las fuentes directas y primarias del mismo, a partir de la aplicación de la ley siguiendo la interpretación que sobre la misma haya llevado a cabo la jurisprudencia de unificación del Consejo de Estado.

En cuanto a su desarrollo procedimental, el C. E. señala:

Así el recurso procede contra sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos en las cuales se contraría una sentencia de unificación del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza la efectividad del precedente vertical.

65 MARIO RICARDO SEGURA. "Precedente jurisprudencial vs. unificación jurisprudencial", en *Verba Iuris*, vol. 1, 2011, disponible en [<http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>], p. 22.

Se encuentran legitimados para interponer este recurso extraordinario las partes del proceso, y también por los terceros que resulten agraviados con la providencia. Debe ser decidido por el Consejo de Estado a través de la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en atención a la especialidad y a la distribución de asuntos⁶⁶.

III. LA EXTENSIÓN DE JURISPRUDENCIA

El CPACA ha introducido junto a la figura de la unificación de jurisprudencia, la institución de la extensión de la misma. El artículo 102 del CPACA introduce una nueva institución que permitirá a un tercero solicitar la aplicación de una sentencia de unificación proferida por el C. E. a cualquier entidad administrativa, siempre que su caso sea análogo. Para que la extensión de la jurisprudencia sea efectiva el tercero interesado debe presentar una solicitud razonada ante la administración, la cual debe llenar las formalidades de un derecho de petición, en esa solicitud deberá adjuntar copia de la sentencia de unificación jurisprudencial que contenga el criterio que pretende que le sea aplicado. Es claro que si la pretensión judicial que se hace a caducado, será declarada improcedente, si no es así, esta institución tiene efecto suspensivo del término de caducidad para presentar una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La administración tiene un término para decidir de 30 días contados desde la recepción de la petición, y podrá negarla únicamente en tres eventos: 1. Que sea necesario practicar pruebas, para lo cual adelantará el respectivo trámite; 2. Que las razones argüidas por el peticionario sean diferentes a los supuestos de la sentencia invocada; y, 3. Que las normas aplicables al caso deban ser interpretadas de una manera diferente a la expuesta en la sentencia invocada.

Ahora bien, si en el término dispuesto la administración no da respuesta alguna,

el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado para pedir que este, si lo hallare procedente, ordene la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Para este efecto dispone el artículo 269 que el interesado presente escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente. Vencido el

66 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 2013-00019, cit.

término de 30 días de traslado de la petición a la administración, el Consejo de Estado convocará a una audiencia que tendrá lugar dentro de los 15 días siguientes a la notificación de las partes, en la cual se escuchará a las partes y se adoptará la decisión a que haya lugar⁶⁷.

Analizando otro punto de la extensión de la jurisprudencia, llama la atención que su relación con las sentencias de unificación ha sido algo confusa para las autoridades administrativas y es que si bien, las sentencias de unificación ya existían antes del CPACA, la figura de extensión de la jurisprudencia nació con la misma llevando al interrogante siguiente ¿se puede utilizar jurisprudencias unificadas antes de la promulgación del CPACA para hacer extensión de la jurisprudencia?

El C. E., en el mismo concepto del 10 de diciembre de 2013 dio respuesta afirmativa:

En lo que respecta a esta consulta, es indudable que la expresión “las que profiera o haya proferido” denota que en el concepto de sentencias de unificación jurisprudencial quedaron incluidas no sólo las que se empezaron a expedir con posterioridad a la ley, sino también las que antes de la misma fueron proferidas con esa finalidad; de manera que la disposición es coherente con el desarrollo jurisprudencial a que se hizo referencia en la primera parte de este concepto, en el sentido de que la labor de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado no nace con la Ley 1437 de 2011, en la medida que es connatural a la condición de Tribunal Supremo que le otorga el artículo 237 de la Constitución Política.

Es así como se puede ver que la institución de la extensión de la jurisprudencia busca democratizar más el derecho, apelando a la justicia y a la igualdad, en tanto que casos similares serán decididos de la misma manera. En materia de derecho administrativo, el precedente encuentra una revigorización en cuanto se convierte en un punto fundamental a tener en cuenta al momento de tomar decisiones sobre un punto de derecho por parte de las autoridades administrativas.

El artículo 10.º del CPACA propone un nuevo deber para la administración, como lo menciona HERNÁNDEZ BECERRA

las autoridades quedan obligadas a aplicar las normas jurídicas de manera uniforme en todas las decisiones donde se presenten los mismos supuestos

67 HERNÁNDEZ BECERRA. “La jurisprudencia en el nuevo código”, cit., p. 243.

de hecho y de derecho. Para reforzar este mandato de aplicación uniforme de la ley, y con el objeto de servir a esta regla de legalidad sin discriminación ni preferencias, la norma impone a las autoridades el deber de “tener en cuenta” las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas⁶⁸.

La Corte Constitucional ha mencionado que “la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación en la aplicación de la ley”⁶⁹, a propósito del derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, la finalidad que presenta esta nueva obligatoriedad impuesta a las autoridades administrativas que tengan la facultad de tomar alguna decisión sobre el derecho que pueda tener algún ciudadano –superintendencias, aplicación de derechos laborales a funcionarios públicos y conciliación en temas contenciosos administrativos, por ejemplo– es asegurar la igualdad entre las personas en el caso de que un derecho ya haya sido concedido a una persona que se encuentre en situaciones de hecho similares.

Otra de las finalidades de la obligación señalada es la descongestión del sistema judicial, ya que al seguir los parámetros indicados por el C. E., las autoridades administrativas descongestionarán el uso de acciones administrativas para que un derecho determinado sea reconocido, e incluso, es un nuevo mecanismo que evita la sobreutilización de la acción constitucional de tutela. Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado que en caso de que de manera arbitraria no se conceda un derecho que ya ha sido fundamentado por una sentencia de unificación proferida por dicha corporación, los operadores administrativos

se convierten en agentes de conflictividad y congestión judicial, en contravía de los fines del Estado social de derecho. Igualmente, contrarían los principios de economía, eficiencia, eficacia, igualdad y responsabilidad administrativa. Además, se infringe la obligación que tienen los funcionarios administrativos de hacer efectivos los derechos ciudadanos y se quebranta el deber de los servidores públicos de cumplir con diligencia y eficiencia el servicio encomendado⁷⁰.

68 *Ibíd.*, p. 240.

69 Sentencia C-836 de 2001, ver *supra*, nota n.º 12.

70 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 10 de diciembre de 2013, rad. 2194, exp. 11001-03-06-000-2013-00540-00, C. P.: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, dis-

Las consecuencias entonces pueden comprometer personalmente al funcionario público, como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011⁷¹:

... el desconocimiento del precedente judicial de las altas cortes por parte de las autoridades administrativas [...] 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.

A propósito del apartamiento de la administración respecto de las decisiones tomadas por el C. E. en sentencias de unificación, la Corte Constitucional ha dicho:

En lo referente a la atribución conferida a la administración en el mismo artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, para apartarse de la interpretación que haya efectuado el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial, la Corte considera que esa atribución de la administración no desconocía las normas invocadas de la Carta. Dentro de la libertad de configuración que se le reconoce al legislador, es admisible que la administración pueda controvertir los fundamentos de la jurisprudencia cuya extensión se invoca. Además, tal posibilidad tiene carácter excepcional y restringido, pues en principio, lo que procede es que la administración acoja la jurisprudencia que define el punto sobre el cual ésta debe pronunciarse; y solo mediante una argumentación explícita y exigente, cabe oponer un criterio discrepante que sustente el apartamiento administrativo. Decisión que, por lo demás, no es definitiva, pues dentro del trámite legalmente dispuesto se prevé un mecanismo expedito y célere que permite al interesado propiciar la intervención del máximo órgano de lo contencioso administrativo, con el objeto de evaluar la postura de la administración y, si es el caso, ratificar la posición jurisprudencial en discusión a través de una decisión que resulta obligatoria para aquella.

Analizada la figura de la extensión jurisprudencial en su contexto y no de manera parcial como lo enfoca el demandante, esto es como un trámite que tiene una estructura y un procedimiento que no se agota con

ponible en [http://asleyes.com/descargas/pdf/novedad/c_e_concepto.pdf].

71 M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-539-11.htm>].

la simple decisión de la administración de no acoger la jurisprudencia, sino con la intervención del órgano de cierre respectivo, la Corte encontró que la norma acusada se ajustaba a la Carta⁷².

IV. DESARROLLO DE LAS FUENTES DEL DERECHO EN COLOMBIA PARA UNIFICAR JURISPRUDENCIA

Si bien no se puede decir que el sistema jurídico colombiano se ve transformado en su totalidad de romano-germánico a *common law*, si se puede afirmar que el sistema de fuentes ha sufrido transformaciones. En Colombia la tradición determina que el juez no crea la ley sino que su objetivo es darle aplicación a la misma y que la jurisprudencia es relevante solo para fundamentar la norma que es ambigua, la obligación de fallar en derecho corresponde básicamente a la obediencia de la norma escrita, pues la capacidad creadora del juez o su interpretación está limitada.

Anudado a ello, conforme al artículo 230 de la Constitución Política, las jurisprudencias proferidas por las altas cortes son fuente auxiliar del derecho, sin embargo, la Corte Constitucional –como órgano de cierre del sistema jurídico– ha introducido la regla según la cual los jueces en sus providencias están sometidos no a la ley, sino al derecho, al orden jurídico o al ordenamiento jurídico, ya que si los jueces solo estuviesen sometidos a la ley, significaría que no estarían sometidos a las otras fuentes del derecho como son la Constitución, los tratados públicos o las sentencias de los diferentes tribunales nacionales o internacionales. Desde ese argumento, presentar la jurisprudencia como fuente auxiliar o secundaria resulta contraria a la evidencia empírica, expresada en fallos de las cortes nacionales, como es el caso de las sentencias condicionadas o aditivas e internacionales que muestran que la jurisprudencia tiene el carácter de fuente formal del derecho.

Ahora bien, el CPACA al autorizar al C. E. a proferir sentencias de unificación con efecto vinculante transforma las fuentes formales del derecho, sin embargo las tensiones que surgen de la lectura del texto del CPACA y la interpretación que del mismo hace el C. E. aumentan al revisar las facultades que el artículo 102 del CPACA otorga a las auto-

72 Sentencia C-588 de 25 de julio de 2012, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-588-12.htm>].

ridades para apartarse de la interpretación realizada por el C. E.. En efecto, como ya se señaló, el artículo 102 establece que las autoridades administrativas deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el C. E., en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos, no obstante, la autoridad administrativa está facultada para apartarse de la interpretación del C. E. en la sentencia, indicando de manera clara y expresa los argumentos por los cuales no sigue la interpretación del Consejo.

Para este punto, es necesario hacer una distinción analítica entre jurisprudencia, jurisprudencia como precedente, jurisprudencia como criterio auxiliar y precedente judicial, en la medida en que la facultad de proferir sentencias con valor de precedente entendida gramaticalmente genera una modificación en el curso normativo de las fuentes del derecho, pues es un precepto con fuerza vinculante sobre el cual la autoridad pública fundará sus decisiones. En consecuencia, se debe entender que la jurisprudencia es el nombre genérico que reciben las sentencias proferidas por los jueces, tribunales y cortes; la jurisprudencia como precedente, son reglas contenidas en las sentencias proferidas por los órganos jurisdiccionales de cierre, que vinculan a tribunales, jueces al órgano de producción y a las autoridades públicas y funcionarios públicos; la jurisprudencia como criterio auxiliar, son decisiones y reglas creadas por jueces y tribunales que no son órganos de cierre; y el precedente, es el conjunto de sentencias anteriores al caso que se está llevando, que por su relación con el problema jurídico que se va a resolver, son consideradas por el juez o la autoridad que tomará la decisión como criterio, apoyo o fundamento de su decisión, según sea el caso. Así pues, se concluye que el sistema de fuentes resulta transformado, en la medida en que la jurisprudencia se constituye como fuente formal del derecho, tanto por las reglas propuestas a través de jurisprudencia con criterio auxiliar, como por las sentencias que constituyen precedente, conforme con los artículos 10.º, 102 y 270 del CPACA.

CAPÍTULO TERCERO

CRITERIOS DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

INTRODUCCIÓN

Ya comprendida la historia del precedente judicial en Colombia y la institución de unificación de jurisprudencia a la luz del CPACA, en este capítulo se desarrolla uno de los objetivos de la misma concerniente a la categorización y selección de criterios que utilizó el C. E. Sección Tercera para unificar jurisprudencia.

Como se ha visto, con las nuevas facultades otorgadas al C. E. por parte del CPACA, converge una importante responsabilidad, debido a que de la diversidad de temas en los que tiene conocimiento, escogerá los que considere más importantes para unificar estableciendo un precedente judicial en lo contencioso administrativo y específicamente en temas donde con frecuencia se presenta fricción, sin embargo, para tomar una decisión de unificación se hace necesario antes establecer los criterios que alientan al órgano judicial a activar dicha facultad. En este capítulo se identifican las clases de criterios con frecuencia usados por los jueces para proferir una sentencia, acto seguido y a manera de ejemplo se señalarán los criterios que se tienen en cuenta para realizar la extensión de la jurisprudencia por parte de las autoridades administrativas, por último se reconocen los criterios que fueron utilizados por el C. E. Sección Tercera para unificar las sentencias proferidas el 28 de agosto de 2014 sobre perjuicios inmateriales.

I. CARACTERIZACIÓN DE CRITERIO

Se puede definir como criterio aquella condición subjetiva, inherente al ser humano, que sustenta un juicio de valor, esto es, los argumentos por los cuales se toma determinada decisión e incluso las razones por

las que se toma un tema en consideración. En términos generales, se pueden clasificar los criterios al momento de crear una norma en formales y materiales, los primeros son los “que se refieren al sujeto competente o autorizado para la producción o creación de la norma, y a los procedimientos que debe realizar para la producción de la norma”⁷³ y los materiales, que se refieren “a las prohibiciones o a los mandatos expresos, sobre un contenido determinado que se exige para la norma que está en procesos de creación”⁷⁴.

Siguiendo esta línea, en términos de decisiones judiciales, los criterios formales se refieren tanto al órgano competente para proferir sentencia como a los procedimientos que se deben seguir para hacerlo, y los criterios materiales son aquellos que versan sobre el derecho en cuestión. Con base en ello, cabe decir que los criterios formales se encuentran positivizados en una norma o ley y los criterios materiales dependen del discernimiento del operador jurídico.

II. CRITERIOS FORMALES Y MATERIALES EN LA INSTITUCIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA

Para que la aplicación extensiva de la jurisprudencia del C. E. sea procedente, se tienen en cuenta una serie de criterios formales y materiales definidos en el acápite anterior. Ahora bien dentro de los criterios formales se encuentran los siguientes: 1. El cumplimiento de todas las formalidades que requiere la presentación de un derecho de petición; 2. El peticionario debe razonar su solicitud evidenciando que se encuentra en situaciones de hecho y derecho similares a las incoadas por el demandante que eventualmente adquirió un derecho por medio de la sentencia de unificación que se piensa presentar. Este criterio tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento del principio de igualdad; 3. Copia o mención del radicado de la sentencia de unificación que se pretende extender; y 4. Que el derecho que se pretende sea declarado a favor del peticionario no haya caducado.

En cuanto a los criterios materiales, se debe tener en cuenta la interpretación que de una norma se ha dado en la sentencia de unificación

73 DIEGO MARTÍNEZ MARULANDA. *Fundamentos para una introducción al derecho*, Bogotá, Eri-
nia, 2007, p. 152.

74 Ídem.

que se pretende extender por parte de la administración a un tercero. Así pues, la administración al recibir una solicitud de extensión debe seguir un criterio constitucional, explicado así por la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2012⁷⁵:

... esta Corte, mediante la Sentencia C-816 de [1.º de noviembre de] 2011^[76], condicionó la constitucionalidad de este mecanismo de extensión de jurisprudencia, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Esto es, antes de considerar procedente la solicitud –lo que a su vez otorgaría un derecho–, la administración está obligada a observar los precedentes de la Corte Constitucional respecto a la norma en discusión. Sobre este punto podría decirse que la administración podría escudarse tras un concepto de la Corte Constitucional para declarar improcedente la petición, sin embargo lo que este criterio propende es la unidad en las decisiones tomadas por el C. E. y los demás órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones, con respecto al seguimiento de la norma superior propuesta por HANS KELSEN. Así pues, en su contenido, con dificultad se encontrará una sentencia de unificación que riña con la interpretación que de una norma haya dado la Corte Constitucional.

Ahora bien, en términos del derecho que pretende ser declarado a favor del peticionario, la administración debe analizar dentro de la sentencia de unificación invocada que la similitud de hecho y del derecho este estrictamente relacionada con la *ratio decidendi* de la misma, como lo señala ROJAS⁷⁷

puede afirmarse entonces que para efectos del cumplimiento de los mandatos establecidos en los artículos 10.º, 102 y 269 del nuevo Código, solo deberá

75 Ver *supra*, nota n.º 76.

76 M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-816-11.htm>].

77 DANILO ROJAS BETANCOURTH. “Extensión de las sentencias de la unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate”, Bogotá, Consejo de Estado, 2014, disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extjuri.pdf>], p. 12.

ser objeto de extensión aquella parte de las sentencias de unificación que constituyan la *ratio decidendi* de la misma y, por supuesto, el *decisum*. Corolario de ello, habrá que afirmar que los argumentos, opiniones, pedagogías tipo *obiter*, en la medida en que no encuentran relación alguna con el problema jurídico planteado en la sentencia, no pueden ser objeto de extensión, ni oficiosa, ni por petición de parte, ni mucho menos por decisión judicial.

Así pues, para que la administración dé trámite y apruebe una extensión de la jurisprudencia propuesta por un tercero, los diferentes criterios, tanto formales como materiales deben ser observados de manera estricta.

III. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN PROFERIDAS POR LA SECCIÓN TERCERA DEL C. E.

Cuadro 1. Identificación de sentencias analizadas

05001-23-25-000-1999-01063-01(32988) ^a	Acción de reparación directa. Reglas que debe tener en cuenta el juez al momento de considerar la reparación material e inmaterial de derechos vulnerados o afectaciones relevantes a bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados	Homicidio y desaparición forzada de cuatro campesinos a manos del Ejército nacional. Reparación patrimonial y extrapatrimonial de los perjuicios causados a raíz de este hecho a familiares de las víctimas.
05001-23-31-000-1997-01172-01(31170) ^b	Acción de reparación directa. Indemnización de perjuicios materiales. Culpa exclusiva de la víctima.	Reparación de perjuicios causados a un hombre que recibió un disparo en su brazo derecho a manos de un soldado del Ejército.
23001-23-31-000-2001-00278-01(28804) ^c	Acción de reparación directa. Daños a la salud.	Una mujer pierde a su bebe por negligencia de un hospital al atenderla cuando se presentó al mismo realizando trabajo de parto ya que varios médicos no quisieron atenderla en 24 horas provocado graves hemorragias y la muerte del feto.
25000-23-26-000-2000-00340-01(28832) ^d	Acción de reparación directa. Daños a la salud por lesiones temporales.	Un ciudadano alemán, parapléjico, fue detenido en Barranquilla por trasladar cocaína con destino a Miami, aceptó el delito que cometió y señaló que para su reclusión necesitaba un servicio sanitario especial sin embargo sus solicitudes fueron ignoradas causándole gangrena en el intestino.

Criterios de unificación de jurisprudencia

50001-23-15-000-1999-00326-01(31172) ^e	Acción de reparación directa. Lesiones personales víctimas directas y víctimas indirectas.	Falla del servicio por explosión de una granada en mal estado, que cargaba un soldado del Ejército, provocándole la amputación de ambas piernas.
66001-23-31-000-2001-00731 salud 01(26251) ^f	Acción de reparación directa.	Un niño que se encontraba en un centro de reeducación –por haber sido imputado por porte ilegal de armas– muere ahogado en un río próximo después de intentar escapar del centro de reeducación.
68001-23-31-000-2002-02548-01(36149) ^g	Acción de reparación directa. Privación injusta de la libertad.	JOSÉ DELGADO SANGUINO fue a la Libertad desde el 1.º de diciembre de 1998 hasta el 18 de agosto de 1999, sindicado como autor del delito de peculado por apropiación en provecho propio; sin embargo, en el transcurso del proceso penal se demostró la inocencia del demandante, razón por la cual se concluye que el hecho no existió
73001-23-31-000-2001-00418-01(27709) ^h	Acción de reparación directa.	En julio de 2000 se realizó una toma guerrillera en el municipio de Roncesvalles, resultando en la muerte de un patrullero. Sus familiares alegan que su muerte fue por omisión del Estado.

^a CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01\(32988\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01(32988).pdf)].

^b CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA. Recurso de apelación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: ENRIQUE GIL BOTERO, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-31-000-1997-01172-01\(31170\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-31-000-1997-01172-01(31170).pdf)].

^c CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de Unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/23001-23-31-000-2001-00278-01\(28804\)%20\(1\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/23001-23-31-000-2001-00278-01(28804)%20(1).pdf)].

^d CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: DANILO ROJAS BETANCOURTH, disponible en [http://www.nuevalegislacion.com/normatividad-al-dia/item/download/1405_5d5e8fe58aec4a99ef62678b4a4b6d1b].

^e CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/50001-23-15-000-1999-00326-01\(31172\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/50001-23-15-000-1999-00326-01(31172).pdf)].

^f CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, disponible en [<http://bu.com.co/sites/default/files/documentos/consejo-de-estado-sala-de-lo-contencioso-administrativo-seccion-tercera-documento-final-aprobado-mediante-acta-de-28-de-agosto-de-2014.pdf>].

^g CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: HERNÁN ANDRADE RONCÓN (E), disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/68001-23-31-000-2002-02548-01\(36149\)%20\(1\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/68001-23-31-000-2002-02548-01(36149)%20(1).pdf)].

^h CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, C. P.: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, disponible en [http://www.nuevalegislacion.com/normatividad-al-dia/item/download/1378_83bed12c8f96d6d713b8f783e5ab1694].

La Sección Tercera del C. E. presenta diferentes criterios formales en sus sentencias de unificación, entre ellos: 1. La importancia jurídica del tema a tratar, identificado en las sentencias de unificación con la sigla "IJ"; 2. La trascendencia económica o social; 3. La necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; 4. Las relativas al mecanismo eventual de revisión; y 5. Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.

Ahora bien, en lo que atañe a esta investigación, dentro de las ocho sentencias de unificación estudiadas proferidas por la Sección Tercera del C. E., se pudo concluir que de todos los criterios formales enumerados antes, solo se hizo uso de uno, todas son fruto del ejercicio del recurso de apelación. Esto quiere decir que se están dejando de lado herramientas que en un principio tenían una finalidad de establecer una línea de precedente en lo contencioso administrativo y realzar los principios de igualdad y seguridad jurídica como son el recurso extraordinario de revisión y el de unificación de jurisprudencia, ambos regulados por el CPACA.

En cuanto a los criterios materiales que se utilizaron para resolver aquellos recursos de apelación, se logra vislumbrar un ánimo de regular sobre perjuicios inmateriales: perjuicio moral, perjuicios derivados de la violación de bienes constitucionales y convencionales y daño a la salud en el contexto de acciones de reparación directa, como lo señala el presidente de la Sala de Consulta Civil y Servicio Civil del C. E. **HERNÁNDEZ BECERRA**

La expedición de estas ocho sentencias se traduce en beneficios directos para la justicia contencioso administrativa en términos de descongestión, bien porque facilitan la diligente decisión de todos los casos similares, o bien porque sirven para conjurar, por vía de conciliación, el trámite de juicios innecesarios.

Sin embargo, la poca utilización de los demás criterios formales que otorga el CPACA al C. E. para la unificación de jurisprudencia y la decisión de unificar solo temas de perjuicios inmateriales permite preguntarse cuáles son los intereses que tiene la Sección Tercera del C. E. para unificar jurisprudencia aparte de dar cumplimiento a los principios del CPACA.

CAPÍTULO CUARTO

FRICCIONES ENTRE LA EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El legislador en el inciso primero del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011⁷⁸, ha otorgado a la autoridad administrativa la potestad de extender los efectos de las sentencias de unificación del C. E., órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, a casos basados en los mismos supuestos fácticos y jurídicos, es desarrollo del concepto de la fuerza vinculante de las sentencias proferidas por las altas corporaciones de justicia. Por tal razón, la Corte Constitucional encontró que esta disposición resulta compatible con la Constitución y por ende, debía ser declarada exequible frente al cargo de violación del artículo 230 de la Constitución.

En relación con que las actuaciones administrativas extiendan la jurisprudencia de unificación del C. E. a casos similares, la Corte Constitucional afirmó lo señalado en la Sentencia C-539 2011, con ocasión de una demanda contra el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010⁷⁹ en el sentido de aclarar que el concepto de *imperio de la ley* al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales hace referencia a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos. De igual modo, reiteró que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y

78 Ver *supra*, nota n.º 3.

79 Ver *supra*, nota n.º 58.

tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive, con efectos *erga omnes* en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes e *inter partes* para los fallos de tutela, por regla general y, en ambos casos, las consideraciones de la *ratio decidendi*. Por tal motivo, la Corte incluyó las sentencias de constitucionalidad y de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales que profiere la Corte Constitucional, como guardián de la supremacía constitucional y de la efectividad de tales derechos.

A la misma conclusión llegó la Corte Constitucional al declarar exequibles en la Sentencia C-816 de 2011⁸⁰ los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el C. E. e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Ahora bien, el C. E. establece la imposibilidad de extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo de la extensión de la jurisprudencia, como se pasa a explicar. Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia. El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la *ratio decidendi* de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia.

El segundo argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en éstas se sustrae

80 Ver *supra*, nota n.º 80.

de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su acatamiento se entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización.

El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos *inter partes* y solo ese alto tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente. Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte en la que se reconozca un derecho, no requiere de otro instrumento jurídico –como el que se estudia– para que la convalide. Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo tutela o sentencia de unificación) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo C. E. a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues de alguna forma estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado. En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del C. E. para ese propósito.

A través del mecanismo en cuestión, no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza a través de las distintas figuras modulativas del *decisum*. Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del C. E., ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado. Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el

fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del C. E., que denegó las pretensiones de la demanda de tutela.

En conclusión para el C. E., la extensión de la jurisprudencia se estableció respecto de sentencias de unificación del C. E., no de providencias de la Corte Constitucional, lo que implica que el interesado debe identificar en su solicitud la sentencia del C. E. cuya extensión pretende, sin perjuicio de que al resolver el incidente, el juez tenga en cuenta el precedente constitucional de la referida Corte. En cuanto a las providencias de la Corte Constitucional cuyos efectos se pedía extender, se precisó que el legislador no estableció este mecanismo en relación con sentencias de dicha Corte, sino respecto de fallos de unificación del C. E., *lo que implica que éstos deben ser identificados por los interesados en su solicitud*, de nuevo, sin perjuicio de que al resolver el incidente, el juez tenga en cuenta el precedente constitucional de la referida Corte.

CONCLUSIONES

Como se ha visto, la unificación de jurisprudencia no es una institución nueva creada por el CPACA, sino que responde a una transformación de las fuentes del derecho propuestas por el sistema continental del que hace parte Colombia; en este entendido, no se puede decir que el sistema colombiano se está transformando al *common law* puesto que su origen basado en la tradición es diferente al del sistema continental cuya protagonista principal es la ley, más bien debe entenderse que respetando a la ley como fuente principal, el precedente ha tomado gran importancia en la dinámica judicial colombiana, en cada una de las especialidades de la jurisdicción ordinaria, en la jurisdicción administrativa y constitucional.

La unificación de jurisprudencia y la nueva institución de extensión de jurisprudencia, al que poco reparo se le hizo en este trabajo por no tratarse del eje problemático del mismo, generan garantías en el ámbito administrativo, ya que presentan un control tanto vertical como horizontal, el primero al establecer un precedente en materias importantes –como por ejemplo, en ejercicio de acciones de reparación directa la tasación de perjuicios morales e inmateriales–, que tanto jueces como tribunales y entidades públicas deben respetar y seguir, pudiéndose apartar del criterio del Consejo solo cuando se considere que el precedente no es aplicable para el caso en concreto y argumentando la razón del apartamiento y la nueva forma de resolver el caso. El segundo control, al otorgar garantías a los ciudadanos que se encuentren en condiciones semejantes a las de una sentencia unificada, evitando el desgaste judicial, la inseguridad jurídica y garantizando el derecho a la igualdad y, en general, los principios de la administración.

Para la mayor efectividad de la institución de unificación de jurisprudencia cuyo buen uso genera grandes beneficios para la administración de justicia, es que los consejeros seleccionen los temas a uni-

ficar utilizando todos los criterios formales que la ley les otorga para ello, así pues, el conocimiento de un tema específico no se puede supeditar al recurso de apelación, sino también al análisis de temas por importancia jurídica o trascendencia económica o social, la revisión extraordinaria de acciones de grupo o acciones populares e incluso la utilización por los ciudadanos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

De acuerdo a la información recolectada y luego analizada, los criterios formales hacen referencia al órgano competente para unificar jurisprudencia, quien es en este caso el C. E.; así mismo encontramos: 1. El cumplimiento de todas las formalidades que requiere la presentación de un derecho de petición; 2. El peticionario debe razonar su solicitud evidenciando que se encuentra en situaciones de hecho y derecho similares a las incoadas por el demandante que eventualmente adquirió un derecho por medio de la sentencia de unificación que se piensa presentar. Este criterio tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento del principio de igualdad; 3. Copia o mención del radicado de la sentencia de unificación que se pretende extender; y 4. Que el derecho que se pretende sea declarado a favor del peticionario no haya caducado.

En cuanto a los criterios de carácter material, encontramos que son aquellos sobre los que versa el derecho, que para el caso de la unificación de jurisprudencia, reconocemos dos puntos importantes: 1. Se debe tener en cuenta la interpretación que de una norma se ha dado en la sentencia de unificación que se pretende extender por parte de la administración a un tercero (*ratio decidendi*). Así pues, la administración al recibir una solicitud de extensión debe seguir un criterio constitucional, es decir debe observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia; y 2. Con respecto a los criterios materiales utilizados para decidir sobre qué temas deben ser unificados y cuáles no, se debe llamar la atención sobre la tensión existente entre el C. E. y la Corte Constitucional, pues un mecanismo creado para el reconocimiento de derechos, ya que establece, por ejemplo en las sentencias que se estudiaron, cuándo una persona tiene derecho a solicitar perjuicios morales e inmateriales dado el caso en el que una operación del Estado le creó una carga superior a la que puede sopor-

tar, no puede convertirse en un instrumento de discusión política, donde hay un tira y afloje de competencias e interpretaciones.

Frente a la validez de los criterios, Se entiende que hay una existencia específica de los criterios formales y materiales para la unificación de jurisprudencia, esto hace que sea de carácter obligatorio y reconocido por parte de los administrados. Así pues, encontramos no solo la legitimidad del órgano que expide la misma, sino que los demás sujetos normativos la obedecen. Ahora bien, se pudo analizar que el Título VI y VII Capítulo II cuenta con una validez espacial, temporal, personal y material, sin embargo, la eficacia no es mayor, por cuanto los criterios formales de extensión de jurisprudencia del C. E. no cobijan en su totalidad a la población, esto es por tener un carácter subjetivo frente a la importancia jurídica o la trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Es claro para esta investigación que los criterios materiales y formales deben ser modificados, por cuanto no son claros, tienen un carácter subjetivo, no delimitan los procedimientos que se deben tener para ejecutar las distintas razones de unificación de jurisprudencia. Es decir, cuando la ley habla de trascendencia económica o social, da una brecha lo suficientemente amplia como para caracterizar esta razón en una desigualdad para los administrados (lo que es trascendente para un grupo social, no lo es para otro). Tampoco se observan topes o cuantías que permitan determinar a partir de qué momento nos encontramos frente a un tema de relevancia económica.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, ROBERT. *A theory of legal argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification*, RUTH ADLER y NEIL MACCORMICK (trads.), Oxford, Oxford University Press, 1989.

ALEXY, ROBERT. *Teoría de la argumentación jurídica, la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, MANUEL ATIENZA e ISABEL ESPEJO (trads.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, disponible en [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjSsYinzPvPAhXGXD4KHTYWAACQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fenj.org%2Fweb%2Fdocman%2Fdoc_download%2F5066-teoria-de-la-argumentacion-juridica-robert-alexys.html&usq=AFQjCNHdILcGyP0HcWc_4GCUgWQpJx5QrQ&bvm=bv.136811127,d.cWw].

ALZAMORA VALDEZ, MARIO. *Introducción a la ciencia del derecho*, 6.^a ed., Lima, Sesator, 1975.

ARIAS GARCÍA, FERNANDO. “Valor vinculante de las sentencias de unificación del Consejo de Estado: ¿Una alteración al sistema de fuentes de derecho en el proceso contencioso administrativo?”, en FERNANDO ARIAS GARCÍA, MIGUEL ANDRÉS LÓPEZ MARTÍNEZ y DANIEL BERNAL GÓMEZ. *Problemáticas actuales del derecho administrativo colombiano*, pp. 9 a 26, Tunja, Universidad Santo Tomás, 2012, disponible en [<https://invjuridicosustatunja.files.wordpress.com/2013/09/problemc3a1ticas-actuales-del-derecho-administrativo-colombiano.pdf>].

BERNAL PULIDO, CARLOS. “La fuerza vinculante de la jurisprudencia en el ordenamiento jurídico colombiano”, *Revista Precedente*, 2003, pp. 13 a 43.

CHARRY URUEÑA, JUAN MANUEL. “Una aproximación al sistema normativo de la Constitución de 1991”, *Revista de Derecho Público*, n.º 3, mayo de 1993, pp. 17 a 32, disponible en [https://derechopublico.uniandes.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=301%3Auna-aproximacion-al-sistema-normativo-de-la-constitucion-de-1991&catid=26%3A3&Itemid=77&lang=es].

CONTRERAS CALDERÓN, JORGE ANDRÉS. “El precedente judicial en Colombia, un análisis desde la teoría del derecho”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*,

vol. 115, n.º 41, 2011, pp. 331 a 361, disponible en [<https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1068/965>].

DUQUE AYALA, CORINA y AURA CATALINA MARTÍNEZ CRUZ. “El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia”, *Revista Iusta*, vol. 1, n.º 34, pp. 69 a 86, disponible en [<http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3115>].

DWORKIN, RONALD. *El imperio de la justicia, de la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretación de los jueces y de la integralidad política y legal como clave de la teoría práctica*, 2.ª ed., CLAUDIA FERRARI (trad.), Barcelona, Gedisa, 2012.

DWORKIN, RONALD. *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO. *Introducción al estudio del derecho*, México D. F., Porrúa, 2002, disponible en [<https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/08/introduccc3b3n-al-estudio-del-derecho-eduardo-garcc3ada-mayne.pdf>].

HERNÁNDEZ BECERRA, AUGUSTO. “La jurisprudencia en el nuevo código”, en WILLIAM ZAMBRANO CETINA (coord.). *Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Consejo de Estado, 2011, pp. 233 a 244, disponible en [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/importantes/cat_view/1-documentos-de-interes?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=DESC].

HERNÁNDEZ MESA, NELSON. “Los principios de igualdad y seguridad jurídica como presupuestos de la doctrina probable”, *Revista de Derecho*, n.º 18, 2002, pp. 85 a 105, disponible en [<http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2976/2053>].

ITURRALDE, VICTORIA. “Precedente judicial”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4, marzo-agosto de 2013, pp. 194 a 201, disponible en [http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2013/03/13-Eunomia4_Iturralde.pdf].

KELSEN, HANS. *Teoría general del Estado*, 2.ª ed., LUIS LEGAZ LACAMBRA (trad.), México D. F., Guayacán, 2005.

KELSEN, HANS. *Teoría pura del derecho*, 16.ª ed., ROBERTO J. VERNENGO (trad.), México D. F., Porrúa, 2009.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. “El cambio dogmático-jurídico como respuesta al cambio social: la labor del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en la reconsideración del estatuto jurídico de los animales en Colombia”, en ALBERTO PLATA MONTAÑA y ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (eds.). *La constitucionaliza-*

Bibliografía

ción del derecho administrativo. xv Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Bogotá, Externado, 2014, pp. 541 a 563.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. *El derecho de los jueces*, Bogotá, Legis, 2006.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*, 2.^a ed., Bogotá, Legis, 2006, disponible en [<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiknvTt0fvPAhWDGj4KHW8iAiwQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fzoonpolitikonhomoeconomicus.files.wordpress.com%2F2015%2F02%2Fel-derecho-de-los-jueces.docx&usq=AFQjCNGjIx4tBo89h25MXxyd98XLZLgp7w&bvm=bv.136811127,d.cWw>].

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. *Interpretación constitucional*, 2.^a ed., Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y Universidad Nacional de Colombia, 2006.

LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. *Teoría impura del derecho*, Bogotá, Legis, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes, 2005.

MARTÍNEZ MARULANDA, DIEGO. *Fundamentos para una introducción al derecho*, Bogotá, Erinia, 2007.

MERRYMAN, JOHN HENRY. *La tradición jurídica romano-canónica*, 2.^a reimp., CARLOS SIERRA (trad.), México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1980.

NAMÉN VARGAS, ÁLVARO. “Alcances del nuevo Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437”, en *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana*, Bogotá, USAID et al., 2013, pp. 107 a 144, disponible en [<http://www.cej.org.co/seguimientoreforma/files/2014/Aproximación%20a%20una%20década%20de%20transformaciones%20de%20la%20justicia%20colombiana.pdf>].

NARANJO MESA, VLADIMIRO. *Teoría constitucional e instituciones políticas*, 9.^a ed., Bogotá, Temis, 2003.

NINO, CARLOS SANTIAGO. *Introducción al análisis del derecho*, 2.^a ed., Buenos Aires, Astrea, 2005.

PÉREZ DEL BLANCO, GILBERTO. “La extensión subjetiva de los efectos de la sentencia administrativa en los supuestos de litigios en masa”, *Revista Práctica de Derecho. Comentarios y Casos Prácticos*, n.º 53, 2005, pp. 85 a 106, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/259444076_La_extension_subjetiva_de_los_efectos_de_la_sentencia_administrativa_en_los_supuestos_de_litigios_en_masa].

- QUINCHE RAMÍREZ, MANUEL FERNANDO. *El precedente judicial y sus reglas*, Bogotá, Universidad del Rosario y Legis Editores, 2014.
- ROJAS BETANCOURTH, DANILO. “Extensión de las sentencias de unificación de la jurisprudencia”, en MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA y WILLIAM ZAMBRANO CETINA (coords.). *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Consejo de Estado y Banco de la República, 2012, pp. 89 a 122, disponible en [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/Documentos/Insituciones_del_derecho_administrativo_en_el_nuevo_codigo.pdf].
- ROJAS BETANCOURTH, DANILO. “Extensión de las sentencias de la unificación de la jurisprudencia: avanza la aplicación y el debate”, Bogotá, Consejo de Estado, 2014, disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/prensa/extju-ri.pdf>].
- SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. *La fuerza de los precedentes administrativos en el sistema jurídico del derecho positivo colombiano*, Bogotá, Externado, 2010.
- SEGURA, MARIO RICARDO. “Precedente jurisprudencial vs. unificación jurisprudencial”, en *Verba Iuris*, vol. 1, 2011, disponible en [<http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/da4.pdf>].
- TAMAYO JARAMILLO, JAVIER y CARLOS IGNACIO JARAMILLO J. *El precedente judicial en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2012.
- TORRÉ, ABELARDO. *Introducción al derecho*, 5.^a ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1965.
- TORRES ZÁRATE, FERMÍN y FRANCISCO GARCÍA MARTÍNEZ. “Common law: una reflexión comparativa entre el sistema inglés y el sistema estadounidense”, en *Alegatos*, n.^{os} 68 y 99, enero-agosto de 2008, pp. 71 a 100, disponible en [<https://diplojus.files.wordpress.com/2015/03/68-05-3.pdf>].
- TRIEPEL, CARL HEINRICH. *Derecho interno y derecho internacional*, Madrid, Taboada, 1939.
- URIBE ROLDÁN, JORGE. “La investigación documental y el estado del arte como estrategia de investigación en ciencias sociales”, en Pablo Páramo (comp.). *La investigación en ciencias sociales. Estrategias de investigación*, Bogotá, Universidad Piloto de Colombia, 2011, pp. 195 a 210.
- VARGAS RINCÓN, ALFONSO. “Sentencias de unificación jurisprudencial. Fuerza vinculante del precedente jurisprudencial”, en MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA y WILLIAM ZAMBRANO CETINA (coords.). *Instituciones del derecho administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Consejo

Bibliografía

de Estado y Banco de la República, 2012, pp. 125 a 139, disponible en [http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109133/Documentos/Insituaciones_del_derecho_administrativo_en_el_nuevo_codigo.pdf].

VARGAS ROZO, ÓSCAR EDUARDO (ed.). *Las sentencias de unificación jurisprudencial y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*, Bogotá, Consejo de Estado, 2014, disponible en [<http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>]

ZAMBRANO CETINA, WILLIAM. “Fundamentos y objetivos de la reforma del libro primero del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en WILLIAM ZAMBRANO CETINA (coord.). *Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Consejo de Estado, 2011, pp. 37 a 78, disponible en [http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/index.php/importantes/cat_view/1-documentos-de-interes?limit=5&limitstart=0&order=hits&dir=DESC].

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

Acuerdo 58 de 15 de septiembre de 1999, *Diario Oficial*, n.º 43.753, de 23 de octubre de 1999, disponible en [http://www.minjusticia.gov.co/portals/0/MJD/docs/acuerdo_cdeestado_ae058_99.htm].

CONSEJO DE ESTADO.

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto de 10 de diciembre de 2013, rad. 2194, exp. 11001-03-06-000-2013-00540-00, C. P.: WILLIAM ZAMBRANO CETINA, disponible en [http://asleyes.com/descargas/pdf/novedad/c_e_concepto.pdf].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente 05001-23-25-000-1999-01063-01(32988), C. P.: RAMIRO DE JESÚS PAZOS GUERRERO, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01\(32988\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-25-000-1999-01063-01(32988).pdf)].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Recurso de apelación, de 28 de agosto de 2014, expediente 05001-23-31-000-1997-01172-01(31170), C. P.: ENRIQUE GIL BOTERO, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-31-000-1997-01172-01\(31170\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/05001-23-31-000-1997-01172-01(31170).pdf)].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de Unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente 23001-23-31-000-2001-00278-01(28804), C. P.: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, disponible en

Los criterios de unificación de jurisprudencia...

[[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/23001-23-31-000-2001-00278-01\(28804\)%20\(1\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/23001-23-31-000-2001-00278-01(28804)%20(1).pdf)].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente 25000-23-26-000-2000-00340-01(28832), C. P.: DANILO ROJAS BETANCOURTH, disponible en [http://www.nuevalegislacion.com/normatividad-al-dia/item/download/1405_5d5e8fe58aec4a99ef62678b4a4b6d1b].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente 50001-23-15-000-1999-00326-01(31172), C. P.: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ, disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/50001-23-15-000-1999-00326-01\(31172\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/50001-23-15-000-1999-00326-01(31172).pdf)].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente 66001-23-31-000-2001-00731-01(26251), C. P.: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, disponible en [<http://bu.com.co/sites/default/files/documentos/consejo-de-estado-sala-de-lo-contencioso-administrativo-seccion-tercera-documento-final-aprobado-mediante-acta-de-28-de-agosto-de-2014.pdf>].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente: 68001-23-31-000-2002-02548-01(36149), C. P.: HERNÁN ANDRADE RONCÓN (E), disponible en [[http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/68001-23-31-000-2002-02548-01\(36149\)%20\(1\).pdf](http://190.24.134.67/documentos/boletines/151/S3/68001-23-31-000-2002-02548-01(36149)%20(1).pdf)].

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA. Sentencia de unificación, de 28 de agosto de 2014, expediente: 73001-23-31-000-2001-00418-01(27709), C. P.: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA, disponible en [http://www.nuevalegislacion.com/normatividad-al-dia/item/download/1378_83bed12c8f96d6d713b8f783e5ab1694].

CORTE CONSTITUCIONAL.

Sentencia C-104 de 11 de marzo de 1993, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-104-93.htm>].

Sentencia C-131 de 1.º de abril de 1993, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-131-93.htm>].

Sentencia C-113 de 25 de marzo de 1993, M. P.: JORGE ARANGO MEJÍA, disponible en [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-113-93.htm>].

Bibliografía

Sentencia C-083 de 1.º de marzo de 1995, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-083-95.htm>].

Sentencia T-123 de 21 de marzo de 1995, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-123-95.htm>].

Sentencia T-260 de 20 de junio de 1995, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/T-260-95.htm>].

Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996, M. P.: VLADIMIRO NARANJO MESA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1996/C-037-96.htm>].

Sentencia T-175 de 8 de abril de 1997, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/T-175-97.htm>].

Sentencia T-068 de 28 de enero de 2000, M. P.: JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-068-00.htm>].

Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-836-01.htm>].

Sentencia SU-120 de 13 de febrero de 2003, M. P.: Álvaro Tafur Galvis, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/SU120-03.htm>].

Sentencia T-1130 de 28 de noviembre de 2003, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-1130-03.htm>].

Sentencia T-442 de 29 de abril de 2005, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-442-05.htm>].

Sentencia T-292 de 6 de abril de 2006, M. P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-292-06.htm>].

Sentencia C-335 de 16 de abril de 2008, M. P.: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-335-08.htm>].

Los criterios de unificación de jurisprudencia...

Sentencia C-713 de 15 de julio de 2008, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>].

Sentencia C-124 de 1.º de marzo de 2011, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-124-11.htm>].

Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-539-11.htm>].

Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011, M. P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-634-11.htm>].

Sentencia C-816 de 1.º de noviembre de 2011, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-816-11.htm>].

Sentencia C-588 de 25 de julio de 2012, M. P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-588-12.htm>].

Sentencia C-621 de 30 de septiembre de 2015, M. P.: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-621-15.htm>].

Decreto 01 de 2 de enero de 1984, *Diario Oficial*, n.º 36.439, de 10 de enero de 1984, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543>].

Decreto 2067 de 4 de septiembre de 1991, *Diario Oficial*, n.º 40.012, de 4 de septiembre de 1991, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2067_1991.html].

Decreto 2591 de 19 de noviembre de 1991, *Diario Oficial*, n.º 40.165, de 19 de noviembre de 1991, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>].

Ley 61 del 5 de diciembre de 1886, *Diario Oficial*, n.ºs 6.881-6.882, de 5 de diciembre de 1886, disponible en [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0061_1886.htm].

Bibliografía

- Ley 57 de 22 de abril de 1887, Sobre adopción de códigos y unificación de legislación nacional (Código Civil). *Diario Oficial*, 7.019, de 20 de abril de 1887, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>].
- Ley 153 de 15 de agosto de 1887, *Diario Oficial*, n.ºs 7.151-7.152, de 28 de agosto de 1887, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15805>].
- Ley 105 de 24 de noviembre de 1890, *Diario Oficial*, n.º 8.296, de 7 de enero de 1891, disponible en [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0105_1890.htm].
- Ley 169 de 31 de diciembre de 1896, *Diario Oficial*, n.º 10.235, de 14 de enero de 1897, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17755>].
- Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.148, de 23 de diciembre de 1993, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>].
- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, *Diario Oficial*, n.º 42.745, de 15 de marzo de 1996, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html].
- Ley 446 de 7 de julio de 1998, *Diario Oficial*, n.º 43.335, de 8 de julio de 1998, disponible en [https://www.oas.org/dil/esp/Ley_446_de_1998_Colombia.pdf].
- Ley 1285 de 22 de enero de 2009, *Diario Oficial*, n.º 47.240, de 22 de enero de 2009, disponible en [<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34710>].
- Ley 1395 de 12 de julio de 2010, Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial, *Diario Oficial*, n.º 47.768, de 12 de julio de 2010, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1395_2010.html].
- Ley 1437 del 18 de enero de 2011, *Diario Oficial*, n.º 47.956, de 18 de enero de 2011, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html].
- Ley 1564 de 12 de julio de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.489, de 12 de julio de 2012, disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html].

LAS AUTORAS

ANGÉLICA VIZCAÍNO SOLANO

Abogada de la Universidad La Gran Colombia, Economista de la Universidad Nacional, Magíster en Derecho con énfasis en derecho administrativo de la Universidad La Gran Colombia, *e-mail*: [angelica.vizcaino7@gmail.com].

JOHANA BARRETO MONTOYA

Abogada de la Universidad La Gran Colombia, Especialista en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados de la Escuela Militar de Cadetes –ESMIC– y Magister en Derecho con énfasis en derecho administrativo de la Universidad La Gran Colombia, *e-mail*: [barretomontoya@gmail.com].



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en junio de 2017

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 pts.

Bogotá, Colombia