

# ¿NACE UN NUEVO JUEZ DE CASACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA? REFLEXIONES DESDE EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

## ¿TOWARDS THE ESTABLISHMENT OF AN ADMINISTRATIVE CASSATION COURT? REFLECTIONS FROM THE EXTRAORDI- NARY JURISPRUDENTIAL UNIFICATION RESOURCE.

**Jenny Rocío Briceño Bermejo\***

Fecha de entrega: 27-02-2013  
Fecha de Aprobación: 19-04-2013

*“En Colombia ha habido legislación,  
pero no jurisprudencia”*

### **RESUMEN\*\***

La vigente Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que nos rige desde el 2 de Julio de 2012, ha consagrado un importante y reciente recurso extraordinario que atiende a la noción de Unificación Jurisprudencial, el cual se constituye como una institución novedosa que carece de referente normativo en el procedimiento Administrativo Colombiano y con serias implicaciones que se traducen en la posible transformación del Órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa en un Juez de Unificación bastante cercano al Francés, o bien, similar en este sentido a la Corte Suprema. Por lo tanto, el desarrollo que se ha suscitado permite pensar entonces en la trascendencia del mecanismo analizado en el rol que ha de desempeñar el Consejo de Estado.

### **PALABRAS CLAVE**

Ley 1437 de 2011, Recurso Extraordinario, Unificación Jurisprudencial, Juez de Unificación, Precedente Judicial, Consejo de Estado.

---

\* Abogada, especialista en Derecho Administrativo, Magíster (c) en Derecho Administrativo, Asesora Jurídica de entidades del Estado. [jennybb\\_17@hotmail.com](mailto:jennybb_17@hotmail.com)

---

\*\* Artículo resultado de investigación en el proyecto con el mismo nombre, línea en derecho administrativo y responsabilidad del Estado. Investigación finalizada y valorada como sobresaliente. Método: Jurídico documental de orden deductivo.

### **ABSTRACT**

The actually Law 1437 of 2011, Administrative Procedure and of the Administrative Contentious Code, that governs us from July 2, 2012; has established a new extraordinary remedy called “jurisprudential unification”, it is a new institution, without reference standards in the Colombian administrative Procedure, could have an impact on the institutional design that might transform the Council of State in a court of unification very close to the French experience or similar the Supreme Court. By this reason, the development allows to think about the transcendence of the mechanism analyzed on the Council of State Role.

### **SUMMARY**

The actually Law 1437 of 2011, Administrative Procedure and of the Administrative Contentious Code, that governs us from July 2, 2012; has established a new extraordinary remedy called “jurisprudential unification”, it is a new institution, without reference standards in the Colombian administrative Procedure, could have an impact on the institutional design that might transform the Council of State in a court of unification very close to the French experience or similar the Supreme Court. By this reason, the development allows to think about the transcendence of the mechanism analyzed on the Council of State Role.

### **KEY WORDS**

Law 1437 of 2011, Extraordinary Resource, Jurisprudential Unification, Unification Court, Judicial Precedent, Council of State

### **RÉSUMÉ**

La loi en vigueur 1437 2011, code de procédure administrative et du contentieux administratif, administration nous à partir

du 2 juillet 2012, a consacré une ressource extraordinaire importante et récente qui assiste à la notion d’unification judiciaire, qui est constituée comme une institution innovante qui n’a pas de référence normative dans la procédure administrative colombienne et avec des conséquences graves liées dans la transformation possible de l’organe de fermeture de la juridiction contentieuse dans un Unification juger assez proche du Français, semblable à cet égard devant la Cour suprême. Par conséquent, développement qui a attiré permet de puis réfléchir à l’importance du mécanisme discuté dans le rôle qu’ils doivent jouer le Conseil d’Etat.

### **METODOLOGÍA**

Se realiza la investigación a través de un método Descriptivo, Deductivo y Exploratorio; de manera que inicia tomando como punto de referencia al nuevo y vigente Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo bajo los parámetros de la Ley 1437 de 2011, de manera pues que se ha tomado una temática que ha generado un problema de investigación que no cuenta con antecedentes inmediatos en sede contenciosa, pero que sí posee elementos de acercamiento en otras jurisdicciones.

El estudio exploratorio y deductivo permitirá entrar en contacto con el tema, con el fin de examinar elementos de juicio, tanto doctrinales como jurisprudenciales que permitan concretar y materializar su naturaleza descriptiva, logrando en este sentido especificar las propiedad, características, y los perfiles importantes de las posiciones y tesis asumidas por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, y la Corte Constitucional frente a la temática objeto de estudio.

## INTRODUCCIÓN

Expresa Otorlán (1887:280) que durante la época de la República en el derecho romano sobresalió como trascendental fuente de derecho el *iushonorarium*, es decir, las decisiones de los administradores de justicia, las que con el paso del tiempo se convirtieron en obligatorias.

Si se trata de hablar sobre precedente judicial vinculante, el tema, a primera vista puede parecer no muy llamativo ni novedoso, toda vez que ha sido, en parte abordado por la doctrina (López Medina, 2008) y podría pensarse que se trata de un estudio repetitivo.

Sin embargo, la cuestión es totalmente diferente toda vez que, en esta oportunidad, si bien se toman como punto de inflexión los pronunciamientos y doctrina de la Corte Constitucional, el objeto de estudio redunda sobre todo al análisis de algunas de las novedades generadas en virtud de la ley 1437 de 2011 –CPACA–, tomando como agentes principales al Consejo de Estado y su nueva óptica como tribunal cercano a determinados parámetros que se han ventilado en la Corte Suprema de Justicia, de tal suerte que, con la normatividad vigente se evidencia un desarrollo frente a la noción de activismo judicial, logrando así mayor reconocimiento en el sector tanto académico como profesional, y, en todo

caso, implementando nuevos requisitos respecto de uso y ejercicio de novedosos medios jurisdiccionales.

Es acertado sostener que al hablar de Sentencias de Unificación de Tutela, así como Sentencias de Casación se identifican además de las fuentes de Derecho, a las Corporaciones que se reconocen como Tribunales de Cierre, y, en esa medida, viene dada la inclusión del nuevo recurso Extraordinario de Unificación Jurisprudencial que trae consigo el vigente CPACA, de tal suerte que el trípode Corporativo que se pone de manifiesto demuestra una capacidad normativa relevante a través de la tarea de unificación. Con base en ello, el Consejo de Estado se ha concebido como el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, y lo cierto es que, los recursos y tareas a las que se encuentra sometido constitucionalmente no hacen parte del grupo de aquellos que sea posible identificar con los criterios de unificación, toda vez que esta Corporación actúa y se pronuncia en buena medida, en calidad de Juez de Segunda Instancia<sup>1</sup>, a través de la impugnación de fallos que tienen asidero desde los tribunales administrativos.

En efecto, el Consejo de Estado ha tenido a cargo el estudio de algunos recursos de índole extraordinaria como la revisión o la súplica<sup>2</sup>, y, en esta medida, el incluido

---

1 Los artículos 149, 150, 151 y 152 de la actual Ley 1437 de 2011 establecen las materias que resuelve el Consejo de Estado en segunda instancia, en especial, las referentes a las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, y en primera instancia, las nulidades simples de actos administrativos generales de entidades administrativas nacionales, las nulidades electorales, los recursos de anulación contra laudos arbitrales, entre otras materias.

2 El recurso de súplica parecería insinuar una transformación institucional destinada a la unificación jurisprudencial. Regulado por el artículo 2 de la Ley 11 de 1975, consagraba que el recurso procedía ante la Sala Plena de lo Contencioso, contra autos interlocutorios o sentencias, cuando dicha providencia cambiaba la jurisprudencia sin la aprobación de la Sala Plena. Esto, sin duda, suponía que el legislador estaba dándole un carácter vinculante a la jurisprudencia, toda vez que su desconocimiento suponía un recurso propio, tendiente a corregir doctrinas contrarias a alguna jurisprudencia vigente. En la actualidad ha sido revivido el recurso de súplica por el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, con una naturaleza completamente disímil, cual es el de mecanismo de impugnación contra autos que pueden ser apelables y contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Recurso de Unificación Jurisprudencial se erige como objeto de estudio y como carta de navegación en el presente asunto. Por esta razón, el abordaje que se realiza se encamina a la determinación y tratamiento dogmático que tiene como finalidad generar aportes académicos sobre el papel que desempeña en la actualidad el Consejo de Estado bajo los parámetros de un recurso de Unificación el cual, funcionalmente, es cercano a la Casación, permitiendo en este sentido concebir a la Corporación como un juez de unificación jurisprudencial.

Al tenor de lo expuesto hasta el momento, se encuentra la justificación del objeto de estudio, y, en esta medida, se plantea la pregunta de investigación que ha de guiar el curso y desarrollo del mismo, y la cual se traduce en los siguientes términos:

**¿Cuál es el rol que desempeña el Consejo de Estado como Tribunal de Unificación Jurisprudencial a la luz de los principios que se desprenden de los Artículos 10, 102 y 256 de la Ley 1437 de 2011 que lo acercan a la noción de un Juez de Casación?**

## **OBJETIVOS**

### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar cuál es el rol que desempeña el Consejo de Estado como Tribunal de Unificación Jurisprudencial a la luz de los principios que se desprenden de los Artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011 que lo acercan a la noción de un Juez de Casación.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Evaluar el desarrollo de la justicia administrativa con el fin de realiza

reflexiones de acercamiento a la casación como criterio de unificación bajo los parámetros de la Ley 1437 de 2011.

2. Plantear la presunta metamorfosis de rol del consejo de estado teniendo como derrotero el recurso de unificación jurisprudencial que se introduce con la Ley 1437 de 2011 –CPACA-.

## **SUMARIO:**

1. EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. REFLEXIONES DE ACERCAMIENTO A LA CASACIÓN COMO CRITERIO DE UNIFICACIÓN. 2. LA PRESUNTA METAMORFOSIS DE ROL DEL CONSEJO DE ESTADO. EL RECURSO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

**1. EL DESARROLLO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA. REFLEXIONES DE ACERCAMIENTO A LA CASACIÓN COMO CRITERIO DE UNIFICACIÓN.**

Partiendo de postulados históricos, es importante recordar que la justicia Administrativa en Colombiana ha estado marcada por parámetros que vienen dados con la misma Constitución de 1886<sup>3</sup>, encontrándose allí la primera etapa que nos introduce en la órbita del Consejo de Estado. (Jaramillo Uribe, 1986).

En este mencionado texto Constitucional Fundamental, se denota la carencia normativa que brinde operatividad jurídica a la Jurisdicción Administrativa. En efecto, se había venido proponiendo la conformación de una Alta Corporación denominada Consejo Nacional o Consejo de Estado, la cual contaría, entre otras, con funciones de cuerpo consultor encargado

3 La señalada Constitución de 1886 se expide con ocasión del conocido movimiento centralizador llamado "La Regeneración", pensamiento conservador que adheriría a las facciones católicas y conservadoras en torno a la idea de desarrollo y centralización, esta última, como una reacción directa contra el federalismo extendido en Colombia desde 1863.

de contribuir a la reparación de las leyes, de tal suerte que tendría dependencia con respecto al poder central. (Tascón, 1953) Frente a las funciones sobre el Consejo de Estado, desde entonces se proponía en el Consejo Nacional de Delegatarios en cabeza de José María Samper formar la jurisprudencia política nacional mediante la codificación metódica de sus propias resoluciones, de las del Congreso, de cada una de las Cámaras y de la Corte Suprema Nacional, que tiendan a fijar la inteligencia y aplicación de las disposiciones constitucionales”. (Tascón, 1953)

Como se evidencia, el planteamiento del Consejo de Estado se dio en términos de ser un órgano consultivo más no de ser una institución de control<sup>4</sup>, por lo cual las situaciones de abuso o error<sup>5</sup> de la administración serían de difícil vigilancia. De este modo es factible anticipar que la justicia administrativa se encontraba concebida como una institución destinada no a la limitación del poder central, sino a la aparente colaboración armónica con éste, lo cual permitía aseverar que ejercía una competencia consultiva y auxiliar. (Vélez García, 1996).

Siendo así las cosas, y sin ser el objeto del presente estudio un tratamiento eminentemente histórico, realizando las presentes aproximaciones se establece que tienen como fin contextualizar el papel que despliega hoy en día el Consejo de Estado, y, en efecto, tal y como se expone y se arguye de la lectura anterior, coincidiendo

con Neira Mateus (1956), las atribuciones de esta Corporación han sido dadas con fines de centralización del poder sin tomar en cuenta el control que se debiera ejercer respectivamente, por ejemplo en el caso de los Departamentos, en donde se encargaba de dictar las resoluciones definitivas sobre la validez o nulidad de ordenanzas acusadas por falta de competencia de las asambleas o por ser violatorias de la Constitución de la época. Entonces, se concibe en este período como una institución que reconocía a una autoridad central y única, limitando y centralizando la Nación en torno al Congreso, al Presidente y la Constitución.<sup>6</sup>

Así, la corta historia que se expone permite denotar que la justicia administrativa ha estado marcada por períodos trascendentales que evidencian su crisis. De esta manera se desprende el hecho bajo el cual es factible afirmar que la Corporación no se configuró como un órgano de Unificación Jurisprudencial, pero sí como uno de Centralización Administrativa en tanto ejercía la función de control de los excesos y desaciertos de las entidades territoriales.

De acuerdo a lo expuesto, se vislumbran parámetros de centralización que han estado marcados en la historia del Consejo de Estado, y tal noción es aplicable al Recurso de Casación como fuente de centralización judicial y normativa, siendo en sus inicios un mecanismo que se enfocaba en el restablecimiento del régimen central que imponía una unidad de legislación, cometido que era logrado

---

4 En Colombia, el poder legislativo cumplió un papel fundamental en la determinación y delimitación de la dualidad de Jurisdicciones, toda vez que en las primeras manifestaciones y tareas del Consejo de Estado se le encomendaba la conservación de la Jurisdicción Administrativa en la Corte Suprema de Justicia, ésta última encargada de decidir los litigios contra la Nación y los Departamentos, y la Nulidad de ordenanzas departamentales por resultar lesivas a derechos civiles.

5 En realidad, en el marco del experimentalismo institucional colombiano, se instituyeron dos órganos judiciales fácilmente identificados con la centralización, a saber, la justicia administrativa y el recurso de casación, que mantenían la protección de la ley como única fuente de derecho y la unidad nacional como una meta política reaccionaria a situaciones de dispersión del poder en los departamentos y los municipios.

6 El Consejo de Estado es suprimido en el gobierno de Rafael Reyes, bajo el argumento de austeridad presupuestal e inutilidad institucional.

¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa?  
Reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial

a través de un sistema uniforme de leyes. (Goenaga, 1912).

Por su parte Goenaga (1912), desde entonces planteó algunos argumentos que han de servir como aporte a los criterios de unificación que en esta ocasión nos interesan. De esta manera, los hallazgos en la materia permiten ubicar a la institucionalización del Recurso de Casación como una fuente vigorosa de centralización y unificación, la cual es procedente a través de dos medios a saber, vale decir, desde el reconocimiento de la Ley nacional como fuente de Derecho, y la instauración de un recurso que unificara su interpretación, y, por esta vía centralizara las decisiones judiciales a nivel Nacional. Es por estas razones que se evidencia que el desarrollo legislativo -1887- hacía un importante esfuerzo por determinar en qué momento la jurisprudencia de la Corte unificaba jurisprudencia y podía vincular a los demás jueces de la República, como fuente subsidiaria pero complementaria de la ley. En realidad, es claro que la Corte Suprema de Justicia -hasta la Ley 130 de 1913- ejercería la jurisdicción universal, que resolvía los conflictos civiles, agrarios, penales, laborales, contencioso-administrativos y constitucionales. En esta medida, los conceptos de doctrina probable, doctrina constitucional y doctrina legal<sup>7</sup> harían parte de ese esfuerzo por unificar y centralizar las decisiones judiciales en

torno a una gran Corte. (López Medina, 2008).

Al tenor de lo esbozado, es claro que el concepto de unificación posee criterios de operación que le determinan como derrotero fundamental que ha llevado a la consagración de la normatividad hoy vigente en los términos de los Artículos 10 y 102 de la ley 1437 de 2011 –CPACA-. De esta forma, bajo la denominada **doctrina legal** se supone una interpretación originaria y obligatoria para todos los funcionarios de la rama judicial y se predica exclusivamente sobre normas relativas a la organización judicial; siendo un parámetro de necesaria cohesión con la concepción de **doctrina probable**, la cual implica una **interpretación dirigida a la unificación** del sentido de la ley<sup>8</sup>.

Así, la doctrina probable, sin duda, constituye una manera de definir la forma en que la jurisprudencia podría unificar el sentido de la ley, encontrando fundamento al **artículo 10 y 102** de la citada normatividad. En este sentido, el **Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia** se extiende y es portador de esta doctrina, asimilándose entonces a la naturaleza de la Casación en el caso de la Jurisdicción Ordinaria.<sup>9</sup>

Se encuentra entonces que el desarrollo acerca de la unificación ha sido paulatino

7 *Las doctrinas enunciadas, como fuentes de derecho, se encontraban asociadas a las decisiones de la Corte Suprema, que dadas las atribuciones constitucionales, contencioso-administrativas y ordinarias que tenía, cobijarían al resto de órganos que entrarían a funcionar con posterioridad a la reforma constitucional de 1910.*

8 *Producto del Recurso de Casación, según la definición contenida en el artículo 4 de la Ley 169 de 1896. La misma ley autoriza expresamente a la Corte Suprema de Justicia para variar la doctrina probable, cuando desee realizar correcciones sobre la posición que habría sentado con anterioridad la misma.*

9 *De allí que, a manera de ejemplo, el artículo 86 del Decreto 2158 de 1948 estableciera que la casación tiene como principal función unificar la jurisprudencia, o que el artículo 7 del Decreto 1819 de 1964 dictaminara que la Sala de Casación Laboral sesionaría en pleno cuando “se trate de modificar una jurisprudencia”. Los fines de la casación en la jurisdicción ordinaria fueron desarrollados también por el Decreto 1400 de 1970 –anterior Código de Procedimiento Civil- que señalaba la unificación de la jurisprudencia como el “fin primordial” de este recurso extraordinario.*

y se ha venido dando de manera tímida, sobre todo si se tiene en cuenta que la naturaleza del recurso en sede Contenciosa obedece a los parámetros establecidos en otras jurisdicciones tal y como se ha venido sosteniendo. Así, por ejemplo, en la legislación Colombiana se encuentran algunas reglas normativas, de la misma manera sin mayor antecedente, cuya función primordial parece ser la descongestión judicial; hallando de esta manera en la Ley 1395 de 2010-vigente hasta el 12 de julio de 2012- artículos como el 4, 114<sup>10</sup> y 115<sup>11</sup> que poseen como elemento en común la medida referente a la unificación. En ellos, parecería ampliarse el poder unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado mucho más allá de lo que se lograría realizar con ocasión a algún recurso de unificación, como lo ha sido la casación. En este término, el artículo 4 de la precitada normatividad señala la facultad de las Salas de Decisión en pleno, para “unificar la jurisprudencia o establecer un precedente judicial”.<sup>12</sup>

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado cinco razones por las cuales los recursos de unificación resultan de especial

importancia para el funcionamiento del ordenamiento jurídico, y consideró:

1) que el respeto del precedente supone el respeto al debido proceso y del principio de legalidad; 2) que las Cortes fijan el alcance y contenido de las normas constitucionales y legales, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; 3) que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben motivarse de manera objetiva y razonable; 4) que el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos; y 5) que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley. **(Colombia, Corte Constitucional, (2011). Sentencia C-539.)** Con fundamento en lo anterior, y generando aportes frente a la temática que nos involucra, hemos de sostener entonces que el precedente creado por la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, y con la sentencia antes referida, a la Jurisdicción Constitucional; parecería ampliar la capacidad unificadora a las Altas Cortes, independientemente del

10 El artículo 114, aunque fue derogado por la Ley 1437 de 2011, establecía que todas las entidades públicas, en ciertas materias, “tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa (...) por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”. Por medio de la Sentencia C-539 de 2011, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 114 antes expuesto. En esta oportunidad, la Corte hizo dos consideraciones pertinentes sobre la materia, a saber. El primero de ellos manifiesta que los precedentes jurisprudenciales en materia ordinaria y contenciosa administrativa, constituyen un mecanismo legítimo desde la perspectiva constitucional para agilizar y descongestionar la justicia. Y en segundo lugar, que las materias objeto de seguimiento particular del precedente son de gran importancia y, por ello, han provocado una importante congestión judicial, dado justamente el desconocimiento del precedente.

11 El artículo 115 establecía la facultad para los jueces, tribunales, Altas Cortes, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura para que, “cuando existan precedentes jurisprudenciales, conforme al artículo 230 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 4° de la Ley 169 de 1896”, puedan fallar o decidir casos similares, sin tener que respetar el turno de entrada o de ingreso de los citados procesos.

12 Como se constata, se atrae para todas las Salas de Casación lo dispuesto por el artículo 7 del Decreto 1819 de 1964. Este artículo, como se ha mencionado, supone que la unificación y la creación del precedente judicial deben ser desarrolladas por la Sala de Casación en pleno. Si bien no otorga mayor capacidad centralizadora, si genera un proceso de decisión calificado en tanto se trata de una decisión que podría entenderse como trascendental.

tipo de acción judicial que estén resolviendo. Se colige entonces de manera parcial que, con el objetivo originario de descongestionar la justicia se ha venido optando por facultar a los tribunales para aplicar la doctrina probable y que es hoy una realidad en los términos de la normatividad referenciada en la ley 1437 de 2011. En este orden de ideas, la importancia y trascendencia de la norma consiste en observar la manera en que el legislador ha ampliado el poder de unificación, constatando que se ha pasado de manera dinámica de un recurso de casación cuyo fin primordial es la unificación jurisprudencial, a atribuir dicha capacidad a las Sentencias de Unificación de tutela y ahora, a las Sentencias emitidas por el Consejo de Estado.

## **2. LA PRESUNTA METAMORFOSIS DE ROL DEL CONSEJO DE ESTADO. EL RECURSO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL.**

El sistema de derecho Colombiano tiene como fuente la ley que, en general, es la declaración de voluntad soberana que manda, prohíbe, permite o castiga (artículo 4 del Código Civil), con efectos generales, impersonales y abstractos. Sin embargo, coincidiendo con Romero Díaz H. (2011) la ley, sea esta sustancial o procesal, por sí misma, no siempre puede consagrar los derechos de las personas ni prever la forma de resolver todos los asuntos que ha de decidir la jurisdicción del Estado. En ocasiones, es necesario que al texto de la ley se le fije un sentido que le permita realizar dicha función.

Es más, aun existiendo previsión legal, ésta no puede entenderse exegéticamente ni emplearse de manera mecánica; por lo mismo, es obligación del juez aplicarla con la interpretación que mejor corresponda, valiéndose para ello de los sistemas, bien conocidos, de hermenéutica jurídica, en procura de la satisfacción de la garantía de la igualdad y la protección de las personas. La jurisprudencia tiene, precisamente, la función anterior y, coherentemente, constituye una importante herramienta para garantizar la unidad en la aplicación del derecho y cumple con importantes postulados constitucionales como el consagrado en el artículo segundo superior que obliga a asegurar la efectividad de los derechos y la realización de la justicia material, con exactitud, confianza y credibilidad, con base en principios como el de la buena fe y la confianza legítima en la actuación de las autoridades públicas, consagrado en el artículo 83 constitucional. Además, encuadra los casos concretos que día a día se ponen en conocimiento del juez y cuya realidad social supera ampliamente la capacidad reguladora de la ley como norma general, impersonal y abstracta. (García de Enterría, 2000).

Es fundamental reiterar que la jurisdicción Contencioso Administrativa no cumple la tarea de Unificación en los mismos términos de la vía de Casación –lo que si acontece en Francia-.<sup>13</sup>Es debido a ello que un Tribunal de cierre es el que define las normas y los alcances y en ese sentido realiza los aportes del Derecho administrativo como Juez de

---

13 *El Acuerdo 2 de 1971, que contenía el Reglamento del Consejo de Estado señalaba, en el artículo 13 que la jurisprudencia, en materia contencioso-administrativa, consiste en “dos decisiones uniformes sobre un mismo punto de derecho”. La unificación, como se observa, parecería satisfacerse por medio de la uniformidad de las decisiones y la materia objeto de debate. El mismo artículo traía una norma bastante adelantada para su época, cuál era la regla de cambio. Esta se manifiesta en la medida en que se señala que todo cambio de jurisprudencia era realizado por la “Sala Plena Contenciosa”, convocada por la Sala o Sección que conozca del asunto. Inclusive, disponía el artículo, la relatoría del Consejo debía rendir un informe sobre si hay cambio de jurisprudencia.*

Instancia, pero no de Casación. Si bien es cierto, se han compartido criterios de unificación muy particulares tal y como se ha venido exponiendo –como el caso del recurso de súplica y de revisión- que lo han acercado en un juez centralizador de la producción jurisprudencial, y en este sentido, es el Recurso de Unificación Jurisprudencial el que ha general un poder creador especial.

Es, según las normas que se expondrán a continuación, un tribunal de cierre el que define los alcances y hace los aportes últimos del derecho administrativo como juez de instancia, pero no de casación. Aunque compartió recursos de unificación muy particulares, como lo son el de súplica y de revisión, que lo han ido acercando a convertirse en un juez centralizador de la producción jurisprudencial, es el recurso de unificación jurisprudencial el que ha desplegado un poder creador especial. (Sarmiento Erazo, 2011).

Al respecto, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-104 de 1993 ha venido señalando la manera por medio de la cual se ha de realizar el entendimiento de la jurisprudencia, de manera pues que ha condensado concebirla como “el conjunto de providencias dictadas por los altos tribunales que desatando casos iguales decide en forma uniforme”. **(Colombia, Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-104).**

El aporte de la Corporación Constitucional y aplicable al vigente CPACA, coincide en señalar el papel de la jurisprudencia como unificadora. De esta forma, la **unidad de un ordenamiento jurídico** puede ser lograda a través de la **unificación de la**

**jurisprudencia**, y ello es realizable a través del recurso con el que hoy contamos. Así, a través de este procedimiento se evitan decisiones diferentes frente a casos similares.

De acuerdo con Sarmiento Erazo (2011), la Ley 1437 de 2011, como se ha advertido ya, ha avanzado significativamente en la consagración de un recurso extraordinario que parecería instituir un mecanismo judicial particular para la unificación en la jurisdicción contencioso-administrativa. Este Código de Procedimiento Administrativo ha emergido en realidad del mismo Consejo de Estado, quien, por medio de una comisión creada por el Decreto 4820 de 2007, advirtió la necesidad de consagrar un recurso de unificación el cual centra la atención sobre la manera de unificar jurisprudencia como un resultado cercano a la casación.

Se argumenta que frente al **Artículo 102** de la citada norma se establece la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Aquí, se supone que las autoridades públicas deben extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Sin duda, se trata de la institucionalización de la cosa juzgada implícita<sup>14</sup>.

El recurso tiene como fin dar aplicación a los mismos fundamentos fácticos y jurídicos, una regla jurisprudencial como norma que es posible adjudicar. Por ende, el legislador ha consagrado que no todas las sentencias del Consejo de Estado pueden extender sus efectos a terceros. Se trata de sentencias calificadas, que se desprenden

<sup>14</sup> Por cosa juzgada implícita se hace referencia a la fuerza gravitacional que tiene un fallo decidido previamente, en la medida en que se trata de fundamentos fácticos y jurídicos similares que permiten identificar una regla jurisprudencial.

¿Nace un nuevo juez de casación en la jurisdicción contencioso administrativa?  
Reflexiones desde el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial

de una competencia muy particular y de un recurso cuyas consecuencias están por venir y son una real expectativa.<sup>15</sup>

Sentadas las bases anteriores es de importancia estudiar la actividad que el Consejo de Estado ha desempeñado en Colombia, como unificador de la jurisprudencia y más aún con la Ley 1437 de 2011. Se tiene entonces que esta Corporación es el máximo tribunal del país en la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 237 C.P), en razón de lo cual su jurisprudencia es la única con carácter nacional.

En cumplimiento de tan especial función, el Consejo de Estado propende a la interpretación de las normas de derecho que rigen su actividad y en su entendimiento procura adaptarlas al momento en que las aplica y llena vacíos, cuando fuere necesario.<sup>16</sup>

Particularmente, en los términos y sentido del **Artículo 256 del CPACA**, debemos sostener que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tiene fines precisos y determinados<sup>17</sup>, de suerte tal que, entre ellos, se establece el “fin de asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes”. Así mismo se establece también el efecto de los fallos hasta los terceros “que resulten

perjudicados con la providencia recurrida” y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales. De esta manera, la presente normativa amplía los efectos de una sentencia de unificación, que, en cualquier caso puede terminar en la revocatoria de los fallos revisados, teniendo como marco de referencia el cumplimiento de fines primordiales como la seguridad y estabilidad jurídica, con el objetivo de amparar y garantizar derechos de terceros y resarcir los derechos de los sujetos procesales, en virtud cabal de principio de legalidad.

El Recurso de Unificación de Jurisprudencia se presenta entonces cuando la sentencia objeto de debate contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. En otras palabras, la sentencia de unificación tiene como causal única- Artículo 258 de la Ley 1437 de 2011- el desconocimiento de un fallo de unificación previamente decidido por el mismo Consejo de Estado.

En principio, la unificación de la jurisprudencia, para el derecho contemporáneo, se ha hecho a través de recursos extraordinarios, como el de casación, y en esto Francia ha sido guía y ejemplo, así en sus orígenes se haya basado, como lo señala Romero Díaz (2002:48), en otras culturas jurídicas, especialmente la germana y la romana donde tuvieron origen

---

15 A diferencia de lo dispuesto por la Ley 1395 de 2010, la creación jurisprudencial unificadora gana fuerza vinculante en la medida en que esté contenida en aquellos fallos que resultaron de un recurso extraordinario. Con la ampliación de los sujetos obligados que, se constata, no se trata solo del juez, parecería pretenderse también la descongestión de estrados judiciales, en tanto la jurisprudencia de unificación encuentre espacios donde pueda aplicarse como cosa juzgada implícita.

16 Tal y como lo dispone el artículo 8 de la Ley 153 de 1887.

17 El recurso extraordinario tiene reglas de procedencia relativos a la cuantía y materia y se determinan en el Artículo 257 CPACA. En todos los casos se dicta contra sentencias definitivas, sea en única o segunda instancia por los tribunales administrativos. No obstante, ha señalado el Legislador que el recurso de unificación no procede para los asuntos relativos a las acciones de tutela, acciones de grupo, acciones populares y acciones de cumplimiento.

la querrela nullitatis, el iusconstitutionis y los rescriptos imperiales”.

El recurso de unificación ha dejado de ser responsabilidad de la Sala Plena para atribuirse directamente a cada sección y tal situación se traduce en el Artículo 259 de la normativa objeto de análisis. Sin embargo, esta particularidad genera crítica toda vez que parece ser que el legislador ha reducido la participación de las diferentes secciones, que como lo advirtió la misma Corte Constitucional en la Sentencia C-104 de 1993, promovía la uniformidad en los criterios para la solución de procesos en la medida en que todas las secciones contribuían en la elaboración de la sentencia de unificación.

La unificación de jurisprudencia se constituye como un instrumento de gran trascendencia e importancia, cuya fuerza vinculante ha sido resaltada por el Artículo 271 que señala incluso el poder preferente, por decirlo de alguna manera, en que el Consejo de Estado asuma asuntos pendientes de fallo, de oficio, a solicitud de parte o a petición del Ministerio Público. De esta forma, al tenor de la Ley 1437 de 2011, el recurso y su finalidad se ha convertido en un bien jurídico central –no centralizado–, que goza de especial protección y que posibilita la adjudicación de sentencias judiciales como normas. Con todo, esta capacidad de solicitar la remisión de estos fallos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. De igual manera, ha dispuesto el Legislador en este proceso que las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado pueden dictar sentencias de unificación en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de

los tribunales administrativos. (Sarmiento Erazo, 2011).

En este sentido, si bien los jueces deben atender los precedentes establecidos a través de las vías de unificación jurisprudencial, esto no implica en ningún sentido que se afecte su independencia, ya que los criterios jurisprudenciales uniformes no son los únicos elementos a los cuales los jueces deben atender al momento de interpretar e integrar la normativa en el caso que está conociendo, siempre que los argumentos de sus decisiones respondan a criterios suficientes y razonables.

Coincidiendo con Sánchez Baptista (2011) se deduce que la unificación de jurisprudencia consolida en alguna manera al Consejo de Estado en un Juez muy cercano funcionalmente al de Casación. Si bien es cierto que no se trata del mismo procedimiento Ordinario que se agota ante la Corte Suprema de Justicia, se aproxima con claridad a su función primordial de unificación. Así, con el avance jurisprudencial parecería haber desplegado un sistema de precedentes, que si bien sigue siendo en muchas materias caótico, permite inclinar el ordenamiento jurídico hacia una jurisdicción contencioso-administrativa caracterizada por una Corte que, además de cerrar debates en segunda instancia, pueda ejercer funcionalmente un poder de unificación. De allí que sea necesario recordar que el Código de Procedimiento Administrativo haya sido iniciativa del mismo Consejo de Estado.

## CONCLUSIONES

La tarea de uniformar la jurisprudencia ha sido históricamente establecida como una labor de los Tribunales Superiores,

y podemos referenciar sus albores con la Corte Suprema a través del Recurso de Casación. En este sentido, con la consagración del Recurso de Unificación Jurisprudencial en lo Contencioso-Administrativo podríamos presenciar lo que significará la consagración de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Corte Casacionista. Si bien existen múltiples diferencias entre casa uno de los recursos respecto de la Jurisdicción que se trate, su funcionalidad y efectos se acercan significativamente.

La ley 1437 de 2011, establece como obligación del operador jurídico la de decidir de manera uniforme a casos similares con las sentencias de unificación del Consejo de Estado. Se ha planteado así la unificación, por vía de un recurso extraordinario, de la jurisprudencia reiterada de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

De esta manera, a propósito de la función del Consejo de Estado como unificador de jurisprudencia, deduciendo con Galindo Vácha (2004) se pone de manifiesto un problema principal, que se traduce en el funcionamiento interno del Consejo de Estado y con ello el papel de la Sala Plena y de las Secciones en donde existen variedad de recursos. Así, el problema tiene origen en la contradicción que puede existir entre el principio teórico y la práctica ya que en teoría, en principio, corresponde a la Sala Plena fijar la jurisprudencia y, por supuesto, modificarla, si fuere necesario pero en la práctica, ocurre muchas veces que los fallos de las Secciones contrarían la jurisprudencia de la Sala Plena, situación que se aspira sea solucionada con la implementación del novedoso recurso de Unificación de Jurisprudencia.

La unificación parece haberse establecido entonces como una atribución propia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que para la jurisprudencia constitucional ha significado una función primordial de integrar y unificar la misma. Mediante la unificación de jurisprudencia, es decir, mediante el trato igual de casos iguales, el recurso extraordinario genera un beneficio de grande importancia que se traduce en asegurar la igualdad en la aplicación de la ley, entendiéndose como el incremento de la Seguridad Jurídica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERENCIA A LIBROS.

Galindo Vácha, J. C. (2004). *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Goenaga, A. (1912). *El Recurso de Casación*. Bogotá: Fénix.

Jaramillo Uribe, J. (1986). *La Crisis de 1880 y la Política Económica de la Regeneración*. Núñez y Caro, 18-25.

López Medina, D. E. (2008). *El Derecho de los Jueces*. Bogotá, D.C. Legis.

Neira Mateus, G. (1956). *Justicia Administrativa*. *Revista Tribunal Administrativo de Cundinamarca*, 5(20).

Otorlán, M. (1887). *Explicaciones Históricas de las Instituciones del Emperador Justiniano*. Madrid: Editorial Librería de Leocadio López.

Romero Díaz, H. (2002). *Casación Civil, Agraria y de Familia en el Derecho Colombiano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Sánchez Baptista, N. R. (9 de Junio de 2009). Los Motivos y Finalidades: Una Tesis Vigente. Los Motivos y Finalidades: Una Tesis Vigente. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Sánchez Baptista, N. R. (1 de Junio de 2011). La Nulidad como Medio de Control en la Ley 1437 de 2011. Una Nueva Inconstitucionalidad? La Nulidad como Medio de Control en la Ley 1437 de 2011. Una Nueva Inconstitucionalidad? Bogotá, D.C., Colombia: Sin Publicar.

Santofimio Gamboa, J. O. (2004). Tratado de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Tascón, T. E. (1953). Historia del Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá: Minerva.

Vélez García, J. (1996). Los Dos Sistemas del Derecho Administrativo. Ensayo de Derecho Público Comparado. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

#### **REFERENCIA A REVISTAS**

García de Enterría, E. (Mayo-Agosto de 2000). Contencioso Administrativo Objetivo y Contencioso Administrativo Subjetivo a Finales del Siglo XX. Una Visión Histórica y Comparatista. Revista de Administración Pública(152), 45.

Sarmiento Erazo, J. P. (Julio-Diciembre de 2011). El Recurso Extraordinario de

Unificación Jurisprudencial. Hacia la Instauration de un Juez de Casación en lo Contencioso-Administrativo. Vniversitas(123), 247-282.

#### **REFERENCIA A DOCUMENTOS CON ACCESO A LA WORD WIDE WEB (WWW)**

Romero Díaz, H. (2011). El Consejo de Estado como Unificador de Jurisprudencia. Recuperado el 17 de Diciembre de 2012, de El Consejo de Estado como Unificador de Jurisprudencia: <http://190.24.134.67/pce/memorias/ce%20unificador.pdf>

#### **REFERENCIA A DOCUMENTOS JURÍDICOS Y JURISPRUDENCIALES.**

Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia: Leyer.

Colombia. Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-104. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Colombia. Corte Constitucional. (2011). Sentencia C-539. Magistrado ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

República de Colombia. Congreso de la República. Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 2 de Julio de 2012. Ley 1437 de 2011.