

4.2.0.1. Grupo de Representación Judicial



Radicado: 2-2021-032734

Bogotá D.C., 24 de junio de 2021 10:23

Honorable Magistrado
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Consejo de Estado
Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Quinta
Bogotá D.C.
Colombia

Radicado entrada 1-2021-053285
No. Expediente 3717/2021/RCO

REF. Coadyuvancia de la ACCION DE TUTELA interpuesta por COLPENSIONES contra las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento No. 0800-13-33-3007-2015-00113-01 Dte. MARCOS HORMIGA PÉREZ, en la medida en que el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional es prevalente en materia de Régimen de transición

No de Radicación: 11001-03-15-000-2021-03471-00

Demandante: Colpensiones

Demandado: Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla.

Honorable Magistrado Alvarez:

CRISTHIAN HABID GONZALEZ BENITEZ, identificado como aparece al pie de mi firma, mayor de edad, domiciliado y residente en la ciudad de Bogotá D.C., abogado en ejercicio con tarjeta profesional No 201828 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderado de la NACION - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, conforme al poder que me fuera conferido por la Doctora **SANDRA MONICA ACOSTA GARCIA** para el asunto de la referencia, debidamente facultada mediante Resolución No. 0849 del 19 de abril de 2021, dentro del término oportuno, respetuosamente me permito presentar los siguientes argumentos para que sean tenidos en cuenta dentro de la acción de tutela incoada por COLPENSIONES contra del Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, para solicitar la protección de los derechos fundamentales de acceso efectivo a la administración de justicia e igualdad ante la ley, orientados a la Defensa del patrimonio público y a la protección del principio de sostenibilidad financiera, que le fueron vulnerados al emitir las sentencia de primera instancia de fecha 2 de febrero de 2016 y confirmada en segunda instancia en sentencia de fecha 19 de diciembre de 2016, en el expediente con Radicación número: 0800-13-33-3007-2015-00113-01 Dte. MARCOS HORMIGA PÉREZ

1. EL INTERES LEGÍTIMO DE LA NACION

Intervengo señores Magistrados, en nombre de la Nación por el interés jurídico que tiene la Nación en el manejo correcto y racional de los recursos de la Seguridad Social que se encuentran comprometidos con sentencias que como la que se somete a su consideración, rehúsan aplicar la interpretación que hizo con autoridad la Corte Constitucional, en sentencia con efectos erga omnes, de los incisos segundo y tercero del artículo 36 de la ley 100 de 1993, que regulan el régimen de transición del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, y que pone en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

La Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público en conjunto de Colpensiones Interpuso **recurso extraordinario de revisión** de que trata el artículo 20 de la ley 797 de 2003, el día 28 de mayo de 2021 mediante correo electrónico, en contra de la sentencia proferida por la Sala de Decisión Oral del Tribunal Administrativo del Atlántico, por violación al debido proceso. Este proceso se encuentra pendiente que la Secretaría del Consejo de Estado de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, nos informen a que magistrado le correspondió y el número de radicado. (Anexo Certificado de la Empresa de Mensajería 472, donde consta la radicación del Recurso extraordinario de Revisión)

2. LA SOLICITUD DE AMPARO

El interés legítimo de la Nación me lleva a apoyar la solicitud de amparo elevada por COLPENSIONES, y su petición para que se deje sin efectos la providencia acusada y se ordene la expedición de un nuevo fallo que deniegue la extensión jurisprudencial pretendida.

3. EXISTENCIA DE CAUSALES DE PROCEDIBILIDAD DEL AMPARO.

La providencia judicial que se denuncia como violadora de los derechos fundamentales de acceso efectivo a la administración de justicia e igualdad ante la ley, orientados a la Defensa del patrimonio público y a la protección del principio de sostenibilidad financiera, incurren en dos de los vicios que según la Corte Constitucional dan lugar al amparo constitucional, como pasa a demostrarse:

3.1. Defecto material o sustantivo, porque la decisión de la sentencia *no toma en cuenta sentencias que han definido el alcance con efectos erga omnes* del artículo 36 de la ley 100 de 1993.

En Sentencia SU- 917/13 la Corte Constitucional precisó el concepto del defecto sustantivo como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en los siguientes términos:

26. En primer lugar, conviene recordar cuál es el fundamento del reconocimiento del defecto sustantivo como una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la “construcción dogmática del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela, parte del reconocimiento de la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.”¹³⁴

Al sintetizar los requisitos generales y las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, esta Corporación, en la sentencia C-590 de 2005, describió el defecto sustantivo como “los casos en que se decide con base en normas

inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.^[35]

A partir de esa definición, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una serie de subreglas que permiten determinar la existencia de un defecto sustantivo. En este sentido, son múltiples los pronunciamientos de este Tribunal en los que se han precisado circunstancias en las que se puede estar frente al denominado defecto sustantivo^[36]. Al respecto, la sentencia SU-448 de 2011^[37] sintetizó los supuestos de configuración de un defecto material o sustantivo así: (...)

(iii) cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes^[46], (...)

(ix) cuando se desconoce el precedente judicial^[54] sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente si se hubiese acogido la jurisprudencia^[55]^[56],

Se subraya)

Las decisiones judiciales que se controvierte, en forma manifiesta desconoció la sentencia de control abstracto de constitucionalidad C-258 de 2013 en la cual la Corte Constitucional fijó el alcance con efectos erga omnes del artículo 36 de la ley 100 de 1993. El fallo impugnado hace prevalecer su propia interpretación de este precepto vertida en una sentencia de unificación de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con el argumento de que por ser dictada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo es la única jurisprudencia vinculante para resolver los asuntos atribuidos a esa jurisdicción.

Las providencias impugnadas reafirman su tesis de que el régimen de transición en pensiones implica la aplicación integral de la legislación anterior, la ley 33 de 1985, que comprende edad, tiempo de servicio y monto de la prestación y, en lo que se refiere con este último punto, abarca factores salariales, porcentaje y el promedio del tiempo para el cálculo del mismo (IBL) sin contemplar el concepto de "taza de remplazo". La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que las pensiones deben liquidarse con un IBL equivalente al promedio de los ingresos devengados en los últimos diez años de servicios o lo que faltare para cumplir si es menos de 10 años, pues este no hace parte del beneficio de la transición

Sobre la interpretación del artículo 36 de la ley 100 contenida en la sentencia C-258 de 2013 se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia SU 230 de 2015 así:

(...)
Es importante recordar que el propósito original del legislador al introducir el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 fue crear un régimen de transición que beneficiara a las personas que tenían una expectativa legítima de pensionarse bajo la normativa que sería derogada con la entrada en vigencia de la ley 100. En concreto, en la Sentencia C-258 de 2013^[76] se señaló que, el beneficio derivado de pertenecer al régimen de transición se traduce en la aplicación posterior de las reglas derogadas en cuanto a los requisitos de (i) edad, tiempo de servicios o cotizaciones y (iii) tasa de reemplazo. Sin embargo, frente al ingreso base de liquidación (IBL) la Corte sostuvo que no era un aspecto a tener en cuenta en dicho régimen.

Dicha voluntad del legislador, afirmó la Corte, puede evidenciarse del mismo texto del inciso tercero del artículo 36 de la ley 100. Agregó que entender lo contrario, en el caso particular del régimen especial derivado del artículo 17 de la Ley 4 de 1992, desconocía el derecho a la igualdad.

Así, este Tribunal declaró inexecutable la expresión “durante el último año” señalando que el IBL debía calcularse de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

Como se evidencia, la Corte, en sede de control abstracto de constitucionalidad, adoptó una interpretación sobre la aplicación integral del régimen especial de los beneficiarios del régimen de transición e interpretó la regla a seguir sobre el IBL, estableciendo que este no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100.
(..)

Aun que la interpretación de las reglas del IBL establecidas en la Sentencia C-258 de 2013^[80] se enmarcan en el análisis del régimen especial consagrado en el artículo 17 de la Ley 4 de 1992, con fundamento (i) en que dicho régimen vulneraba el derecho a la igualdad al conceder privilegios a una de las clases más favorecidas de la sociedad y (ii) en la medida en que el régimen especial de congresistas y magistrados contiene ventajas desproporcionadas frente a los demás regímenes especiales, **ello no excluye la interpretación en abstracto que se realizó sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el IBL no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en este las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.** (Se destaca)

En relación con la obligatoriedad de los precedentes contenidos en sentencias de control abstracto de constitucionalidad, con efectos *erga omnes* en la misma sentencia Corte Constitucional precisó:

En lo referente a las **sentencias de control abstracto de constitucionalidad**, la obligatoriedad de la jurisprudencia se desprende de los efectos *erga omnes* y de la cosa juzgada constitucional. De un lado, cualquier norma que sea declarada inconstitucional por parte de la Corte por ser contraria a la Carta, debe salir del ordenamiento jurídico y no puede ser aplicada por ninguna autoridad. De otro lado, la *ratio decidendi* de todas las sentencias de control abstracto de constitucional –bien declaren o no inexecutable una disposición- debe ser también atendida por todas las autoridades para que la aplicación de la ley sea conforme a la Constitución. (...)

En este orden de ideas, se desconoce el precedente constitucional, entre otras hipótesis, cuando: (i) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexecutables por sentencias de control de constitucionalidad, (ii) **se contraría la *ratio decidendi* de sentencias de control de constitucionalidad, especialmente la interpretación de un precepto que la Corte ha señalado es la que debe acogerse a la luz del texto superior**, o (iii) se omite la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad condicionada, o (iv) se desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias de control de constitucionalidad o de revisión de tutela^[49]. (...)(Se destaca)

No hay duda por tanto que las providencias impugnadas desconocen la *ratio decidendi* constitucionalmente vinculante de la sentencia C- 258 de 2013 sobre el alcance del régimen de transición consagrado en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 que fue precisado por la Corte Constitucional definiendo los límites dentro de los cuales es constitucional su aplicación.

La interpretación del artículo 36 de la ley 100 de 1993 por parte del Tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional obliga a todos los jueces, incluidas las Altas Cortes, y es aplicable a todos los casos en que por el régimen de transición se apliquen normas anteriores, como la ley 33 de 1985. Es la misma Corte Constitucional la que ha determinado la obligatoriedad de su interpretación a todos los casos en que se aplique el régimen de transición. En sentencia T-892 de 2013 la Corte exhortó por conducto de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República (incluidas desde luego las Altas Cortes) para que, en lo sucesivo, den estricto cumplimiento a los lineamientos fijados por la Corporación en materia del régimen de transición, que se encuentran contenidos en las sentencias C-789 de 2002, C-1024 de 2004, SU 062 de 2010, SU 130 de 2013 y **C-258 de 2013**.

Adicionalmente, es relevante que con posterioridad a la sentencia C-258 de 2013, la Sala Plena de la Corte Constitucional ha reafirmado su jurisprudencia. En auto A- 326 de 2014 la Sala precisó que su interpretación del artículo 36 de la ley 100 de 1994 era un precedente interpretativo obligatorio que no podía ser desconocido en forma alguna. La Corte Dijo:

Lo anterior deja en evidencia que dentro de la ratio decidendi de la Sentencia C-258 de 2013, este tribunal interpretó las normas que regulan la aplicación del régimen de transición, señalando que el modo de promediar la base de liquidación no podía ser la estipulada en la legislación anterior, puesto que la transición sólo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y, en efecto excluye el promedio de liquidación, en tanto, el mismo artículo 36, inciso tercero, determinó las reglas para ese fin, y en su defecto las del artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

*Como se acaba de ver, es importante destacar que el parámetro de interpretación fijado por la Corte en la materia, a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutive de dicha providencia, fundamenta la **ratio decidendi que dio lugar a una de las decisiones adoptadas en la Sentencia C-258 de 2013 y, por lo tanto, constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna.** (La negrilla y el resaltado es nuestro)*

Igualmente, en la ya citada sentencia de unificación SU 230 de 2015 la Sala Plena nuevamente reitera que en la sentencia C-258 de 2013 fijó una interpretación en abstracto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 en el sentido de establecer que el ingreso base de liquidación IBL equivalente al promedio de los ingresos devengados en los últimos diez años de servicios no es un aspecto de la transición y, por tanto, son las reglas contenidas en aquél régimen general, las que deben observarse para determinar el monto pensional con independencia del régimen especial al que se pertenezca.

En la misma sentencia, resaltó que mediante auto A-326 de 2014, por el cual se resolvió la solicitud de nulidad de la sentencia T-078 del mismo año, la Sala reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 establecida en el referido fallo C-258 de 2013, en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido en que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior, en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación.

Cabe anotar igualmente, que con posterioridad a la sentencia SU 230 de 2015, el propio Consejo de Estado, Sección Quinta, ha sentado su posición frente al tema y en reconocimiento del precedente constitucional ha aplicado el artículo 36 de la ley 100 de 1993 siguiendo la interpretación que con autoridad y efectos erga omnes ha efectuado la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013.

En sentencias de veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016)¹ y noviembre diecisiete (17) de dos mil dieciséis (2016)², la Sección Quinta del Consejo de Estado falló tuteladas interpuestas contra sentencias judiciales que dieron aplicación integral de la ley 33 de 1985, y decidió, revocar las sentencias impugnadas y ordenar expedir un nuevo fallo de conformidad con lo decidido en la sentencia C-258 de 2013.

La Sección Quinta del Consejo de Estado fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

“... el 7 de mayo de 2013, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-258 de 2013 fijó la regla de aplicación del IBL en el siguiente sentido: (...)

Así pues, aunque la Corte se ocupaba, en dicha oportunidad, de un asunto relacionado con el régimen de transición en pensiones de los Congresistas, lo cierto es que en materia de aplicación del IBL para efectos de la liquidación de la pensión, fijó una regla al indicar que el IBL no quedaba cobijado por las normas de transición. Su estudio se basó en las normas del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, e hizo el análisis correspondiente y adicionalmente señaló que esa interpretación permitía llenar el vacío que se produciría por la declaración de inexecutable que en este caso se estaba haciendo. (...)

De lo transcrito, se concluye que las posiciones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado son contrarias en cuanto a los factores que debe cubrir el régimen de transición que establece el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, pues para la primera, este no incluye el ingreso base de liquidación – IBL, y para el segundo, aquél sí es un ítem que está cobijado por este régimen. A continuación se muestran las diferencias. (...)

Lo expuesto significa que la única Corporación que hace una interpretación diferente sobre el IBL es el Consejo de Estado, por tanto surge el interrogante sobre cuál de los anteriores criterios debe ser aplicado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La forma de resolver el interrogante que se dejó planteado en líneas anteriores, encuentra respuesta en la fuerza y el carácter vinculante de la Constitución y las decisiones del Tribunal Constitucional, por las siguientes razones:

Las providencias que profiere la Corte Constitucional, en los términos de la sentencia C-085 de 1995, son un criterio vinculante de la labor judicial.

En dicho fallo se definió con suma claridad que el juez constitucional como intérprete autorizado de la Constitución al desentrañar el sentido o contenido de una norma constitucional o al aplicarla directamente a un caso concreto genera lo que se denomina doctrina constitucional la que, por su naturaleza, tiene un carácter vinculante en razón del carácter normativo de la Constitución, pues en aquella se interpreta la norma fundamental, interpretación que debe ser acatada por los jueces, porque de no hacerlo, se desconocería la norma fundamental misma. (...)

Lo anterior significa que cuando la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias, fija el alcance de una norma a partir de los presupuestos constitucionales o la aplica de un determinado modo a un caso concreto, no está generando jurisprudencia, está fijando doctrina constitucional que, por envolver la interpretación de la Constitución, tiene un carácter vinculante y obligatorio para todos los jueces de la República, sin distingo alguno. (...)

¹ Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00103-00

² Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00625-01

Interpretación auténtica que los jueces, sin distingo de jerarquía, no pueden desconocer, bajo el argumento de la primacía de los principios de autonomía e independencia que caracterizan la función judicial, pues estarían no solo desconociendo la Constitución, en especial, los postulados de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima en las instituciones sino usurpando la competencia que la Carta le otorgó expresamente al Tribunal Constitucional.

En ese sentido, cuando la Corte Constitucional fija el alcance de una norma constitucional, en el caso del control abstracto de constitucional o determina el alcance de un derecho constitucional fundamental, en ejercicio de su función de revisión de las acciones de tutela, sus decisiones pasan a formar parte de las fuentes del derecho y, por ende, vinculan a todos los jueces.

En otros términos, el precedente de las llamadas Altas Cortes es obligatorio y vinculante, tanto para estos como para los jueces de inferior jerarquía y los demás órganos del Estado, quienes conociéndolo están obligados a su aplicación.

La razón, su función de tribunal de cierre y unificación, pues estos están llamados a brindar coherencia al sistema jurídico, al fijar el contenido de la ley o de la situación sometida a su conocimiento, hecho que implica su obligatoria observancia por parte de todos los operadores jurídicos sin excepción, pues nada se ganaría si, después de la labor de interpretación y unificación, los jueces o la administración pudieran seguir aplicando su criterio bajo la égida de una autonomía judicial mal entendida, generando no solo incoherencias en el sistema sino tratos diversos a situaciones con supuestos de hecho iguales o similares, con las implicaciones que ello tendría en principios de rango constitucional como la igualdad, seguridad jurídica y la confianza legítima.

En consecuencia, la Sección debe indicar que cambia así su postura sobre la materia y entiende que frente a criterios o posturas divergentes entre la Corte Constitucional y otra Alta Corporación, han de prevalecer los del Tribunal Constitucional, contenidos únicamente en sentencias de constitucionalidad y de unificación en tutela, siempre que la ratio decidendi se aplique al caso concreto y, por tanto, su desconocimiento configura el defecto de violación del precedente.

Queda por tanto demostrado el defecto material o sustantivo denunciado. Las providencias que se impugna desconoció el alcance que del artículo 36 de la ley 100 de 1993, definió la Corte Constitucional que tiene efecto obligatorio erga omnes por constituir la ratio decidendi de una sentencia de control abstracto de constitucionalidad.

3.2. Desconocimiento del precedente constitucional sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente si se hubiese acogido la jurisprudencia

En sentencia C-539 de 2011 la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad del art. 114 de la ley 135 de 2010, que dispuso que “Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, tendrán en cuenta los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.”, declaró EXEQUIBLE la expresión “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa” contenida en el precepto, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.

Precisó la sentencia que el artículo 230 constitucional, en relación con el sistema de fuentes colombiano, establece que las autoridades judiciales, están sometidas al “imperio de la ley”, respecto de cuyo concepto la jurisprudencia constitucional ha esclarecido que a partir de una interpretación armónica con la integridad de la Constitución, incluye igualmente el precedente judicial que determina el contenido y alcance normativo de la ley. (...)

Una interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico. ^[5]

En la sentencia la Corte hace un recuento de su jurisprudencia relacionada con la obligatoriedad del precedente constitucional para todas las autoridades públicas, incluidos los jueces.

6. Jurisprudencia constitucional en relación con la fuerza vinculante del precedente judicial

Ahora bien, sobre el tema relativo a la fuerza vinculante del precedente judicial³ como fuente de derecho, esta Corte tiene una amplia jurisprudencia en donde ha resaltado la importancia, el papel y el grado de vinculatoriedad que le corresponde a la jurisprudencia de las Altas Cortes y a la jurisprudencia constitucional, en el marco del paradigma constitucional de la Constitución de 1991, que fijó un Estado Social y Democrático de Derecho, determinó un catálogo de principios y de derechos fundamentales como eje vertebral y núcleo esencial de la Constitución, determinó la primacía de la Constitución y de los derechos fundamentales, y la prevalencia del derecho sustancial.

Así, la Corte al referirse al tema del precedente judicial como fuente de derecho para las autoridades públicas de carácter judicial, ha hecho importantes aclaraciones en relación con la fuerza vinculante del precedente judicial, especialmente del precedente constitucional, y la obligación de las autoridades en general y, de las administrativas en particular, de aplicar las leyes y normas de conformidad con la interpretación que de ellas hayan realizado las Altas Cortes, consideraciones que resultan relevantes para el presente estudio de constitucionalidad.

6.1 *En la sentencia C-104 de 1993, la Corte afirmó que la diferencia entre la jurisprudencia de los demás jueces y tribunales del país y la constitucional, es que (i) las sentencias de la Corte Constitucional, como las del Consejo de Estado que declaren o nieguen una nulidad -art. 175 del código contencioso administrativo- tienen efectos erga omnes, mientras que en general las sentencias judiciales sólo tienen efectos inter partes; de manera que (ii) la jurisprudencia de los jueces y tribunales no constituyen un precedente obligatorio⁴, constituyendo solo un criterio auxiliar –art. 230 Superior-, mientras que “la jurisprudencia constitucional tiene fuerza de cosa juzgada constitucional -art. 243 CP-, de suerte que obliga hacia el futuro para efectos de la expedición o su aplicación ulterior.”*

6.2 *Mediante la sentencia C-113 de 1993, la Corte estudió el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que regula los efectos de los fallos de la Corte en asuntos de constitucionalidad,*

³ Ver sentencias C-113 de 1993, C-131 de 1993, C-083 de 1995, C-037 de 1996, C-037 de 2000, C-836 de 2001, T-292 de 2006, C-335 de 2008, entre otras.

⁴El precedente obligatorio es denominado "stare decisis" en el sistema anglosajón.



para concluir que (i) las decisiones en firme de la Corte son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades, además de las decisiones que recaigan en las acciones públicas de inconstitucionalidad, las cuales tienen efecto erga omnes, por la naturaleza misma de la acción y por su finalidad; (ii) en relación con el inciso segundo que fijaba los efectos de las decisiones de la Corte en cuanto determinaba que éstas sólo podían tener efectos hacia el futuro, salvo en tres materias: penal, policiva y disciplinaria, para garantizar el principio de favorabilidad, la Corte afirmó que sólo esta Corporación, con fundamento en la Constitución, puede en la misma sentencia, señalar los efectos de sus sentencias, máxime cuando se trata de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad. Esto encuentra fundamento en el claro mandato superior del artículo 241 C.P. a esta Corporación de guardar la "integridad y supremacía de la Constitución", en cuyo desarrollo la Corte debe fijar los efectos de sus sentencias.

6.3 *En la sentencia C-131 de 1993, esta Corporación estudió la exequibilidad del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, el cual señala los requisitos para presentar una acción de inconstitucionalidad, y de una expresión del artículo 23 de la misma normativa, la cual señalaba que la doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte "será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia".*

Mediante este pronunciamiento, la Corte analizó en primer lugar, las características formales del ordenamiento jurídico, al ratificar el principio de supremacía de la Constitución, y reconocer que la Constitución es norma de normas –art. 4 Superior-, y reiterar la estructura piramidal, jerárquica o estratificada de las normas dentro del ordenamiento jurídico, de manera que las normas inferiores deben ajustarse a las superiores y finalmente todas deben ajustarse a la norma de normas o Constitución, que es norma normarum.

De otra parte analizó el tema de las fuentes del derecho las cuales pueden ser formales o materiales. En cuanto a las fuentes formales del derecho, se refirió al contenido del artículo 230 Superior, para aclarar que las fuentes están constitucionalmente clasificadas en dos grupos que tienen diferente jerarquía: (i) una fuente obligatoria: el "imperio de la ley" (inciso 1º), y (ii) las fuentes auxiliares: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina (inciso 2º). Aclaró la Corte en esa oportunidad que por "imperio de la ley" debe entenderse "ley en sentido material -norma vinculante de manera general- y no la ley en sentido formal -la expedida por el órgano legislativo-. Ello por cuanto, según se vio, la primera de las normas es la Constitución -art. 4º CP-".

En tercer lugar, al referirse a la cosa juzgada constitucional la Corte precisó que el artículo 243 C.P. implica tanto que las sentencias de constitucionalidad de la Corte (i) tienen efectos erga omnes y no simplemente inter partes, (ii) obligan por regla general para todos los casos futuros y no sólo para el caso concreto, (iii) tienen certeza y seguridad jurídica, en cuanto no se puede juzgar nuevamente por los mismos motivos, y los fallos de constitucionalidad no pueden ser nuevamente objeto de controversia; y (iv) a diferencia del resto de los fallos, la cosa juzgada constitucional tiene expreso y directo fundamento constitucional -art. 243 CP-. En este sentido concluyó que "Todos los operadores jurídicos de la República quedan obligados por el efecto de la cosa juzgada material de las sentencias de la Corte Constitucional."

En este pronunciamiento la Corte reiteró el criterio fijado en la sentencia C-104 de 1993, en cuanto a las diferencias entre la jurisprudencia de los demás jueces y tribunales del país y la jurisprudencia constitucional, respecto de los efectos erga omnes, y su efecto vinculante u obligatoriedad. En punto a este tema, se resolvió la pregunta de si las sentencias de la Corte Constitucional son fuente obligatoria –art. 230 inciso 1º C.P. o un criterio auxiliar –art. 230 inciso 2º, a favor de la primera opción, es decir, las sentencias

de la Corte Constitucional son fuente obligatoria para las autoridades. En punto a este tema sostuvo la Corte:

*“Para esta Corporación es muy claro que la respuesta a tal pregunta no es otra que la de considerar que tal sentencia es fuente obligatoria. Así lo dispone el artículo 243 superior precitado e incluso el inciso 1° del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, que dice: Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional **y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares**” (negrillas fuera de texto).*

En cuarto lugar, sobre el tema relativo a las partes de la sentencia de constitucionalidad que tienen la fuerza de la cosa juzgada, este fallo reiteró que la parte resolutive goza de cosa juzgada explícita, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución, y gozan de cosa juzgada implícita algunas consideraciones de la parte motiva que guarden unidad y relación directa con la decisión, los cuales “son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia”.

En quinto lugar, este pronunciamiento se refirió a los fundamentos de la cosa juzgada implícita, respecto de lo cual dijo la Corte que son “.. dos los fundamentos de la cosa juzgada implícita: primero, el artículo 241 de la Carta le ordena a la Corte Constitucional velar por la guarda y supremacía de la Constitución, que es norma normarum, de conformidad con el artículo 4° ídem. En ejercicio de tal función, la Corte expide fallos con fuerza de cosa juzgada constitucional, al tenor del artículo 243 superior. Segundo, dichos fallos son erga omnes, según se desprende del propio artículo 243 constitucional.” Desconocer esta cosa juzgada desconocería la interpretación y sentido que esta Corporación como suprema guardiana de la Constitución le otorga a las normas cuando las encuentra conformes o inconformes con la Constitución, y atentaría contra la seguridad jurídica dentro de un ordenamiento normativo jerárquico, como claramente lo es el colombiano por disposición del artículo 4° superior. Así mismo, en esta sentencia la Corte distinguió entre cosa juzgada explícita y cosa juzgada implícita.

6.4 *En otra ocasión, mediante la sentencia C-083 de 1995, la Corte declaró exequible el artículo 8° de la Ley 153 de 1887⁵, norma preconstitucional respecto de la cual se trataba de dilucidar si había operado el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviviente. En esta oportunidad la Corte (i) consideró que en el derecho no hay lagunas, por cuanto existiendo jueces existe también la posibilidad de una valoración jurídica para cada conducta en concreto; (ii) analizó la jurisprudencia constitucional a partir de los conceptos de analogía, doctrina constitucional y reglas generales del derecho, y distinguió entre la función interpretativa e integradora de la doctrina.*

En esta decisión, la Corte se refirió a las fuentes formales o modos de creación del derecho, considerando que son fundamentalmente dos las maneras de creación de las normas jurídicas generales: la legislación y la costumbre. Respecto del caso específico del ordenamiento jurídico colombiano, hizo un análisis del artículo demandado con el artículo 230 Superior.

En relación con la doctrina constitucional, la Corte encontró razonable que siendo las normas constitucionales fundamento de los fallos, la aplicación de las normas superiores se realice teniendo en cuenta la interpretación que de ellas haya hecho su intérprete supremo, de conformidad con el artículo 241 Superior, con fundamento en que, quien aplica la Constitución aplica la ley en su expresión primara, esto es, la ley de leyes.

⁵ Artículo 8. Cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen los casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho.

Aclaró sin embargo, que de conformidad con el artículo 4º de la ley 69 de 1896 la jurisprudencia del máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria constituye pauta optativa para los jueces.

Con base en lo anterior, la Corte concluyó que el artículo 8 de la ley 153 de 1887 se encontraba ajustado al artículo 230 de la Constitución, en razón a que lo que hace este artículo es referir a las normas constitucionales como fundamento inmediato de la sentencia, y a la jurisprudencia constitucional, lo cual constituye una exigencia razonable que garantiza la seguridad jurídica y cumple una función integradora.

En este mismo fallo, la Corte se refirió a las reglas generales de derecho, y la diferenciación entre reglas y principios, y a los principios generales del derecho, consagrados en el artículo 230 de la Carta de 1991.

6.5 *En otra oportunidad, mediante la sentencia C-037 de 1996, al estudiar la Ley 270 de 1996 o ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y en lo pertinente para el presente estudio de constitucionalidad, al analizar los artículos 45 y 48 de esa normativa, esta Corporación declaró inexecutable algunas expresiones de estos artículos, como las expresiones relativas a las condiciones para los efectos retroactivos de las sentencias de la Corte contenidas en el artículo 45⁶, así como la exequibilidad condicionada del numeral segundo del artículo 48, y la inexecutable de algunas expresiones del numeral primero del artículo en comento.*

En esta decisión la Corte advirtió que además de la parte resolutive de los fallos de constitucionalidad, las expresiones de la parte motiva de éstos que guarden “una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive” tienen fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos.

En relación con el artículo 45 sobre las reglas para fijar los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad, en este fallo se reiteró la jurisprudencia fijada sobre el artículo 241 de la Carta Política, respecto de la naturaleza e implicaciones del control de constitucionalidad, y los efectos de las decisiones adoptadas en el ejercicio de su competencia, insistiendo en que solo la Corte puede definir los efectos de sus sentencias, para finalmente concluir que “el legislador estatutario no podía delimitar ni establecer reglas en torno a las sentencias que en desarrollo de su labor suprema de control de constitucionalidad ejerce esta Corte.” Por esta razón, se declaró únicamente la exequibilidad de la expresión “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, contenida en el artículo que se examinaba y el resto de la norma se declaró inexecutable.

En cuanto al artículo 48⁷ que fija el alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional, se reiteró que es la Corte la suprema autoridad encargada en virtud del

⁶ Del artículo 45 la Corte declaró executable la expresión del inciso primero: “Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, mientras que declaró inexecutable las expresiones restantes, relativas a las condiciones para los efectos retroactivos.

⁷ “ARTICULO 48. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL. 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 ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte



artículo 241 superior de interpretar y de definir los alcances de los preceptos contenidos en la Carta Política, razón por la cual resultaba inconstitucional que la norma pretendiera que solo el congreso interpretara por vía de autoridad, lo cual es válido en relación con la ley pero no con el texto constitucional.

Respecto de los efectos y alcances de las sentencias de la Corte, esta Corporación reiteró los criterios fijados en la sentencia C-131 de 1993, en cuanto a la cosa juzgada constitucional y sus características como a) tener efectos erga omnes y no solo inter partes, b) su obligatoriedad para todos los casos futuros e imposibilidad de volver a juzgar por los mismos motivos, c) la vinculatoriedad de las decisiones para todos los operadores jurídicos, y d) la obligatoriedad de la parte resolutive y de la parte motiva que tenga relación directa con la decisión.

En relación con el tema de la doctrina constitucional, en este fallo se reiteró lo ya expuesto por la sentencia C-083 de 1995, razón por la cual se declaró la exequibilidad de la norma por cuanto (i) solo es de obligatorio cumplimiento la parte resolutive de las sentencias de la Corte, y (ii) la parte motiva constituye criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general, y solo tendrán fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive.

Acerca de la vinculatoriedad de las sentencias de constitucionalidad en control concreto o fallos de tutela, la Corte precisó que (i) si bien estas decisiones solo tienen efectos para las partes en los procesos en concreto, (ii) la doctrina constitucional que fija el contenido y alcance de los derechos constitucionales, trasciende las situaciones concretas y constituyen pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución, (iii) en razón de que debe existir un equilibrio y armonización entre los principios de independencia judicial y de igualdad en la aplicación del derecho, ésta última a través la función unificadora de la doctrina de las altas cortes y especialmente de la doctrina constitucional.

6.6 *En la sentencia C-836 de 2001, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 4º de la Ley 69 de 1896, que precisa la noción de “doctrina probable”, su alcance y aplicación, a partir de cuyo análisis la Corte realizó importantes precisiones que son relevantes para el presente estudio de constitucionalidad.*

(i) En este pronunciamiento⁸ la Corte al analizar el alcance de los artículos 230 y 228, en armonía con los artículos 113 sobre colaboración armónica de los diversos órganos del Estado, el principio de igualdad –art. 13 C.P.- y la prevalencia del derecho sustancial, se planteó la pregunta acerca de cuál era el sentido que debía darse al sometimiento de los

resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. Sólo la interpretación que por vía de autoridad hace el Congreso de la República tiene carácter obligatorio general.

2. *Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.*

⁸ Mediante esta sentencia se declaró exequible el artículo 4º de la Ley 169 de 1896, 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.

jueces al imperio de la ley y a la autonomía de éstos en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

A este respecto, esta Corporación precisó que la función judicial, así como la función de todas las autoridades públicas, y por lo tanto, también las atribuciones y potestades asignadas constitucional y legalmente para cumplirla, deben entenderse enmarcadas dentro de los límites que establece la Carta.

Por esta razón, enfatizó en que una interpretación correcta del concepto de autonomía de los jueces, debe estar mediada por el concepto de sometimiento de los jueces a la Constitución y a la ley, cuya finalidad es la garantía de los principios y derechos fundamentales, y al principio de razón suficiente, de tal manera que esta potestad no puede entenderse hasta el extremo de implicar el desconocimiento de estos principios, derechos y deberes. (...)

(viii) De otra parte, en materia de unificación de la jurisprudencia en materia de control concreto de constitucionalidad en fallos de tutela, esta Corte estableció que aunque los efectos jurídicos de la parte resolutive de un fallo de revisión obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos y consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado, interpretación que hace parte del “imperio de la ley” a que están sujetos los jueces de conformidad con el artículo 230 C.P.. Así mismo, enumeró los múltiples fines constitucionales que cumple la uniformidad de la jurisprudencia, entre los cuales se encuentra la promoción de (a) los derechos y la justicia material, (b) la confianza, credibilidad y buena fe, (c) la unificación de la interpretación razonable y la disminución de la arbitrariedad, (d) la estabilidad y seguridad jurídica, entre otros.⁹ (...)

6.7 *Mediante la sentencia C-335 de 2008, la Corte al estudiar la exequibilidad del artículo 413 del Código Penal, que establece el tipo penal de prevaricato por acción, reiteró su jurisprudencia al reafirmar el carácter vinculante de la jurisprudencia que redundaba en (i) una mayor coherencia del sistema jurídico, (ii) garantiza el derecho a la igualdad de trato y (iii) contribuye a la seguridad jurídica.*

En este mismo fallo, se insistió en el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, cuyo desconocimiento puede implicar incluso la responsabilidad penal de los servidores públicos, no solo de los jueces sino de las autoridades administrativas y de los particulares que desarrollen funciones públicas. Lo anterior, por cuanto las pautas jurisprudenciales fijadas por la Corte, la cual tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, determinan el contenido y alcance de la normatividad fundamental, de tal manera que cuando es desconocida, se está violando la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad.

En suma, la Corte sostuvo en este fallo, la necesidad de abandonar una concepción decimonónica de la jurisprudencia, insistiendo en la fuerza vinculante de la misma, aún en un sistema jurídico de origen romanista, legislado y de tradición continental europea, al redundar en igualdad, seguridad jurídica, garantía de principios y derechos fundamentales.

Adicionalmente, en este mismo sentido pueden citarse las siguientes sentencias:

⁹ Ver también Sentencia C-104 de 1993.

Sentencia C-634/11

Mediante esta sentencia se declaró EXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 “*por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*”, por los cargos analizados en esta sentencia, *en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.*

Esta decisión a pesar de que está dirigida a las autoridades administrativas, tiene efectos para la extensión de la jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, toda vez que, el artículo 269¹⁰ señala el procedimiento jurisdiccional para que, en los casos en que la administración niegue la extensión de los efectos de la sentencias de unificación, o la autoridad guarde silencio al respecto, el interesado pueda obtener el reconocimiento de esa extensión por parte de decisión del Consejo de Estado, competencia que desde luego debe ejercer teniendo en cuenta y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio *erga omnes* de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

La sentencia resalta:

“...cómo, a partir de la recopilación de diversas decisiones sobre la materia, el estándar aplicable cuando se trata del acatamiento de las decisiones proferidas por la Corte Constitucional, resulta más estricto. En efecto, el artículo 243 C.P. confiere a las

¹⁰ El texto de la disposición es el siguiente:

Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros. Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este Código, el interesado podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado, al que acompañará la copia de la actuación surtida ante la autoridad competente.

Del escrito se dará traslado a la administración demandada por el plazo de treinta (30) días para que aporte las pruebas que considere. La administración podrá oponerse por las mismas razones a que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, se convocará a una audiencia que se celebrará en un plazo máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación a las partes; en dicha audiencia se escuchará a las partes en sus alegatos y se adoptará la decisión a que haya lugar.

Si la solicitud se estima procedente, el Consejo de Estado ordenará la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo aplicado.

Sin embargo, si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará mediante el trámite incidental previsto para la condena in genere y el escrito que lo promueva deberá ser presentado por el peticionario, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer la acción que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión del Consejo de Estado.

Si el mecanismo para la reclamación del derecho sustancial fuera el de nulidad y restablecimiento del derecho, negada la solicitud se enviará el expediente a la autoridad administrativa para que resuelva el asunto de fondo, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el mecanismo judicial para la reclamación fuere diferente al de la pretensión de nulidad restablecimiento del derecho, con la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado se reanudará el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.



sentencias que adopta este Tribunal en ejercicio del control de constitucionalidad efectos erga omnes, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional e implican la prohibición para todas las autoridades de reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan las normas superiores que sirvieron de parámetro para el control. En otras palabras, los argumentos que conforman la razón de la decisión de los fallos de control de constitucionalidad son fuente formal de derecho, con carácter vinculante ordenado por la misma Constitución. A este respecto, el fallo C-539/11, amparado en diversas decisiones sobre el particular, afirma que "...por expreso mandato constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad. (...)

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

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutoria (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

Sentencia C-816 de 2011

Mediante la Sentencia C-816 de 2011, la Corte profirió una sentencia de constitucionalidad con equidad condicionada, en los siguientes términos de su parte resolutoria:

"Declarar exequibles los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, entendiéndose 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 constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Se lee en la sentencia:

6.2. La prevalencia de la jurisprudencia constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

6.2.2. Tratándose del tribunal constitucional, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene una doble fundamentación, en razón del órgano que la profiere: (i) de un lado, se trata del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional; (ii) de otro lado, es el guardián de la "supremacía e integridad" de la Carta Fundamental.



6.2.2.1. *En cuanto órgano de cierre, el Tribunal Constitucional participa del mandato de unificación de la jurisprudencia en su jurisdicción -la constitucional-, de modo similar a lo reglado para la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura, en las jurisdicciones ordinaria, contenciosa administrativa y jurisdiccional disciplinaria, respectivamente. Tal unificación se realiza: (i) a través de la revisión de las decisiones judiciales que resuelven procesos surtidos en ejercicio de la acción de tutela interpuestas contra actuaciones administrativas y decisiones judiciales (CP, art 241.9), en desarrollo del control de constitucionalidad concreto; y (ii) mediante la competencia exclusiva de control constitucional abstracto de normas constitucionales y legales -en sentido material y formal-.*

6.2.2.2. *En cuanto guardián de la Constitución, sus interpretaciones autorizadas de las disposiciones que la integran condicionan la actividad legislativa, administrativa y judicial. En sentencia T-292 de 2006 la Corte afirma que el respeto al principio de la seguridad jurídica implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas. La Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2006, expresó: “Al ser [la Corte] la responsable de mantener la integridad y supremacía de la norma superior, sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”.*

6.2.3. *Así, el sometimiento a la Constitución por todos los poderes públicos y los particulares, implica la sujeción a la interpretación autorizada que de ella realiza el Tribunal Constitucional, a través de sus sentencias de exequibilidad e inexequibilidad de las normas constitucionales y con fuerza de ley, y de las sentencias de revisión de tutela para la unificación del alcance de los derechos fundamentales en el ámbito de todas las jurisdicciones. Mientras la decisión de la Corte Constitucional -parte resolutive de las providencias- goza de valor de cosa juzgada para el caso sub iudice, la ratio decidendi -parte considerativa de las providencias que establece la regla jurídica de la decisión- tiene fuerza de precedente para otros casos y vincula a las mismas autoridades y personas sometidas a la Constitución.*

6.2.4.1. *En la misma sentencia C-539/11, la Corte aclaró el entendimiento del concepto de imperio de la ley al que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, como referido 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. Agregó que los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive -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 tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Y precisó que el desconocimiento del precedente judicial de las Altas Cortes por parte de las autoridades administrativas, especialmente de la jurisprudencia constitucional, implica la afectación de derechos fundamentales, y por tanto una vulneración directa de la Constitución o de la ley, de manera que puede dar lugar a (i) responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria por parte de las autoridades administrativas, (ii) la interposición de acciones judiciales, entre ellas de la acción de tutela contra actuaciones administrativas o providencias judiciales.*

6.2.5. *En providencia posterior, sentencia C- 634 de 2011, esta Corporación analizó el artículo 10° de la ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo”, el cual determina que al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que exhiban los mismos*

supuestos fácticos y jurídicos, debiendo tenerse en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. Los cargos elevados por el demandante hacían referencia a la vulneración de los artículos 4, 230 y 241 de la Constitución, indicándose en ellos: (i) que la norma acusada dejaría sin efecto las interpretaciones que hace la Corte Constitucional de normas legales cuya determinada comprensión se opone al orden constitucional; (ii) que la norma en mención tornaría optativa la aplicación de la jurisprudencia constitucional y por ende se alteraría el sistema de fuentes.

6.2.5.1. En dicha ocasión la Corte, reiterando las reglas establecidas en la Sentencia C-539 de 2011, señaló en la sentencia C-634/11 que en el caso bajo estudio, se estaba en presencia de una omisión legislativa relativa, al dejar de señalar que las autoridades administrativas deben tener en cuenta en la adopción de sus decisiones, no solo las reglas de derecho expresadas por las sentencias de unificación que adopte el Consejo de Estado, lo cual resulta plenamente compatible con la Constitución, sino también a la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y concreto, merced a la vigencia del principio de supremacía constitucional (art. 4º C.P.) y los efectos de la cosa juzgada constitucional regulados en el artículo 243 de la Carta Política. Por tal razón no se advirtió una razón suficiente para que el legislador haya omitido el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional en el caso analizado y se encontró que se estaba frente a una distinción injustificada, la cual se fundó en el desconocimiento del papel que cumple dicha jurisprudencia en el sistema de fuentes que prescribe la Carta. Se señaló igualmente que:

“El respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (i) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa (Arts. 29, 121 y 122 C.P.); (ii) en el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las altas cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad, implica la responsabilidad de los servidores públicos (Arts. 6º y 90 C.P.); y (v) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley (Art. 13 C.P.).”

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

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

19.8. Ante la falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde en primer lugar al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia. Del mismo modo, si se está ante la presencia de diversos criterios jurisprudenciales existentes sobre una misma materia, las autoridades públicas administrativas están llamadas a evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales existentes para fundamentar la mejor

aplicación de los mismos, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico en su totalidad, y optar por la decisión que de mejor manera interprete el imperio de la Constitución y de la ley, para el caso en concreto.

19.9. Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior.

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

6.2.5.2. Así las cosas, y con base en los anteriores presupuestos, la Corte declaró executable el artículo 10 de la ley 1437 de 2010 en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

6.3.4. En el presente caso, respecto de los incisos examinados del artículo 102 de la ley 1437 de 2010, se configura una omisión legislativa relativa por los siguientes motivos: (i) las disposiciones objeto de control constitucional son normas de las que puede predicarse la omisión, ya que ésta deviene de su contenido normativo “Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado...”, por cuanto el Congreso de la República no incluyó el deber de las autoridades de extender los efectos de los precedentes que en materia constitucional sea dictado por la Corte Constitucional, tanto en control abstracto como en control concreto; (ii) la consecuencia jurídica que propone la norma, esto es, el deber de extensión de los efectos de la jurisprudencia constitucional, quedó excluido de las disposiciones jurídicas examinadas, contrariando el precedente constitucional; (iii) no halla este Tribunal razón suficiente alguna que justifique la exclusión del precedente constitucional; (iv) se constata una desigualdad negativa relacionada con el precedente constitucional, pues al relevarse a las autoridades del deber de extender los efectos del precedente judicial constitucional, se propicia “la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual.

6.3.5. Con base en los parámetros expuestos en esta providencia, es claro que existe un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al Legislador, por cuanto señala la Constitución que a la Corte “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y el que las decisiones de la Corte tendrán efectos de cosa juzgada constitucional, lo que apareja no solo la obligatoriedad de la parte resolutive de las decisiones para las autoridades administrativas sino, igualmente, la condición vinculante de las razones que fundamentaron el fallo -ratio decidendi-, sin

perjuicio, en este caso, de la posibilidad exigente y excepcional de apartamiento que la Constitución reconoce al juez en nombre de la autonomía judicial y las propias disposiciones del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 a la autoridad administrativa.

6.3.6. *Siendo plenamente ajustado a la Constitución que la norma bajo estudio establezca el deber de las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado con base en unos presupuestos determinados, no resulta ajustado a la Carta excluir el deber de extender los efectos del precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional -tanto en control abstracto como concreto-, por ser violatorio de las competencias fijadas en los artículos 241 y 243 constitucionales. Por idéntica razón, se configura la misma omisión en el inciso del artículo 102 de la Ley 1437/11 integrado a la disposición demandada.*

6.3.7. Por lo anterior, esta Corporación declarará exequibles las disposiciones 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 Consejo de Estado -inciso 1 del artículo demandado- e interpretar las disposiciones constitucionales en que deba basar su fallo -inciso 7 integrado del mismo artículo-, deben incorporar en sus fallos de manera preferente las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad. (Se destaca)

(...)

6.4.2. *Adicionalmente, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, tiene preeminencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad restante del sistema jurídico y las competencias constitucionales de la Corte. Por ello, de conformidad con precedentes de esta corporación, se configuró omisión legislativa relativa en las disposiciones demandada e integrada, y se hace necesario condicionar la resolución adoptada, en los términos de la parte resolutive de esta sentencia.*

Entendiéndose 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 constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Todos los anteriores precedentes jurisprudenciales contenidos en las sentencias C-104 de 1993, C-113 de 1993, C-131 de 1993, C-083 de 1995, C-037 de 1996, C-836 de 2001, C-335 de 2008, C-634/11, C-539/11, C-816 de 2011 y C-292 de 2006, enseñan que las sentencias de la Corte Constitucional tanto de control abstracto como de control concreto hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, en su parte resolutive -*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* tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas, incluidos principalmente las autoridades judiciales.

4. CONCLUSIÓN.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, cabe concluir que el Tribunal Administrativo del Atlántico y el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Barranquilla, de manera

grave y fehaciente ha violado los derechos fundamentales ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA E IGUALDAD ANTE LA LEY, ORIENTADOS A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO Y A LA PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA de COLPENSIONES, con motivo de las sentencias dictadas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento No. 0800-13-33-3007-2015-00113-01.

La sentencia incurrió en evidente defecto material o sustantivo, porque la decisión no tuvo en cuenta la interpretación que con autoridad efectuó la Corte Constitucional del artículo 36 de la ley 100 de 1993, en sentencia de constitucionalidad C- 258 de 2013 y porque desconoció los reiterados precedentes judiciales sobre la obligatoriedad de la ratio decidendi de la jurisprudencia de la Corte Constitucional tanto en el control abstracto de constitucionalidad, como en la revisión de los fallos de amparo, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente si se hubiese acogido la jurisprudencia.

5. ANEXO

- Poder para actuar.
- Resolución 0928 de 27 de marzo de 2019
- Certificado de la Empresa de Mensajería 472, donde consta la radicación del Recurso extraordinario de Revisión por correo electrónico.

6. NOTIFICACIONES

El Ministerio de Hacienda Crédito Público recibirá notificaciones en la Carrera 8 N° 6 C - 38 de Bogotá D.C. Piso 3° Teléfono 3811700 extensión 4236 de Bogotá D.C. Correo electrónico: tutelasmhcp@minhacienda.gov.co.

Atentamente,

CRISTHIAN HABID GONZALEZ BENITEZ

T.P. No. 201828 del C. S. de la J.

C.C. 3.837.203 de Corozal – Sucre.

Firmado digitalmente por: CRISTHIAN HABID GONZALEZ BENITEZ

Contratista

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co