COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/539/11

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/539/11
Expediente	—
Fecha	2012-07-02
Sala	Sala reitera
Magistrado ponente	LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Precedente Judicial En Resolucion De Peticiones Y Expedicion De Actos Administrativos Relativos A Pensiones, Salarios, Prestaciones Sociales Y Ciertos Daños
- Actividad Judicial
- /Interpretacion Adecuada Del Imperio De La Ley
- Respeto Del Precedente Judicial Por Parte De Las Autoridades Administrativas
- Interpretacion De La Constitucion Por Parte De La Administracion
- Margen De Libertad Interpretativa De Las Autoridades Administrativas Al Momento De Aplicar Una Norma A Un Caso Particular

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: - Declarar EXEQUIBLE la expresión “ 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, …” contenida en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010.

Texto completo

C-539-11 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-539/11 PRECEDENTE JUDICIAL EN RESOLUCION DE PETICIONES Y EXPEDICION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS RELATIVOS A PENSIONES, SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES Y CIERTOS DAÑOS- Fuerza vinculante ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes PRECEDENTE JUDICIAL DICTADO POR LAS ALTAS CORTES- Obligación de las autoridades públicas Todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional. La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fe de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 2 41 de la Carta Política.

SUJECION DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A LA CONSTITUCION Y LA LEY- Contenido AUTORIDADES PUBLICAS ADMINISTRATIVAS- Acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes/ AUTORIDAD PUBLICA- Prerrogativas justificadas en una razón suficiente/ ACTIVIDAD JUDICIAL- Sujeción al imperio de la ley INTERPRETACION ADECUADA DEL IMPERIO DE LA LEY- Contenido /INTERPRETACION ADECUADA DEL IMPERIO DE LA LEY- 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 RESPETO DEL PRECEDENTE JUDICIAL POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS- Hace parte del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS- Obligación de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y el precedente judicial constitucional Las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del máximo intérprete, especialmente del máximo intérprete de la Constitución.

INTERPRETACION DE LA CONSTITUCION POR PARTE DE LA ADMINISTRACION- Jurisprudencia constitucional/ SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL - Constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho L a jurisprudencia constitucional ha precisado que, dado que todas las autoridades se encuentran sometidas al “imperio de la ley” lo cual significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución.

Esta obligación por parte de las autoridades administrativas de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por esta Corporación, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Sala, poniendo de relieve el deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de protegerlos y garantizarlos. En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces. A este respecto ha dicho la Corte: “La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces.” En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance

de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.

MARGEN DE LIBERTAD INTERPRETATIVA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS AL MOMENTO DE APLICAR UNA NORMA A UN CASO PARTICULAR- Debe ser ajustada a la Constitución y a la Ley/ APLICACION DEL PRECEDENTE JUDICIAL- Debe ser estricta cuando se trata de decisiones de control abstracto de constitucionalidad con efectos erga ommes CORTE CONSTITUCIONAL- Encargada de fijar la interpretación auténtica de los preceptos constitucionales/ SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Tienen una proyección vinculante NORMA INEXEQUIBLE- Efectos/ SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA- Al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política En cuanto a los efectos de los fallos de inexequibilidad, es claro que la norma jurídica es expulsada del ordenamiento jurídico y no puede ser aplicada para fundamentar ninguna actuación o decisión por parte de las autoridades públicas, ni seguir produciendo ningún tipo de efectos jurídicos, ya que ello implica la violación directa de la Constitución. A este respecto la Corte sostuvo que “una vez la Corte Constitucional declara inexequible una disposición legal, ningún servidor público puede emitir resolución, dictamen o concepto fundado en aquélla, por cuanto de esta manera se estaría desconociendo directamente la Constitución. De igual manera, una vez proferido un fallo de exequibilidad condicionado, al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política.” VINCULATORIEDAD DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL- Contenido y alcance/ SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD- Componentes/ RATIO DECIDENDI, OBITER DICTUM Y DECISUM- Componentes básicos de los fallos de constitucionalidad ACCION DE TUTELA- Obligatoriedad de la aplicación del precedente judicial por parte de las autoridades públicas /ACCION DE TUTELA- Vigencia y validez de la fuerza vinculante del precedente judicial/ RATIO DECIDENDI- Constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas/ SENTENCIAS DE TUTELA- Valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones/ ACCION DE TUTELA- Procedencia excepcional sobre interpretación de texto normativo/ RATIO DECIDENDI EN SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL- Fuerza y valor de precedente DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL DE ORDEN CONSTITUCIONAL- Afecta derechos fundamentales de los destinatarios de las normas/ DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL DE ORDEN CONSTITUCIONAL- Puede conllevar a una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general, casos en los cuales se configura igualmente el delito de prevaricato por acción/ ACCION DE TUTELA -Procede cuando los jueces en sus providencias se apartan arbitrariamente del precedente horizontal o vertical FUERZA VINCULANTE DEL PRECEDENTE JUDICIAL COMO FUENTE DE DERECHO- Jurisprudencia constitucional OBLIGACION DE LAS ENTIDADES PUBLICAS DE TENER EN CUENTA LOS PRECEDENTES JUDICIALES PARA SUS DECISIONES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS- Alcance del contenido normativo SUJECION DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS A LA CONSTITUCION, A LA LEY Y PRECEDENTE JUDICIAL DE LAS ALTAS CORTES- Reglas jurisprudenciales fijadas en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional La Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; los fines esenciales del Estado–art.2-; la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución -artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; el derecho a la igualdad –art.13 CP-; la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente

judicial -artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad -artículo 241 de la Carta Política-. En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Sala reitera igualmente, las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, que han sido fijadas y desarrolladas en múltiples pronunciamientos de esta Corporación, entre las más importantes las siguientes: (i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentras sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precente judicial emanado de las Altas Cortes; (ii) el entendimiento del imperio de la ley, a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales; (iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley; (iv) todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos;

(v) el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) 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; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.); y (e) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P; (vi) si existe por tanto 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 válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces; (vii) aún 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; (viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia; (ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables 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 concreto; (x) 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 resolutiva (erga ommes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas; (xi) 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.

APLICACION DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LA SOLUCION DE PETICIONES O EXPEDICION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS- Problema jurídico planteado se distingue del precedente en materia judicial El problema jurídico planteado hace referencia directa a la aplicación del precedente judicial en materia administrativa, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, y no a la aplicación del precedente en materia judicial. Estos problemas, si bien presentan unos elementos comunes, como se puso en evidencia en el recuento jurisprudencial realizado en la parte motiva de esta sentencia, constituyen situaciones jurídicas bien distintas, tanto por los sujetos obligados a aplicar el precedente, que en este caso son las autoridades administrativas, como por el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial, que en el caso de las autoridades administrativas es estricto, en razón a que éstas se encuentran sujetas, como todas las autoridades públicas y servidores públicos en el país, a la Constitución y a la ley, más no gozan de la autonomía que se predica de las autoridades judiciales, en virtud de la cual les es permitido a estas últimas apartarse del precedente judicial impuesto por las Altas Cortes en ciertos casos excepcionales y razonablemente justificados.

APLICACION DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LA SOLUCION DE PETICIONES O EXPEDICION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS- Finalidad del Legislador con la creación de la norma de descongestión judicial /APLICACION DEL PRECEDENTE JUDICIAL EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA LA SOLUCION DE PETICIONES O EXPEDICION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS- Finalidad de la medida La voluntad del legislador fue la de consagrar expresamente el deber de las autoridades administrativas de acatar y aplicar el precedente judicial, tanto en la jurisdicción ordinaria, en la contencioso administrativa, como en la constitucional, especialmente en algunas materias neurálgicas que han producido gran congestión judicial a partir de las acciones judiciales que han generado, tales como las acciones de tutela interpuestas o acciones judiciales que se han originado por el desconocimiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas a la hora de adoptar sus decisiones o desarrollar sus actuaciones administrativas. Por tanto, la finalidad de la medida es claramente la adopción de mecanismos para descongestionar la justicia colombiana, a través del acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas, especialmente en relación con ciertos temas neurálgicos, en donde se presenten situaciones similares o análogas que tengan que decidir estas autoridades con el fin de lograr celeridad y uniformidad a los procesos administrativos e impedir la congestión judicial debido a la generación de controversias judiciales por el desconocimiento del precedente judicial en casos similares o análogos, objetivo que resulta plenamente constitucional.

DERECHO VIVIENTE- Jurisprudencia constitucional OMISION LEGISLATIVA- Modalidades/ OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA- No procede el análisis constitucional/ OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Procede su estudio constitucional por cuanto se trata de una disposición legal incompleta que vulnera ciertas garantías constitucionales/ OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Cumplimiento de criterios para su configuración SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA- Los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma acusada deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional Referencia: expediente D-8351 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 114 (parcial) de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial” Demandante: Franky Urrego Ortiz Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil once (2011). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Franky Urrego Ortiz solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 114

(parcial) de la Ley 1395 de 2010 “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.

Mediante providencia del primero (1º) de diciembre de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia comunicó la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso para los fines del artículo 244 de la Constitución, así como al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Defensa Nacional, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de la Protección Social, al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y al Director del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

Así mismo, se invitó a participar en el presente juicio a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, Icesi de Cali, de Ibagué y del Rosario, al igual que al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS Se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010.

“ LEY 1395 DE 2010 (julio 12) Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010 CONGRESO DE LA REPÚBLICA Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

EL CONGRESO DE COLOMBIA ARTÍCULO 114. 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.” (expresiones subrayadas demandadas) III.

LA DEMANDA El demandante considera que las expresiones demandadas contenidas en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, vulneran los artículos 2º, 4º, 13, 83, 209, 230 y 241 de la Carta Política.

En este sentido, considera que la disposición demandada quebranta los artículos 13 y 83 C.P. por cuanto el legislador estableció que solo en el caso de 6 materias es obligatorio aplicar el precedente jurisprudencial, y así mismo excluye otras controversias en las que a su juicio la aplicación del precedente no es obligatorio, sin existir justificación constitucional para el trato diferente, máxime cuando el sistema de fuentes es el mismo. Estima que de esta manera se autoriza a la Administración a que incluso cuando existe precedente jurisprudencial, pueda pasarlo por alto en las materias no contempladas expresamente en la norma.

Así mismo, considera que se vulnera los artículos 2º y 4º superiores, en tanto que el defecto de la norma demandada consiste en que las entidades estatales no están atadas a los precedentes constitucionales que fijan el alcance de los derechos fundamentales, así como establece reglas jurisprudenciales en materia tributaria referentes a la garantía efectiva del derecho al debido proceso, sobre el reten social, reintegro de servidores públicos, solicitud de historias clínicas, etc., considerando al respecto que resulta de imperiosa aplicación el precedente constitucional.

De otra parte, afirma que se vulnera el artículo 230 C.P. en la medida que conforme a la norma demandada el precedente jurisprudencial se estructura siempre que haya 5 o más pronunciamientos análogos, sustituyendo el precedente ordinario,

mientras que la administración debe esperar los 5 pronunciamientos de que trata el artículo demandado para poder aplicar el precedente.

Sostiene que también se violan los principios de economía, celeridad y eficiencia puesto que en todos los casos que haya precedente frente a cada una de las reclamaciones que hagan los administrados la regla general debe aplicarse para prevenir que éstos acudan a la jurisdicción.

Finalmente, afirma que se vulnera el artículo 209 Superior, porque ordena que solo en 6 casos sea obligatorio la aplicación del precedente jurisprudencial.

IV. INTERVENCIONES 1. De entidades públicas 1.1 Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales –DIAN- El Departamento mediante apoderada judicial presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de los artículos demandados, con base en los siguientes argumentos:

- El departamento comienza por hacer relación de los antecedentes legislativos de la norma demandada, mencionando que el objetivo era la adopción de medidas para descongestionar la justicia colombiana, que en relación con el tema del precedente, los ponentes de proyecto consideraron que la idea no era tanto acogerlo a la manera del derecho norteamericano pero si permitir que los jueces en algunos casos similares o parecidos, puedan tener en cuenta las decisiones de otros jueces y magistrados de las altas cortes en casos semejantes. La intención era entonces permitir que a través de la unificación de criterios jurisprudenciales las decisiones administrativas puedan ser unánimes respecto de casos similares con el fin de lograr celeridad a los procesos en curso e impedir controversias futuras en casos en los que se ha presentado jurisprudencia relativa sobre casos análogos.

- Menciona que uno es el caso de la aplicación del precedente en materia administrativa, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, y otras es la situación que presenta la aplicación del precedente en materia judicial, determinado por la Ley 153 de 1987, cuando se presentan 3 sentencias en el mismo sentido en casos similares, y en el mismo sentido el artículo 10 subrogado por el artículo 4º de la ley 169 de 1989.

Considera que es optativo del juez adoptar el criterio auxiliar de la jurisprudencia en sus decisiones, razón por la cual considera que las apreciaciones del demandante respecto de las supuestas vulneraciones constitucionales son inocuas.

- De otra parte, considera que no se configura la omisión legislativa relativa alegada por el actor, por cuanto no cumple con ninguno de los requisitos exigidos para tales efectos, y que el precepto no se refiere al acatamiento del precedente judicial por los jueces, disposiciones que permanecen intactas, sino al acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas.

- En suma, considera que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 no vulnera el artículo 13 C.P. “ en tanto que la norma no pretende excluir del acatamiento del precedente en algunas materias con respecto a otras en materia judicial, sino que contempla un precedente especial para algunas materias en via administrativa respecto de las cuales el legislador contempló que debía darse especial atención de acuerdo a las implicaciones específicas que acarrean .” - Así mismo, considera que la norma no vulnera el artículo 83 C.P. “ por cuanto el juez continúa con la libertad de interpretación judicial siendo su deber ajustarse a las previsiones legales y jurisprudenciales que se encuentren vigentes al momento de emitir decisión, por lo que en materia jurisdiccional sería irrelevante el número de pronunciamientos que conforman el precedente que contempla la norma demandada para la vía administrativa en la medida que impele a los funcionarios a acatar los precedentes en los términos mencionados y no a los jueces como parece entender el demandante ”.

- Encuentra que tampoco se vulneran los artículos 2º y 4º C.P. “ en tanto que como se analizó anteriormente no fue el espíritu del Legislador el relevar a algunas entidades estatales del acatamiento de la constitución, la ley y la jurisprudencia, pues el espíritu de la norma demandada tiende más hacia dar celeridad a los procesos administrativos en

curso acatando criterios jurisprudenciales relativos que eviten futuras controversias en vía ordinaria o contencioso administrativa en casos en las que se han resuelto situaciones similares ” - Estima que tampoco se vulnera el artículo 230 superior, “ en la medida que no estaba vedado para el legislador establecer la conformación de precedentes en materia administrativa y menos aún el poder establecer las materia en que dicho precedente sería obligatorio, pues la Constitución no impide tener tratamiento diverso a situaciones diversas que ameriten tratamiento diferente en materia administrativa, máxime cuando las implicaciones de las decisiones que se adoptan en esas materias (pensiones, impuestos, aduanas, etc), son de gran relevancia para el conglomerado social que espera uniformidad de criterios ante la diversidad de criterios que se presentan en dichas materias en la actualidad, en las que 5 sentencias sobre el mismo tema podrían ser suficientes para hacer pronunciamientos masivos en el mismo sentido en casos análogos con el fin de brindar seguridad jurídica a la ciudadanía ” A su juicio, el hecho de que en la vía jurisdiccional se acepten 1 o 3 pronunciamientos en todos los campos del derecho no implica que el legislador no pueda establecer un número superior en materia administrativa cuando así lo considere necesario.

- Constata que “ tampoco se violan los principios de economía, celeridad y eficiencia puesto que es precisamente en virtud de dichos principios en que se funda la norma demandada con el fin de finiquitar de manera eficaz los procesos que reúnan condiciones similares que permitan una descongestión efectiva de los despachos judiciales, previniendo los futuros litigios desde la vía gubernativa ”.

- Igualmente, estima que “ no se vulnera el artículo 209 C.P. en la medida en que si bien la norma contempla como obligatorio el acatamiento del precedente jurisprudencial en los casos taxativamente mencionados por parte de las entidades estatales, ello no es óbice para afirmar que en virtud de la previsión demandada, las entidades públicas estén autorizadas a desechar la jurisprudencia reiterada en casos diferentes, pues así como los jueces, los funcionarios públicos encargados de expedir actos administrativos, están en la obligación de dar aplicación a las normas que se encuentren vigentes para el caso controvertido, analizar las pruebas, la jurisprudencia, doctrina y demás aspectos que sean necesarios para proferir los actos administrativos debidamente fundamentados respetando el debido proceso en todas las materias, de tal forma que no es dable hacer una lectura plana de las normas aplicables máxime cuando por simple lógica jurídica es deber del funcionario el acatamiento de las reglas generales del derecho ” - Finalmente, sostiene que pese a que frente al artículo 204 CP el demandante no presentó argumento alguno, tampoco se vulnera.

- Por lo anterior considera que la norma acusada es constitucional. 1.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público El Ministerio a través de apoderado judicial presentó concepto mediante el cual solicita la exequibilidad condicionada “ en el sentido de constituir criterio auxiliar de interpretación para el ejercicio de la función administrativa, con acopio de los precedentes igualmente proferidos por la misma Corte Constitucional dada su calidad de órgano de cierre constitucional para la guardia de la integridad y supremacía de la Constitución ”.

Para fundamentar lo anterior presentó las siguientes consideraciones: - Respecto del cargo por violación del artículo 230 Superior, el ministerio comienza su intervención diferenciando entre los sistemas “common law” en donde la jurisprudencia es fuente formal del derecho y el “statutory law” en donde lo es la ley. Menciona que en el escenario jurídico colombiano se le ha instituido desde el comienzo un carácter auxiliar a la jurisprudencia, de conformidad con los artículo 4º, 8º y 10º de la Ley 153 de 1887, este último subrogado por el artículo 4º de la Ley 169 de 1889.

Menciona así mismo que el artículo 230 de la Constitución ha establecido que los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la ley, de manera que la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina quedan como criterios auxiliares de la actividad judicial.

De otra parte, afirma que este criterio quedó plasmado en la jurisprudencia de la Corte en las sentencias C-113 de 1993, C-131 de 1993 y C-083 de 1995, en donde determinó que la jurisprudencia no es vinculante sino “optativa” para los

funcionarios judiciales.

Por lo anterior, considera que no se puede aplicar la tesis del carácter vinculante de la jurisprudencia al contenido del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, lo cual constituiría una modificación del ordenamiento jurídico y el artículo 230 superior.

- Posteriormente, manifiesta la necesidad de una declaratoria de exequiblidad condicionada de la norma demandada, de tal manera que se ajuste a los artículos 241 (numerales 4, 5, 6, 8, 9 y 10) y 243 de la Constitución Política.

En este sentido afirma que la norma contribuye al desconocimiento del precedente jurisprudencial constitucional emitido por la Corte Constitucional cuando dicta sentencias de constitucionalidad y de unificación en sede de revisión de acciones de tutela, de manera que se desconocería la competencia constitucional (art.241 superior) confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior, cuando en ejercicio de sus funciones igualmente funge como juez de unificación jurisprudencial. Menciona para el efecto la jurisprudencia de la Corte a este respecto.

Por lo anterior, considera que no es factible desconocer por causa de una lectura ligera de la norma, el precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional, pues con ello se afectaría ostensiblemente la vigencia del orden justo, la igualdad de trato, la confianza legítima en que descansa la función pública de la administración de justicia, y la seguridad jurídica propia del Estado Social de Derecho.

- Así mismo, sostiene que el condicionamiento es necesario para ajustar la norma al Preámbulo y los artículos 6º, 13 y 83 de la Constitución Política, ya que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 al fijar el efecto vinculante del precedente jurisprudencial a cargo de las autoridades públicas en determinados asuntos, de igual forma deja abierta la opción, sin definición de una sub-regla legal clara, sobre la observancia de uno de los dos precedentes jurisprudenciales allí expresados (ordinario o contencioso administrativo), echando de menos que es factible y por tanto constituyente de un trato injustificado para el Administrado, que ante un mismo asunto de derecho que deba ser resuelto por la autoridad pública, medien criterios jurisprudenciales encontrados como lo ha reconocido la Corte en la sentencia C-104 de 1993, por lo considera que se afecta la confianza legítima. Menciona el caso del derecho pensional, en donde existen criterios jurisprudenciales disímiles de la Corte Suprema y del Consejo de Estado Considera que el hecho de que la norma haga responsables a las autoridades públicas por el desconocimiento del precedente jurisprudencial es gravoso, ya que el artículo 6º superior solo los hace responsable por la observancia de la ley, lo cual resulta más gravoso cuando no se tiene certeza por parte de la Administración del precedente que se debe observar al tiempo de adoptar determinadas decisiones administrativas sobre asuntos en los que medien criterios jurisprudenciales encontrados de las Altas Corporaciones.

1.3 Ministerio del Interior y de Justicia El Ministerio a través de apoderada judicial intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad para defender la norma demandada en el proceso de la referencia, de la siguiente manera:

- En relación con el cargo por violación del derecho a la igualdad, en tanto la norma acusada excluiría de la obligatoriedad del precedente jurisprudencial temas diferentes a los 6 asuntos contemplados en ella, precisa el Ministerio que dicha norma no hace más que enfatizar, para estos 6 asuntos, una obligación que ya existía en el ordenamiento jurídico para todos los asuntos que debe resolver la Administración Pública al dar respuesta a una petición o expedir un acto administrativo que resuelva una situación de interés particular.

En este sentido, menciona que el artículo 413 de la ley 599 de 2000 o Código Penal, todo servidor público, incluidos los que resuelven peticiones o expiden actos administrativos para definir la situación de una persona frente a cualquier asunto, no pueden so pena de incurrir en el delito de prevaricato por acción, contrariar de manera manifiesta la ley, la cual de conformidad con la sentencia C-335 de 2008, incluye las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, bien puede tratarse de la Constitución, la ley o el acto administrativo de

carácter general, agregando que el desconocimiento de la jurisprudencia sentada por una Alta Corte implicaría el desconocimiento de la "ley" en el sentido antes indicado, si el operador jurídico desconoce con ello una subregla constitucional constante, esto es, criterios constantes y uniformes fijados por el juez constitucional en fallos de reiteración sobre interpretaciones de la Constitución, la ley o un acto administrativo de carácter general. Así mismo, indica que la Corte precisó que los funcionarios que consideren automáticamente que deben apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas Cortes, sólo pueden hacerlo si justifican de manera suficiente y adecuada su decisión, pues, de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad.

Por tanto concluye que, antes de expedirse la ley 1395 de 2010, ya existía la obligación de los servidores públicos de aplicar el precedente jurisprudencial de las altas Cortes, cuando apartarse de dicho precedente implique el desconocimiento directo de la Constitución, la ley o un acto administrativo de carácter general, o cuando el operador jurídico se aleja de manera manifiesta, de una subregla constitucional constante, derivada de interpretaciones constantes y uniformes del juez constitucional respecto de la Constitución, la ley o un acto administrativo, o cuando sin implicar ello, no justificaren de manera suficiente y adecuada el hecho de apartarse de la línea jurisprudencial trazada por dichas Cortes en relación con asuntos análogos en los cuales se hubieren controvertido los mismos hechos y pretensiones.

Estima que con la norma acusada, el legislador decidió formalizar aún más esta obligación de atender el precedente jurisprudencial, en los 6 casos allí enunciados, razón por la cual encuentra que contrario a una discriminación, la norma demandada deja vigente la obligación de los operadores jurídicos de la Administración Pública de aplicar el precedente jurisprudencial en todos los casos que decidan sobre todas las materias, enfatizándola aún más con respecto a los casos señalados en ella.

Con base en estos mismos argumentos, considera que los cargos de violación de los artículos 2, 4, 241 y 209 de la Carta Política, quedan desvirtuados, ya que acorde con el ordenamiento jurídico vigente los servidores de la Administración Pública, como los demás servidores públicos, al resolver una situación jurídica particular y concreta a través de derechos de petición o actos administrativos, deben acatar la Constitución, la ley y los actos administrativos de carácter general, incluyendo las subreglas constitucionales que respecto de los mismos haya fijado la Corte Constitucional.

Afirma igualmente que el actor no fundamenta de manera adecuada su cargo de violación al principio de igualdad, por cuanto no sustenta el trato diferente discriminatorio, ya que la norma trata de casos especiales de congestión judicial, y correspondía al actor mostrar porqué los asuntos no contemplados en la norma demandada estaban en la misma situación de congestión judicial que los sí contemplados en ella, para reclamar un trato igual a los mismos, justificación que no aparece en la demanda.

- En cuanto al cargo relativo a la violación de los artículos 13 y 230 superiores, por el aparte normativo que dice "se hubieren proferido en cinco o más casos análogos", considera que no se plantea un cargo de inconstitucionalidad sino un posible conflicto de aplicación entre dos normas de carácter legal, por un lado el artículo 4º de la ley 169 de 1896 que habla de tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, y otro el aparte demandado que es igualmente una norma legal. Por esta razón considera que el argumento carece de pertinencia porque se estructura a partir de un alcance subjetivo sobre la naturaleza de la disposición frente a la cual compara la norma acusada, razón por la cual encuentra que frente a esta expresión no existe un verdadero cargo de constitucionalidad. Así mismo considera que carece de pertinencia por cuanto compara el régimen propio de los jueces en materia de jurisprudencia y el de los servidores de la Administración Pública, ya que la norma acusada se refiere a una obligación de los servidores de la administración pública de aplicación del precedente jurisprudencial.

- Finalmente estima que en la misma sentencia de la Corte que le sirve de fundamento al actor, se exponen razones suficientes para exigir por el Legislador un mayor número de pronunciamientos de las altas Cortes para que su

jurisprudencia se entienda como doctrina probable, razones que consisten en la complejidad de la realidad social, que hace que tres decisiones en un mismo sentido pueden no ser suficientes para dar certeza a los jueces (o a los servidores de la Administración Pública).

- Por tanto solicita declarar exequibles los apartes “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” y “que en materia ordinaria o contenciosa administrativa”, contenidos en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 y considera que respecto del aparte que dice “se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”, procede emitir una sentencia inhibitoria, por ausencia de cargo.

1.4 Intervenciones extemporáneas El Ministerio de la Protección Social, mediante apoderada judicial, presentó concepto extemporáneo ante esta entidad para defender la constitucionalidad de la norma demandada, tal y como consta en el certificado de Secretaría General de esta Corporación a folio 114 del cuaderno principal.

2. Intervenciones ciudadanas Intervención del señor Nixon Torres Carcamo El ciudadano presentó escrito para coadyuvar la inexequibilidad de los apartes demandados del artículo de la referencia, con fundamento en los mismos argumentos expuestos en la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN Mediante concepto 5084 del 11 de febrero de 2011, el señor Procurador General de la Nación emitió concepto en el que solicitó a la Corte d eclarar exequible la expresión: “ se hubieren proferido en cinco o más casos análogos ”, contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. El Procurador General de la Nación considera que los problemas jurídicos planteados corresponden a “ determinar si las expresiones demandadas, al limitar en la materia y en la fuente, la aplicación del precedente jurisprudencial, vulneran el derecho a la igualdad de trato y los principios de vigencia de un orden justo, seguridad jurídica, economía, celeridad y eficiencia de la administración de justicia; y si el exigir que un precedente se haya reconocido en cinco o más casos análogos, y no en tres, como se establece en la Sentencia C-836 de 2001, va en contra de la Carta Política.

” 2. De otra parte, aclara previamente que las expresiones demandadas, que hacen parte del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, o nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, circunstancia prevista para el 2 de julio de 2012, al tenor de lo dispuesto en el artículo 308 de la ley, quedará derogado. Las medidas transitorias en esta materia de la Ley 1395 de 2010 serán reemplazadas por las medidas permanentes de la Ley 1437 de 2011. No obstante, considera que al estar la norma que contiene las expresiones demandadas vigentes en este momento, procede a emitir concepto sobre la constitucionalidad de la misma.

3. La Vista Fiscal analiza el tema de nuestro sistema de fuentes, la teoría del precedente y su desarrollo en varias sentencias relevantes de la Corte. A este respecto, menciona que el sistema de fuentes se encuentra establecido en el artículo 230 Superior, y este tema ha sido desarrollado por las sentencias C-083 de 1995, declaró exequible el artículo 8° de la Ley 153 de 1887.

En este sentido considera que el precedente judicial no aparece, en principio, como una fuente de derecho, sino como un mero criterio auxiliar de la actividad de los jueces; y no se aplica sino en ciertos casos: en los que no haya ley exactamente aplicable. No obstante lo anterior, menciona que la Corte ha desarrollado una amplia jurisprudencia constitucional sobre el tema del precedente judicial, tales como la sentencia C-113 de 1993, la C-131 de 1993, la C-083 de 1995, la C-037 de 1996, la C-037 de 2000, la C-836 de 2001, la T-292 de 2006, la C-335 de 2008, y otras como la C-427 de 2006, C-1433 de 2000, C-1064 de 2001, C-370 de 2006 y C-209 de 2007.

Con base en este análisis jurisprudencial, el Ministerio concluye que existen dos omisiones en la norma demandada, de manera que para subsanar la primera, solicita a la Corte " declarar exequible de manera condicionada la expresión: "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa," contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se incluya como criterio obligatorio de interpretación, con prelación sobre los demás precedentes, a los precedentes reconocidos por la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad, tanto abstracto como concreto ." Con el fin de subsanar la segunda omisión solicita a la Corte " declarar exequible de manera condicionada la expresión: "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," contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido de que el precedente judicial es fuente formal y obligatoria de derecho en estos casos y en los demás casos que deban ser estudiados por "entidades públicas de cualquier orden ".

En cuanto a la expresión " se hubieren proferido en cinco o más casos análogos ", contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, solicita a la Corte declararla exequible, por cuanto impone una condición respecto del precedente judicial que no encuentra irrazonable ni contrario a la Carta.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. Competencia de la Corte De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1395 de 2010.

2. Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado 2.1 De conformidad con la demanda presentada, las expresiones acusadas contenidas en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, vulneran los artículos 2º, 4º, 13, 83, 209, 230 y 241 de la Carta Política, así como los principios de economía, celeridad y eficiencia de la Administración Pública, por cuanto (i) reducen el ámbito de aplicación del precedente jurisprudencial a tan solo 6 materias; (ii) reduce la jurisprudencia a la de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, excluyendo la jurisprudencia constitucional que fija el alcance de los derechos fundamentales; y (ii) fija una tasa legal de cinco (5) o más pronunciamientos para que se reconozca y aplique el precedente jurisprudencial.

2.2 En su intervención, la Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales –DIAN- defiende la constitucionalidad de los artículos demandados, afirmando (i) que el objetivo de la medida es la adopción de medidas de descongestión, (ii) que hay que diferenciar entre la aplicación del precedente en materia administrativa y en materia judicial, ya que en este caso se trata del acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas, (iii) y que por tanto el artículo demandado no vulnera los artículos 2, 4, 13, 83, 209 y 230 C.P., ni se violan los principios de economía, celeridad y eficiencia.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó la exequibilidad condicionada de la norma acusada, " en el sentido de constituir criterio auxiliar de interpretación para el ejercicio de la función administrativa, con acopio de los precedentes igualmente proferidos por la misma Corte Constitucional dada su calidad de órgano de cierre constitucional para la guardia de la integridad y supremacía de la Constitución ".

Lo anterior al considerar que (i) es necesario diferenciar entre los sistemas de "common law" en donde la jurisprudencia es fuente formal del derecho y el "statutory law" en donde lo es la ley, razón por la cual considera que no se puede aplicar la tesis del carácter vinculante de la jurisprudencia al contenido del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, lo cual constituiría una modificación del ordenamiento jurídico y el artículo 230 superior; y (ii) que sin embargo es necesario una declaratoria de exequiblidad condicionada de la norma demandada, de tal manera que se ajuste a los artículos 241

(numerales 4, 5, 6, 8, 9 y 10) y 243 de la Constitución Política, así como al Preámbulo y a los artículos 6º, 13 y 83 de la Constitución Política, en cuanto al reconocimiento del precedente jurisprudencial constitucional.

El Ministerio del Interior y de Justicia en su concepto defiende la norma demandada argumentando que no existe violación de los artículos constitucionales que se estiman vulnerados, y por tanto solicita declarar exequibles los apartes acusados, y declararse inhibida respecto de la expresión "se hubieren proferido en cinco o más casos análogos". Lo anterior, ya que (i) la obligatoriedad del precedente jurisprudencial para los 6 asuntos contemplados en ella no hace más que enfatizar una obligación que ya existía en el ordenamiento jurídico para todos los asuntos que debe resolver la Administración Pública, de conformidad con el artículo 413 de la ley 599 de 2000 o Código Penal, so pena de incurrir en prevaricato, y que por tanto ya existe la obligación de los servidores públicos de aplicar el precedente jurisprudencial de las altas Cortes, y deja vigente la obligación de los operadores jurídicos de la Administración Pública de aplicar el precedente jurisprudencial en todos los casos que decidan sobre todas las materias, enfatizándola aún más con respecto a los casos señalados en ella; (ii) igualmente considera que el cargo por contener la norma una relación a los cinco o más casos análogos, no plantea un cargo de inconstitucionalidad sino un posible conflicto de aplicación entre dos normas de carácter legal entre el artículo 4º de la ley 169 de 1896 que habla de tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, y el aparte demandado que habla de cinco casos, razón por la cual considera que el argumento carece de pertinencia.

2.3 El Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, solicitó a la Corte d eclarar exequible la expresión: " se hubieren proferido en cinco o más casos análogos ", y exequible de manera condicionada la expresión "que en materia ordinaria o contenciosa administrativa," "en el sentido de que se incluya como criterio obligatorio de interpretación, con prelación sobre los demás precedentes, a los precedentes reconocidos por la Corte Constitucional al realizar el control de constitucionalidad, tanto abstracto como concreto " y así mismo la exequibilidad condicionada de la expresión "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," "en el entendido de que el precedente judicial es fuente formal y obligatoria de derecho en estos casos y en los demás casos que deban ser estudiados por "entidades públicas de cualquier orden ", expresiones contenidas todas en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, al analizar nuestro sistema de fuentes consagrado en el artículo 230 Superior, y constatar que existen dos omisiones en la norma demandada.

3. Cuestión previa: Configuración de ineptitud sustantiva parcial de la demanda De manera preliminar, la Sala analizará si en este caso se configura ineptitud sustantiva de la demanda que amerite un pronunciamiento inhibitorio dentro del presente proceso de constitucionalidad.

3.1 El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los requisitos para las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad, determinando que deberán contener (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

3.2 De otra parte, acerca del requisito relativo de que se expongan las razones por las cuales los textos constitucionales se consideran violados, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha insistido en la necesidad que las demandas de inconstitucionalidad sujetas a estudio, cuenten con verdaderos cargos contra las normas acusadas.

Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, esta Corporación ha entendido que los cargos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes [1] .

Pues bien, los cargos serán claros si permiten comprender el concepto de violación que se pretende alegar. Para que dicha comprensión se presente por parte del juez de constitucionalidad, no solo es forzoso que la argumentación tenga un hilo conductor, sino que quien la lea –en este caso la Corte Constitucional- distinga con facilidad las ideas expuestas, las razones esbozadas, que los razonamientos sean sencillamente comprensibles. Para esto, es necesario que la argumentación del actor constitucional se desenvuelva de una manera lógica, coherente y congruente, de tal manera que no presente confusión, o ambigüedad.

En cuanto a la certeza, los cargos gozarán de esta en dos aspectos diferentes: i) en primer lugar, siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) en segundo lugar, serán ciertos los cargos elevados, siempre y cuando ellos no constituyan inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen objetivamente dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del " texto normativo ". Así las cosas, los supuestos, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de la norma demandada no podrán constituir un cargo cierto.

La especificidad como parámetro de los cargos y razonamientos de la demanda, exige que éstos deban mostrar sencillamente una acusación de inconstitucionalidad de manera concreta contra la disposición atacada. Así las cosas, los cargos de inconstitucionalidad deben dirigirse mediante acusaciones concretas directamente contra la norma demandada y no pueden sustentarse en exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales , que en cuanto tales, no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad. En resumen, este parámetro pretende que el cargo realizado sea efectivamente de inconstitucionalidad y que sus fundamentos sean específicos, determinados, concretos, precisos y particulares en relación a la norma acusada.

En igual forma, los cargos deben ser pertinentes. A parte de que los cargos no pueden ser confusos, inciertos, vagos, abstractos e indeterminados, es necesario que éstos efectiva y realmente ostenten una naturaleza constitucional . Esto significa, (i) de un lado, que los cargos contrapongan normas de inferior categoría a las normas constitucionales; (ii) de otro lado, que los razonamientos que se esbocen sean de orden constitucional, esto es, respecto de la vulneración del contenido normativo de las normas de superior jerarquía. Por esta razón, no podrán ser aceptados cargos basados en argumentos legales, doctrinarios, políticos, concepciones del bien, contextuales o de conveniencia . De igual manera, no aparejan pertinencia aquellos cargos que pretenden sustentar la inconstitucionalidad de la norma acusada en relación con su aplicación práctica , o que tenga relación con situaciones de hecho , y que se base por tanto en ejemplos, acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias, en las que hipotéticamente se aplicó o será aplicada la norma demandada.

Finalmente, los cargos deben ser suficientes . La suficiencia de los cargos de constitucionalidad hace referencia a que la carga argumentativa que recae sobre el actor, debe desarrollarse de una forma mínima y proporcional al objetivo de demostrar la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado. De esta manera, se deben exponer razonamientos lo bastante fundados para que pueda pretender desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas del ordenamiento jurídico, presunción de corrección frente al texto constitucional que se deriva del principio democrático y

de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas y por tanto amerite el adelantamiento de un estudio de constitucionalidad.

El cumplimiento de los anteriores requisitos aseguran entonces que los cargos presentados en la demanda " despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional " [2] .

Cuando estos requisitos no se cumplen, existe ineptitud sustantiva de la demanda por inexistencia de cargos de constitucionalidad, y la Corte no puede entrar a pronunciarse de fondo respecto del litigio constitucional planteado.

Pasa la Corte a estudiar si las impugnaciones presentadas por la demanda en esta oportunidad satisfacen estos criterios para constituir verdaderos cargos de constitucionalidad.

3.3 En el proceso que ahora nos ocupa la Corte encuentra que los cargos presentados en contra de la expresión " 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, …" y en contra de la expresión " que en materia ordinaria o contenciosa administrativa ", contenidas en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, constituyen verdaderos cargos de constitucionalidad, ya que logran despertar una duda acerca de la constitucionalidad de las mismas, exponiendo de manera clara, cierta, pertinente y suficiente, el porqué considera que presuntamente estas expresiones vulneran los artículos 2º, 4º, 13, 83, 209, 230 y 241 de la Carta Política, así como los principios de economía, celeridad y eficiencia de la Administración Pública.

Así, en el libelo se argumenta que con estas expresiones demandadas (i) se reduce el ámbito de aplicación del precedente jurisprudencial a tan solo 6 materias, excluyendo otras controversias, de manera que con ello se vulneraría los artículos 13, 83 y 209 C.P.; (ii) se restringe el precedente judicial a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, excluyendo la jurisprudencia constitucional que fija el alcance de los derechos fundamentales; y (iv) por tanto, resultan también violatorias de los principios de economía, celeridad y eficiencia.

3.4 Otra cosa sucede en relación con el cargo presentado respecto de la expresión " en cinco o más casos " contenida igualmente en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010, ya que respecto de esta expresión la Corte encuentra que no existe un verdadero cargo de inconstitucionalidad, por cuanto el argumento presentado en el libelo carece de la claridad, certeza, especificidad y suficiencia exigidas para fundamentar el concepto de la violación de la Constitución por la expresión demandada, razón por la cual la Sala considera que en lo que concierne a esta expresión se configura ineptitud sustantiva de la demanda.

En este sentido, constata la Sala que si bien el demandante invoca como vulnerado el artículo 230 de la Carta Política, no expone de manera cierta, específica y suficiente, las razones por las cuales la citada expresión normativa desconoce este precepto superior. La demanda se limita a afirmar que con la expresión demandada el Legislador fija una exigencia de cinco (5) pronunciamientos para que se estructure precedente jurisprudencial y sea aplicado por la administración pública, lo cual en su criterio, sustituye el parámetro ordinario que determina la aplicación del precedente judicial y vulnera el artículo 230 C.P., pero no desarrolla la carga argumentativa mínima y necesaria para demostrar tal aserto.

Por consiguiente, la Corte encuentra que la demanda no presenta los argumentos de manera clara, cierta, específica y suficiente, para fundamentar la acusación realizada respecto de la expresión demandada, por las siguientes razones:

(i) Falta de claridad: la argumentación de la demanda carece de claridad, por cuanto es un razonamiento que no permite comprender cuál es el concepto de la violación alegada, y por tanto no posibilita el entendimiento del razonamiento

expuesto y la identificación de manera clara de la razón de la vulneración de la Constitución.

Así, la exposición presentada no permite identificar una hipótesis de contradicción normativa entre la disposición acusada y el enunciado normativo constitucional, por cuanto no se logra consolidar un problema de constitucionalidad que tenga un mínimo de fundamento argumentativo.

(ii) Falta de certeza: De otra parte, el cargo no goza de certeza por cuanto los argumentos esbozados constituyen interpretaciones, inferencias o deducciones subjetivas respecto del alcance de la disposición demandada. De esta manera, el razonamiento presentado corresponde a una apreciación subjetiva y no responde a un análisis objetivo en relación con la posibilidad de que el Legislador fije una tasa legal respecto del número de sentencias requeridas para que se constituya precedente judicial en el ámbito administrativo.

(iii) Falta de pertinencia: De otra parte, los argumentos presentados en la demanda no ostentan una naturaleza constitucional , por cuanto son argumentos de carácter práctico o de conveniencia , de manera que se presenta una convicción personal por la cual encuentra conveniente que no se fije una determinada tasa legal para constituir precedente judicial en materia administrativa.

(v) Falta de suficiencia: Finalmente, encuentra la Sala que el razonamiento planteado en la demanda no es suficiente , por cuanto no desarrolla mínima y satisfactoriamente la carga argumentativa que le corresponde, de tal manera que logre despertar en el juez constitucional una sospecha fundada respecto de la inconstitucionalidad de los enunciados normativos demandados.

Como lo explicó esta Sala, este requisito de suficiencia de la argumentación, se deriva del principio democrático y de las reglas formales y sustanciales del procedimiento democrático de producción de normas , que prima facie hacen presumir la constitucionalidad y corrección de las normas, razón por la cual sin un suficiente desarrollo de la argumentación no es posible para el operador constitucional adelantar un estudio de constitucionalidad.

(vi) Por las anteriores razones, la Sala concluye que respecto de la expresión “ en cinco o más casos ” contenida en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010, se configura ineptitud sustantiva de la demanda , razón por la cual esta Corte, en la parte resolutiva de esta sentencia, se declarará inhibida para pronunciarse de fondo respecto de esta expresión demandada.

4. Problema jurídico y esquema de resolución 4.1 De conformidad con lo anterior, el problema jurídico que debe resolver la Corte en esta oportunidad se limita a establecer si las expresiones demandadas “ 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, …” y “ que en materia ordinaria o contenciosa administrativa ” contenidas en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010, violan los artículos 2º, 4º, 13, 83, 209, 230 y 241 de la Constitución Política, al regular la aplicación del precedente judicial en materia administrativa, delimitando las entidades y materias a las cuales se debe aplicar, así como refiriendo el precedente judicial a aquel dictado por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

4.2 Para resolver este problema, la Corte (i) reiterará su jurisprudencia en relación con la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley, y por tanto la obligación de las autoridades administrativas de acatar el precedente judicial; (ii) la fuerza vinculante del precedente judicial para las autoridades públicas; para luego (iii) entrar a analizar la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

5. La sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y la ley, y la obligación de las autoridades públicas de acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes La Corte reitera en esta oportunidad que todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a

la Constitución y a la ley, y que como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional.

5.1 La anterior afirmación se fundamenta en que la sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y en desarrollo de este mandato, el acatamiento del precedente judicial, constituye un presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; y un desarrollo de los fines esenciales del Estado, tales como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución –art.2-; de la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; del mandato de sujeción consagrado expresamente en los artículos 6º, 121 y 123 CP; del debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; del derecho a la igualdad –art.13 CP-; del postulado de ceñimiento a la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; de los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; de la fuerza vinculante del precedente judicial contenida en el artículo 230 superior; así como de la fuerza vinculante del precedente constitucional contenido en el artículo 2 41 de la Carta Política. A este respecto, las normas superiores disponen:

El artículo 1º Superior consagra a Colombia como un Estado Social de Derecho, lo que presupone el sometimiento de todas las autoridades públicas, incluyendo a las autoridades administrativas y judiciales, a la Constitución y la ley, así como el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en todas las actuaciones y decisiones adoptadas por las autoridades administrativas, en cumplimiento de la necesaria adecuación de la actividad estatal al derecho, a los preceptos jurídicos superiores, a la ley y a la fijación del contenido y alcance que de éstos preceptos realicen las máximas autoridades judiciales autorizadas por la propia Carta Política para ello.

El artículo 2 de la Carta Política establece que serán fines esenciales del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como que las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, finalidades superiores que se materializa en primera línea a través del cumplimiento de la obligación de las autoridades administrativas de obedecer y aplicar la Constitución y la ley, así como de acatar el precedente judicial o interpretación que de la Constitución y de la ley realicen las Altas Cortes al fijar el contenido y alcance de las mismas.

El artículo 6º constitucional dispone que los servidores públicos serán responsables no solo por infringir la Constitución y las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Esta norma superior consagra una vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, de manera que todas las actuaciones de la administración generarán responsabilidad si no se llevan a cabo con fundamento en la Carta Política y en la ley. Por tanto, es un mandato categórico el que todos los servidores públicos sin excepción actúen de conformidad con la Constitución y la ley. Ahora bien, la remisión a la Constitución y a la ley o al “imperio de la ley”, de conformidad con la interpretación que esta Corporación ha hecho de éstas incluye también la legítima interpretación judicial del contenido y alcance de las mismas que realizan los máximos tribunales encargados por la propia Constitución de llevar a cabo esa tarea.

El artículo 13 superior consagra el derecho a la igualdad en su modalidad de trato ante la ley y de trato por parte de las autoridades públicas, de manera que determina que todas las personas son iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. De esta garantía hace parte el trato igualitario en la aplicación de la Constitución y la ley de manera igual a los casos iguales, similares o semejantes, para lo cual es determinante la aplicación del precedente judicial uniforme para los mismos casos, hechos o situaciones fácticas por parte de las autoridades administrativas.

El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental al debido proceso y el principio de legalidad cuyo texto establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de las forma propias de cada juicio. La obligación de las autoridades administrativas de aplicar la Constitución y la ley y de tener en cuenta el precedente judicial para todas sus actuaciones y decisiones se deriva de forma directa de este mandato superior que garantiza el debido proceso y el principio de legalidad.

El precepto 83 Superior determina que las actuaciones de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fé, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.

El artículo 121 Superior prescribe que " ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley ", reiterando la sujeción de todas las autoridades públicas a la Constitución y a la ley, así como la vigencia del debido proceso y del principio de legalidad. Con esta norma, se amplía la prescripción del artículo 6º dirigido a los servidores públicos, reiterando el sometimiento a la Constitución y la ley, en esta ocasión para los órganos estatales en cuanto tales.

El artículo 123 constitucional consagra una vinculación positiva de todos los servidores públicos y de todas las autoridades a la Constitución, la ley y el reglamento, en los siguientes términos: " Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento ". Esta norma superior (i) reitera y amplia el fundamento constitucional de la sujeción de todas las autoridades públicas administrativas a la Constitución y a la ley; (ii) reitera igualmente la vigencia del debido proceso administrativo y el principio de legalidad; (iii) se encuentra en armonía con la relación de superioridad jerárquica entre la Constitución, la ley y los reglamentos; e (iv) implica el sometimiento de toda la administración pública al derecho.

El artículo 209 de la Carta Política prescribe que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, principios que cuyo desarrollo resulta imperativo la aplicación de la Constitución y la ley en concordancia con la interpretación que de ellas hagan las máximos tribunales judiciales encargados de fijar su contenido y alcance normativo.

De otra parte, 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.

5.2 A partir del análisis de estas normas superiores, la jurisprudencia constitucional ha sostenido y reiterado en múltiples pronunciamientos [3] que todas las autoridades públicas administrativas, en el ejercicio de sus funciones y para la adopción de sus decisiones, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y que sus actuaciones se encuentran determinadas por las expresas atribuciones y potestades asignadas constitucional y legalmente, dentro de los límites que establece la Carta Política.

Así mismo, ha sostenido que esta sujeción implica el necesario acatamiento de las decisiones judiciales y del precedente judicial dictado por las Altas Cortes en la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, por cuanto son los máximos órganos encargados de interpretar y fijar el contenido y alcance de las normas constitucionales y legales, interpretación que se incorpora al entendimiento y aplicación de los preceptos jurídicos.

A este respecto ha fijado esta Corporación las siguientes reglas jurisprudenciales: 5.2.1 Dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de todas las autoridades públicas se encuentra cumplir con las finalidades constitucionales del Estado constitucional de derecho y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Carta, y el hecho de que la Constitución establezca que las autoridades del Estado están encaminadas a garantizar los principios y derechos constitucionales tiene repercusiones fundamentales respecto de la interpretación constitucional del alcance de las potestades de las autoridades estatales, y por lo tanto, también de la forma como dichas autoridades deben ejercer sus funciones.

De esta manera, las potestades constitucionales otorgadas a las autoridades públicas deben ser interpretadas a partir del complejo dogmático de la Constitución, y el alcance de las prerrogativas otorgadas a las autoridades públicas debe estar justificado en un principio de razón suficiente.

[4] 5.2.2 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] Sobre este tema, ha resaltado la Corte que (i) la intención del constituyente ha sido darle clara y expresa prevalencia a las normas constitucionales –art. 4º Superior- y con ella a la aplicación judicial directa de sus contenidos; (ii) que esto debe encontrarse en armonía con la aplicación de la ley misma en sentido formal, es decir dictada por el Legislador, la cual debe ser interpretada a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución; (iii) que por tanto es la Carta Política la que cumple por excelencia la función integradora del ordenamiento; (iv) que esta responsabilidad recae en todos las autoridades públicas, especialmente en los jueces de la república, y de manera especial en los más altos tribunales; (v) que son por tanto la Constitución y la ley los puntos de partida de la interpretación judicial; (vi) que precisamente por esta sujeción que las autoridades publicas administrativas y judiciales deben respetar el precedente judicial o los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores; (vii) que esta sujeción impone la obligación de respetar el principio y derecho de igualdad tratando igual los casos iguales; (viii) que mientras no exista un cambio de legislación, persiste la obligación de las autoridades públicas de respetar el precedente judicial de los máximos tribunales, en todos los casos en que siga teniendo aplicación el principio o regla jurisprudencial; (ix) que no puede existir un cambio de jurisprudencia arbitrario, y que el cambio de jurisprudencia debe tener como fundamento un cambio verdaderamente relevante de los presupuestos jurídicos, sociales existentes y debe estar suficientemente argumentado a partir de razonamientos que ponderen los bienes jurídicos protegidos en cada caso; (x) que en caso de 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; y (xi) que en estos casos corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas y a los jueces, 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 las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley” para el caso en concreto.

[6] 5.2.3 La jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas hace parte del respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-, en cuanto (i) las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución y de la ley, y por tanto se encuentran obligadas a aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la ley;

(ii) el contenido y alcance de la Constitución y la ley es fijado por las altas Cortes, cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante; (iii) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (iv) el desconocimiento del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.-; (v) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P.

[7] Por tanto, si existe una interpretación institucional vinculante, las autoridades administrativas deben aplicar al caso en concreto dicha interpretación.

5.2.4 Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha concluido que todos los funcionarios públicos, y por tanto todas las autoridades administrativas, deben acatar el precedente judicial, esto es, están en la obligación de aplicar e interpretar las normas, en el sentido dictado por la autoridad judicial, para todas las situaciones fácticas análogas o similares. A este respecto ha dicho:

“ Esta definición de la correcta interpretación y aplicación de una norma, frente a un caso concreto, tiene por efecto que todo funcionario, no sólo judicial, está en la obligación de aplicar e interpretar las normas, en el sentido dictado por el juez, de igual manera, en todo evento en el cual la situación fáctica concuerde, en lo esencial, con los hechos considerados al construirse la ratio decidendi .” [8] (Resalta la Sala) En punto a este tema, ha resaltado que el debido proceso y el principio de legalidad que debe regir la administración pública, apareja la obligación de las autoridades administrativas de motivar sus propios actos, obligación que incluye el considerar explícita y razonadamente la doctrina judicial que sirve de fundamento para cada actuación y decisión. Lo anterior, en cuanto esto (i) garantiza la certeza por parte de los sujetos, partes y ciudadanos en relación con la ley y la jurisprudencia, (ii) asegura una interpretación y aplicación consistente y uniforme de las mismas, (iii) lo cual a su vez promueve la estabilidad social, la certeza, la seguridad jurídica, y la igualdad, evitando la arbitrariedad por parte de las autoridades administrativas.

5.2.5 De otra parte, ha señalado esta Corte que las autoridades administrativas se encuentran siempre obligadas a respetar y aplicar el precedente judicial para los casos análogos o similares, ya que para estas autoridades no es válido el principio de autonomía o independencia , válido para los jueces, quienes pueden eventualmente apartarse del precedente judicial de manera excepcional y justificada. En este sentido ha dicho la Corte:

“Lo señalado acerca de los jueces se aplica con más severidad cuando se trata de la administración, pues ella no cuenta con la autonomía funcional de aquéllos . Por lo tanto, el Instituto de los Seguros Sociales debió haber inaplicado la norma mencionada o haber justificado adecuadamente por qué no se ajustaba la jurisprudencia de la Corte en este punto.” [9] (Resalta la Sala) En otra oportunidad dijo la Corte sobre este mimo asunto:

“ La obligatoriedad del precedente es, usualmente, una problemática estrictamente judicial, en razón a la garantía institucional de la autonomía (C.P. art. 228), lo que justifica que existan mecanismos para que el juez pueda apartarse, como se recordó en el fundamento jurídico 4., del precedente.

Este principio no se aplica frente a las autoridades administrativas, pues ellas están obligadas a aplicar el derecho vigente (y las reglas judiciales lo son), y únicamente están autorizadas -más que ello, obligadas- a apartarse de las normas, frente a disposiciones clara y abiertamente inconstitucionales (C.P. art. 4). De ahí que, su sometimiento a las líneas doctrinales de la Corte Constitucional sea estricto ”.

[10] En consecuencia, las autoridades administrativas deben necesariamente respetar y aplicar el precedente judicial, especialmente el constitucional y si pretenden apartarse del precedente deben justificar con argumentos contundentes las razones por las cuales no siguen la posición del máximo intérprete, especialmente del máximo intérprete de la Constitución.

[11] 5.2.6 Acerca del tema relativo a la interpretación de la Constitución por parte de la administración, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, dado que todas las autoridades se encuentran sometidas al “imperio de la ley” lo cual significa por sobre todo al imperio de la Constitución, de conformidad con los artículos 2 y 4 Superiores, (i) la tarea de interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, y (iii) que dicha interpretación y aplicación de la ley y de la Constitución debe realizarse conforme a los criterios determinados por el máximo tribunal competente para interpretar y fijar el contenido y alcance de los preceptos de la Constitución.

[12] Esta obligación por parte de las autoridades administrativas de interpretar y aplicar las normas a los casos en concreto de conformidad con la Constitución y con el precedente judicial constitucional fijado por esta Corporación, ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Sala, poniendo de relieve el deber de las autoridades administrativas de ir más allá de las normas de inferior jerarquía para aplicar principios, valores y derechos constitucionales, y de aplicarlos en aras de protegerlos y garantizarlos.

[13] 5.2.7 En relación con los parámetros de interpretación constitucional para la administración, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que (i) la Constitución es la norma de normas, (ii) su interpretación definitiva corresponde a la Corte Constitucional, de conformidad con el art. 241 Superior, (iii) que por tanto al ser la guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, la interpretación que haga de ella es vinculante para todos los operadores jurídicos, administrativos o judiciales; y (iv) que el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial es absoluto en el caso de las autoridades administrativas, quienes no gozan de la autonomía que le corresponde a los jueces.

[14] A este respecto ha dicho la Corte: “ 11. La Constitución Política es una norma. Por lo mismo, su aplicación y respeto obliga a un constante ejercicio hermenéutico para establecer su sentido normativo. La función definitiva en esta materia corresponde a la Corte Constitucional, conforme se desprende del artículo 241 de la Constitución. Así, al ser guardiana de la supremacía e integridad de la Carta, la interpretación que la Corte haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces .

” [15] (Negrillas fuera de texto) En suma, en relación con la obligatoriedad y alcance de la doctrina constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha aclarado que esta deviene de que la Constitución es norma de normas, y el precedente constitucional sentado por la Corte Constitucional como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho.

5.2.8 En cuanto al margen de libertad interpretativa de las autoridades administrativas, al momento de aplicar una norma a un caso en particular, ha señalado esta Corte que éstas se enfrentan a una gama de posibles interpretaciones, frente a las cuales deben aplicar la interpretación que se ajuste a la Constitución y a la ley, y que tal interpretación autorizada, última y unificada viene dada en materia legal por el máximo tribunal de casación en la jurisdicción ordinaria o Corte Suprema de Justicia, en el derecho administrativo por el Consejo de Estado y en materia constitucional por la Corte Constitucional. De esta manera, una vez establecida la interpretación de la ley y de la Constitución por los máximos Tribunales con competencias constitucionales y legales para ello, el operador administrativo se encuentra en la obligación de seguir y aplicar el precedente judicial, obligación que se torna absolutamente estricta cuando se trata de decisiones de control abstracto de constitucionalidad con efectos erga ommes .

Acerca de este tema ha dicho la Corte: “Bajo estas consideraciones, debe admitirse que los funcionarios públicos se enfrentan a un marco interpretativo dentro del cual están, prima facie, en libertad de seleccionar la opción hermenéutica (sentido normativo) que consideren ajustada al texto positivo, tanto Constitucional como legal. El carácter prima facie de la autonomía interpretativa del funcionario, se deriva de la existencia de funciones institucionales para fijar los sentidos admisibles de un texto legal o constitucional. Así, en el ámbito del derecho común, corresponde a la casación la tarea de unificar la interpretación de los textos legales; función que, de igual manera, se ejerce en el ámbito del derecho público por parte del Consejo de Estado. Así mismo, la interpretación que de la Constitución hace la Corte Constitucional o las restricciones a las interpretaciones admisibles de las normas legales que impone en sede de control [2] .

Habiéndose institucionalizado una determinada interpretación de un texto, el aplicador está en la obligación de seguir las orientaciones de las autoridades judiciales, aunque goce de la facultad –restringida- de apartarse de dichas

interpretaciones, salvedad hecha de las decisiones de exequibilidad que son imperativas en ciertos casos (C.P.

art. 243) .” [16] (Resalta la Sala) Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que 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 los parámetros constitucionales y legales fijados por las altas Cortes, de manera que no desconozcan el sistema axiológico de la Constitución y de la ley y, los parámetros que los máximos tribunales ordinarios, contenciosos y constitucionales hayan fijado para la interpretación de la Constitución y de la ley, interpretación de la Constitución y de la ley que debe hacerse de manera sistemática.

A modo de ejemplo, en relación con los parámetros de interpretación constitucional ha ser aplicados por las autoridades administrativas, ha dicho esta Corte:

“ 12. Resulta claro que en los puntos que no han sido precisamente definidos por el juez constitucional, la administración y los jueces gozan de un razonable margen de apreciación.

Dicho margen de apreciación no es absoluto. Al momento de interpretar la Constitución, la administración (al igual que los restantes operadores jurídicos) está obligada a considerar parámetros constitucionales de interpretación.

En particular, ha de garantizarse que el ejercicio hermenéutico no conduzca a la ruptura de la unidad de la Constitución, ni al desconocimiento de los fines constitucionales, sean globales para todo el Estado o los precisos definidos en las normas que regulan las distintas instituciones juridico-constitucionales.” [17] (Énfasis puesto por la Sala) Por tanto, en ausencia de un precedente judicial pacífico y consolidado en una materia, las interpretaciones que realicen los funcionarios administrativos deben desestimarse si son arbitrarias o irrazonables, al encontrarse en contravía de la Constitución y de la ley. La arbitrariedad o irrazonabilidad de una interpretación realizada por una autoridad administrativa se evidencia si (i) no resulta posible derivar de la norma el sentido normativo propuesto; y (ii) dicha interpretación hace nugatorios los fines, principios, valores y derechos consagrados por la Constitución, esto es, el orden constitucional entendido de manera sistemática, de manera que la administración se encuentra obligada tanto por los aspectos sustanciales como procedimentales de la Carta.

[18] 5.2.9 En armonía con lo hasta aquí expuesto, en amplia jurisprudencia [19] , esta Corporación ha reconocido la fuerza vinculante de los fallos de la Corte en ejercicio del control concreto y abstracto de constitucionalidad, y ha sostenido que si bien la jurisprudencia no es obligatoria –art. 230 superior- las pautas jurisprudenciales fijadas por la Corte, que 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.

A este respecto ha dicho la Corte: “Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (artículo 230 de la Constitución Política), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse.

Cuando la ignoran o contrarían no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar .” [20] (Resalta la Sala) Este criterio ha sido reiterado por la Corte en múltiples oportunidades, insistiendo en las particularidades que ofrece la jurisprudencia constitucional en relación con aquella sentada por la jurisdicción ordinaria, de manera que se insiste en que la Corte es la encargada de fijar la interpretación auténtica de los preceptos constitucionales, de manera

que tienen un aspecto subjetivo, relativo al caso concreto, y objetivo, que implica consecuencias generales en cuanto determina el precedente judicial a ser aplicado en casos similares o análogos.

[21] De otra parte, la Corte ha insistido en que sus sentencias de amparo tienen una proyección doctrinal vinculante, en cuanto se trata de interpretar la Constitución misma, lo cual debe tener un efecto multiplicador aplicable a los casos similares o análogos, por cuanto de lo contrario se desvirtuaría su verdadera esencia y se convertiría tan solo en otra instancia de una jurisdicción.

[22] 5.2.10 Respecto del tema relativo a los efectos de los fallos de control abstracto de constitucionalidad respecto de las leyes, de conformidad con el artículo 243 constitucional, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y que por tanto ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo.

En cuanto a los efectos de los fallos de inexequibilidad, es claro que la norma jurídica es expulsada del ordenamiento jurídico y no puede ser aplicada para fundamentar ninguna actuación o decisión por parte de las autoridades públicas, ni seguir produciendo ningún tipo de efectos jurídicos, ya que ello implica la violación directa de la Constitución.

[23] A este respecto la Corte sostuvo que “ una vez la Corte Constitucional declara inexequible una disposición legal, ningún servidor público puede emitir resolución, dictamen o concepto fundado en aquélla, por cuanto de esta manera se estaría desconociendo directamente la Constitución . De igual manera, una vez proferido un fallo de exequibilidad condicionado, al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política .” [24] (Negrilla de la Corte) Lo anterior significa 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.

Sobre el nivel de vinculatoriedad de la jurisprudencia constitucional, esta Corte ha precisado, que es necesario distinguir entre los tres componentes básicos de los fallos de constitucionalidad: la ratio decidendi , los obiter dictum y el decisum .

[25] Siendo estrictamente obligatorios la decisión y la ratio decidendi que la sustenta. Así mismo, ha aclarado que el desconocimiento de un fallo de control de constitucionalidad, por las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, por aplicación de una norma legal que haya sido declarada inexequible por la Corte, puede implicar la comisión del delito de prevaricato, y que es vinculante tanto la parte resolutiva como las consideraciones que fundamentan de manera directa e inescindible tal decisión.

[26] 5.2.11 Ahora bien, específicamente en cuanto a la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional en materia de amparo tutelar frente a las autoridades administrativas, ha afirmado esta Corte que no son de recibo las razones de algunas autoridades administrativas para no aplicar el precedente judicial argumentando que las decisiones de tutela únicamente tienen efectos inter partes, y ha insistido al efecto que si bien es cierto que la parte resolutiva de una sentencia de tutela tiene efectos inter partes, no puede sostenerse lo mismo respecto de la ratio decidendi , la cual es el fundamento directo e inescindible de la decisión y en cuanto tal constituye una norma que adquiere carácter general, y por tanto su aplicación se convierte en obligatoria para todos los casos que se subsuman dentro de la hipótesis prevista por la regla judicial, en aras de garantizar el derecho a la igualdad y el debido proceso.

[27] Por tanto, la Corte Constitucional ha señalado en múltiple jurisprudencia, la vigencia y validez de la fuerza vinculante del precedente judicial en materia de tutela, señalando que las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, están obligadas a acatar los precedentes que fije la jurisprudencia constitucional. Así, precisó que si bien es cierto que la tutela no tiene efectos más allá del caso objeto de controversia, la ratio decidendi , constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas, ya que además de ser el fundamento normativo de

la decisión judicial, define, frente a una situación fáctica determinada, la correcta interpretación y, por ende, la correcta aplicación de una norma.

[28] Por tanto, las autoridades públicas solo pueden apartarse de la postura de la Corte cuando se " verifica que existen hechos en el proceso que hacen inaplicable el precedente al caso concreto", o que "existan elementos de juicio no considerados en su oportunidad por el superior, que permitan desarrollar de manera más coherente o armónica la institución jurídica", en cuyo caso se exige una "debida y suficiente justificación ".

[29] Así mismo, ha recabado la jurisprudencia de esta Corte, en que si bien la parte resolutiva de los fallos de revisión obligan tan solo a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto concreto revisado y que en cuanto fija el contenido y alcance de los preceptos constitucionales, hace parte del concepto de "imperio de la ley" a la cual están sujetos los jueces y las autoridades públicas de conformidad con el artículo 230 Superior.

[30] En síntesis, respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional, se reitera aquí, que esta se fundamenta en (i) el respeto al principio de la seguridad jurídica, el cual implica el respecto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas, de manera que al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, "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 "; (ii) la diferencia entre decissum , ratio decidendi y obiter dicta , ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutiva sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, en el control abstracto de constitucionalidad como en el concreto, que son determinantes para la decisión o constituyen la ratio decidendi del fallo; y (iii) las características de la ratio decidendi y, por tanto, de la jurisprudencia como fuente de derecho, por cuanto "la ratio decidendi de las sentencias de la Corte Constitucional, en la medida en que se proyecta más allá del caso concreto, tiene fuerza y valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones, por lo que puede ser considerada una fuente de derecho que integra la norma constitucional " .

[31] (Resalta la Sala) 5.2.12 Finalmente, es relevante mencionar que la jurisprudencia constitucional ha reiterado que el desconocimiento del precedente judicial, especialmente de orden constitucional, termina afectando derechos fundamentales de los destinatarios de las normas, de manera que en estos casos, la Corte podrá conocer estos casos por vía de tutela, cuando (i) la interpretación realizada por el funcionario administrativo es abiertamente irrazonable o arbitraria, (ii) el funcionario ha desconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional tanto en sede de control abstracto como en sede de control concreto de constitucionalidad, y (iii) existe una interpretación de la Corte ajustada a la Constitución contraria a la aplicada por el operador administrativo.

[32] Así mismo, la Corte ha aceptado que el desconocimiento de la jurisprudencia sentada por una Alta Corte puede conllevar, a su vez, una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general, casos en los cuales se configura igualmente el delito de prevaricato por acción.

[33] De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera sistemática, que la acción de tutela procede cuando los jueces en sus providencias se apartan arbitrariamente de los precedentes sentados por las Altas Cortes (precedente vertical) o sus propias decisiones (precedente horizontal), y que cuando se apartan del precedente horizontal o vertical deben ofrecer un argumento suficiente que justifique el cambio, asegure la igualdad y conjure la arbitrariedad.

[34] Por tanto, esta Corte ha precisado que el precedente constitucional es vinculante y que su desconocimiento por parte de los servidores públicos tanto administrativos como judiciales, da lugar a (i) la interposición de acciones judiciales, como la tutela, y (ii) da lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, al configurarse dicho desconocimiento como una vía de hecho judicial.

6. Jurisprudencia constitucional en relación con la fuerza vinculante del precedente judicial Ahora bien, sobre el tema relativo a la fuerza vinculante del precedente judicial [35] 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 obligatorio [36] , 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, 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 1°), y (ii) las fuentes auxiliares: la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina (inciso 2°). 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 vió, la primera de las normas es la Constitución -art. 4° 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 resolutiva 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° idem. 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.

Finalmente, en esa misma oportunidad, la Corte reiteró el criterio jurisprudencial fijado en la sentencia C-113 de 1993, en cuanto a que " sólo la Corte Constitucional, ciñéndose a la preceptiva superior, puede fijar los alcances de sus sentencias . (…)" razón por la cual concluyó que la norma no podía regular sin violar la Constitución los efectos de los fallos de esta Corporación, cuya determinación le compete exclusivamente a la Corte Constitucional de conformidad con el artículo 241 Superior.

6.4 En otra ocasión, mediante la sentencia C-083 de 1995, la Corte declaró exequible el artículo 8° de la Ley 153 de 1887 [37] , 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. 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 inexequibles 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 45 [38] , así como la exequibilidad condicionada del numeral segundo del artículo 48, y la inexequibilidad de algunas expresiones del numeral primero del artículo en comento.

En esta decisión la Corte advirtió que además de la parte resolutiva de los fallos de constitucionalidad, las expresiones de la parte motiva de éstos que guarden " una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutiva" 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 inexequible.

En cuanto al artículo 48 [39] que fija el alcance de las sentencia en el ejercicio del control constitucional, se reiteró que es la Corte la suprema autoridad encargada en virtud del 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 resolutiva 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 resolutiva 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 resolutiva.

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 pronunciamiento [40] 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 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.

(ii) Respecto del valor normativo de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y la garantía de la igualdad, esta Corporación entendió que la expresión "imperio de la ley" a la cual están sometidos los jueces, de conformidad con el artículo 230 C.P. se debe entender bajo la égida de dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección de trato por parte de las autoridades. Así mismo, resaltó la función interpretativa del juez como un papel creador que tiene una justificación teleológica, sustancial y normativa en el Estado Social de Derecho.

En esta sentencia la Corte afirmó que la función creadora del juez mediante su jurisprudencia se lleva a cabo a través de la construcción y ponderación de principios de derecho, que informan el ordenamiento jurídico a través de la tarea de interpretación e integración del ordenamiento jurídico, y que es allí precisamente donde radica la importancia de la tarea del juez y del precedente judicial.

(iii) Acerca de la fuerza vinculante de la doctrina dictada por la Corte Suprema, la Corte encontró que esta proviene de (a) la autoridad constitucional que le es otorgada y su función de unificador de la jurisprudencia ordinaria; (b) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad de trato frente a la ley y de trato por parte de las autoridades; (c) del principio de buena fé; y (d) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretenda regular.

En este último fundamento, encontró la Corte la razón de la figura de "doctrina probable" constituida por un número plural de decisiones judiciales, las cuales han sido formuladas aplicando la ley a situaciones sociales concretas y por tanto fijando el alcance de la misma frente a dichas situaciones. Frente al carácter probable de esta doctrina, la Corte evidenció que tres decisiones sobre un mismo punto de derecho pueden no ser suficientes para dar certeza a los jueces sobre el alcance interpretativo de la ley, pero no puede ser óbice para desconocer las interpretaciones que hace la Corte Suprema de Justicia.

(iv) De otra parte, constató la Corte que el fundamento constitucional de la vinculatoriedad de la doctrina elaborada por la Corte Suprema se encuentra en últimas en el derecho a la igualdad ante la ley y la igualdad de trato, que se materializa a través de las decisiones judiciales fundadas en interpretaciones uniformes y consistentes, y no se podría garantizar si existiera una discrecionalidad absoluta de los jueces para interpretar y aplicar la ley. Sostuvo que la discrecionalidad no se puede confundir con el concepto de autonomía judicial, la cual debe necesariamente ejercerse y desarrollarse en armonía con los principios y derechos de la Carta, especialmente con el derecho a la igualdad, ya que solo a través de una interpretación y aplicación consistente, coherente y uniforme de la ley se pueden garantizar los principios y derechos constitucionales. Una actuación contraria de los jueces, so pretexto de su autonomía judicial sería arbitraria y se encontraría en clara contravía de la Carta Política.

(v) Adicionalmente, este falló señaló que no solamente la garantía de la igualdad, desde un punto de vista material, justifica la obligación de los jueces y de la Corte Suprema de seguir formalmente las decisiones de ésta última, sino que también lo hace, desde un punto de vista formal, la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la confianza legítima en la administración de justicia, cuya garantía es inaplazable para el ejercicio de las libertades individuales.

Resaltó esta Corporación, que la certeza que puedan tener los ciudadanos y la comunidad jurídica acerca de las decisiones similares de las autoridades es una garantía basada en el principio de seguridad jurídica, ya que la previsibilidad de la interpretación y aplicación de la ley en las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones, certeza que tiene un valor indiscutible para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de las personas, razón por la cual se excluye la posibilidad de cambios arbitrarios de la jurisprudencia.

[41] Por el contrario, la falta de seguridad jurídica conduce a la anarquía y al desorden social, razón por la cual tampoco puede aceptarse la facultad omnímoda de los jueces para interpretar la ley, sino que estas decisiones deben considerar la

doctrina de la Corte Suprema.

(vi) Así mismo, en la sentencia reseñada se insistió en que, desde un punto de vista subjetivo, la seguridad jurídica también está relacionada con la buena fé, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Esta máxima se aplica en general para toda la actividad del Estado, y con mayor razón de la actividad judicial.

[42] (vii) En relación con la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte Suprema frente a los jueces inferiores, encontró la Corte que ésta se fundamenta por el principio de república unitaria –art.1º- que implica la unidad del ordenamiento jurídico. Así mismo, reiteró el importante papel que cumple la unificación de la jurisprudencia, que da unidad al ordenamiento jurídico, tanto en la jurisdicción ordinaria, en la contencioso administrativa y en la constitucional.

(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 resolutiva 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 fé, (c) la unificación de la interpretación razonable y la disminución de la arbitrariedad, (d) la estabilidad y seguridad jurídica, entre otros.

[43] (ix) Encontró la Corte igualmente, que es a los jueces y especialmente a la Corte Suprema de Justicia, como máximo tribunal, al que le corresponde la función de unificar la jurisprudencia nacional a través de la interpretación del ordenamiento jurídico. A este respecto explicó esta Corte, que dada la necesidad de que la jurisprudencia se adapte a las realidades jurídicas y sociales, no se le puede dar una obligatoriedad tan estricta que implique la petrificación del derecho.

Sobre el cambio de jurisprudencia se aceptó la posibilidad de variar el precedente judicial para evitar la petrificación y corregir eventuales errores o equivocaciones, o dar una interpretación más progresiva o garantista de los valores y derechos constitucionales, o adecuar a las cambiantes necesidades socio-jurídicas.

[44] (x) En relación con el tema acerca de qué partes de las sentencias tienen fuerza normativa, la Corte (i) reiteró la distinción entre las consideraciones obiter dicta y las ratio decidendi que constituyen los fundamentos jurídicos necesarios y suficientes, relacionados directa e inescindiblemente con la decisión sobre un determinado punto de derecho; y (ii) concluyó que sólo estas últimas consideraciones resultan criterio obligatorio, mientras que los obiter dicta constituyen criterio auxiliar de la actividad judicial, de conformidad con el artículo 230 Superior.

(xi) Finalmente, en esa sentencia, la Corte resaltó que la aplicación del precedente judicial tiene claras implicaciones para la garantía de la igualdad de trato, ya que "en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y aplicación de la ley ". Así mismo, y ante la pregunta de si los jueces deben aplicar el precedente judicial sentado por el órgano de cierre de la jurisdicción, la Corte sostuvo que "cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos los casos en que el principio o regla jurisprudencial sigan teniendo aplicación ".

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 redunda 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 esta decisión, la Corte analizó el contenido y alcance del delito de prevaricato por acción, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y, aclaró que en algunos casos se incurre en este delito no por desconocer la jurisprudencia sentada por una alta Corte, la cual constituye una fuente autónoma de derecho, sino porque el apartarse de ella implica una vulneración directa de las normas constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general, esto es, " no por desconocer simplemente la jurisprudencia sentada por una Alta Corte, considerada ésta como una fuente autónoma del derecho, sino porque al apartarse de aquélla se comete, a su vez, una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general".

Así, este fallo analizó el tipo penal de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia al respecto. En lo relevante para este estudio, la Corte concluyó que de conformidad con la jurisprudencia sentada por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la expresión "ley", contenida en el artículo 413 del Código Penal, no debe entenderse solo como ley en sentido formal, esto es, como " acto normativo expedido por el Congreso de la República " sino, en armonía con la Constitución, como " norma jurídica aplicable al caso concreto ", lo cual incluye la Constitución, la ley en sentido formal, las normas que integran el bloque de constitucionalidad o la jurisprudencia constitucional.

Por tanto, a partir de una interpretación armónica de los artículos constitucionales mediante los cuales se consagra el principio de legalidad en Colombia, esta Corporación concluyó que " todos los servidores públicos , incluidos por supuesto los jueces y los particulares que ejercen funciones públicas, pueden incurrir en el ilícito de prevaricato por acción, a causa de la emisión de una providencia, resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a los preceptos constitucionales, la ley o un acto administrativo de carácter general ." En tal sentido, la jurisprudencia constitucional reiteró que el concepto de "ley" contenido en el artículo 230 Superior, se refiere a las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, bien puede tratarse de la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general, y que se incurre en el delito de prevaricato si cualquier autoridad pública emite resolución, dictamen o concepto que resulte ser manifiestamente contrario a la Constitución, la ley o el acto administrativo de carácter general.

Lo anterior, lo coligió la Corte a partir del análisis de (i) el carácter vinculante que presenta la jurisprudencia sentada por las Altas Cortes; (ii) los efectos de los fallos de control de constitucionalidad sobre las leyes; y (iii) los casos en los cuales el desconocimiento de la jurisprudencia sentada por una Alta Corte conlleva, a su vez, una infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general.

En relación con el carácter vinculante de la jurisprudencia sentada por las Altas Cortes, reiteró la Corte que no se puede interpretar el artículo 230 de la Constitución, en el sentido que la jurisprudencia elaborada por las altas Cortes constituya solo un criterio auxiliar de interpretación, sin verdadero vinculatoriedad, por razones de (i) coherencia del sistema jurídico, (ii) garantia del derecho a la igualdad, (iii) seguridad jurídica, (iv) interpretación armónica de los principios de autonomía e independencia judicial y otros principios y derechos fundamentales como la igualdad.

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.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, pasa la Sala a continuación a analizar la constitucionalidad de las expresiones demandadas. 7.

Análisis constitucional de las expresiones demandadas 7.1 Alcance del contenido normativo de las expresiones demandadas 7.1.1 El artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 determina que las entidades públicas de cualquier orden, que se encuentren 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, tendrán en cuenta para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, 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.

Observa la Sala que esta norma establece de manera general la obligación de las entidades públicas de tener en cuenta los precedentes judiciales para sus decisiones y actuaciones administrativas. Este precepto se compone de dos partes normativas: (i) en una primera parte, establece los sujetos activos, esto es, las entidades públicas de cualquier orden, de nivel nacional, regional o local, que se encuentren encargadas de a) reconocer y pagar pensiones de jubilación, b) prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o c) se encuentren comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflicto tributarios o aduaneros; y (ii) en la segunda parte, determina el objeto de la obligación para las entidades anteriormente identificadas, el cual se refiere, a que deberán tener en cuenta, para la solución de sus peticiones o la expedición de sus actos administrativos, 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.

7.1.2 Encuentra la Sala, que la primera parte de la norma demandada delimita el sujeto activo de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial en dos sentidos: (i) en primer lugar, en un sentido formal de determinación orgánica de las entidades públicas, estableciendo que la norma se dirige a todas aquellas entidades públicas de cualquier orden, tanto de orden nacional, como regional y local; (ii) en segundo lugar, la norma delimita el sujeto activo en un sentido material de determinación competencial relativa a las materias o competencias de estas entidades, estableciendo que se aplicará a aquellas entidades encargadas de ciertos temas, materias o competencias, que serán aquellas encargadas de a) reconocer y pagar pensiones de jubilación, b) prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o c) que se encuentren comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflicto tributarios o aduaneros.

7.1.3 De otra parte, el segundo segmento de la norma delimita el objeto de la obligación de las autoridades administrativas de tener en cuenta el precedente judicial en tres sentidos: (i) en primer lugar, en un sentido material, relativo a aplicar el precedente judicial para la solución de sus peticiones o la expedición de sus actos administrativos; (ii) en segundo lugar, en un sentido orgánico, al determinar que los precedentes jurisprudenciales que tendrán en cuenta serán los que existan en materia ordinaria o contenciosa administrativa; (iii) en tercer lugar, aplica el principio de analogía, en cuanto exige que los precedentes aplicables serán los que existan por los mismos hechos y pretensiones; y (iii) en cuarto lugar, en un sentido procedimental, al determinar una cantidad mínima de decisiones existentes para que se configure el precedente judicial a tener en cuenta, exigiendo la norma que se tendrá en cuenta el precedente judicial que se hubiere proferido en cinco o más casos análogos.

7.1.4 El libelo acusa las expresiones que contienen algunas de las delimitaciones expuestas anteriormente: (i) en primer lugar, se demanda la restricción respecto del sujeto activo de la obligación en cuanto a que se aplique solamente a las entidades públicas “ 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, … ” ; y (ii) en segundo lugar, se demandan las delimitaciones que contiene el precepto respecto del objeto de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial, en cuanto a que dicha obligación haga referencia solamente al precedente judicial “ que en materia ordinaria o contenciosa administrativa” por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos.

7.2 La constitucionalidad de las expresiones demandadas 7.2.1 En esta oportunidad, la Corte reitera nuevamente el mandato superior de sujeción de las autoridades administrativas a la Constitución y a la ley, y por ende al precedente judicial de las Altas Cortes, en desarrollo del Estado Social y Constitucional de Derecho –art.1 CP-; los fines esenciales del Estado–art.2-;

la jerarquía superior de la Constitución –art.4-; la sujeción de las autoridades públicas a la Constitución -artículos 6º, 121 y 123 CP-; el debido proceso y principio de legalidad –art.29 CP; el derecho a la igualdad –art.13 CP-; la buena fé de las autoridades públicas –art.83 CP-; los principios de la función administrativa –art. 209 CP-; la fuerza vinculante del precedente judicial -artículo 230 superior-; y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad -artículo 2 41 de la Carta Política-.

7.2.2 En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Sala reitera igualmente, las reglas jurisprudenciales expuestas en detalle en la parte motiva y considerativa de esta sentencia, que han sido fijadas y desarrolladas en múltiples pronunciamientos de esta Corporación, entre las más importantes las siguientes:

(i) todas las autoridades públicas administrativas se encuentras sometidas al imperio de la Constitución y la ley, por expreso mandato constitucional, lo cual implica el necesario acatamiento del precente judicial emanado de las Altas Cortes;

(ii) el entendimiento del imperio de la ley , a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales, debe entenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales;

(iii) todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley;

(iv) todas las autoridades administrativas deben aplicar las normas legales en acatamiento del precedente judicial de las Altas Cortes o fundamentos jurídicos aplicados en casos análogos o similares, aplicación que en todo caso debe realizarse en consonancia con la Constitución, norma de normas, y punto de partida de toda aplicación de enunciados jurídicos a casos concretos;

(v) el respeto del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta (a) en el respeto del debido proceso y del principio de legalidad en materia administrativa –art. 29, 121 y 122 Superiores-; (b) 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; (c) en que las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben fundamentarse de manera objetiva y razonable; (d) en que el desconocimiento del precedente y con ello del principio de legalidad implica la responsabilidad de los servidores públicos (art. 6 y 90 C.P.); y (e) en que las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley –art. 13 C.P;

(vi) si existe por tanto 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 válido el principio de autonomía o independencia, válido para los jueces;

(vii) aún 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;

(viii) en caso de falta de precisión o de contradicción del precedente judicial aplicable, corresponde, prioritariamente, al alto tribunal precisar, aclarar y unificar coherentemente su propia jurisprudencia;

(ix) en caso de existencia de diversos criterios jurisprudenciales sobre una misma materia, corresponde igualmente a las autoridades públicas administrativas, evidenciar los diferentes criterios jurisprudenciales aplicables 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 concreto;

(x) 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 resolutiva (erga ommes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas;

(xi) 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.

Con fundamento en todo lo anterior, la Sala ratifica la obligación de todas las entidades públicas y autoridades administrativas de aplicar el precedente judicial dictado por las Altas Cortes, tanto en la jurisdicción ordinaria por la Corte Suprema de Justicia, como en la jurisdicción contenciosa administrativa por el Consejo de Estado, y en la jurisdicción constitucional por la Corte Constitucional, a partir de las normas constitucionales y reglas jurisprudenciales que fueron analizadas en detalle en la parte considerativa de esta sentencia y que se sistematizan en este apartado.

7.2.3 En este caso, evidencia la Sala que la norma demandada consagra la obligación por parte de las entidades públicas de tener en cuenta el precedente judicial. Por tanto, se trata aquí de determinar la constitucionalidad de las expresiones acusadas del precepto normativo, a partir del anterior análisis que ha desarrollado esta Corte en relación con la obligación de las autoridades administrativas de acatar la Constitución, la ley y la interpretación que hagan las máximas autoridades judiciales encargadas legítimamente de interpretarlas, y por tanto respecto de la fuerza vinculante del precedente judicial ordinario, contencioso administrativo y constitucional de las Altas Cortes para las autoridades administrativas.

Así las cosas, observa la Corte que en esta oportunidad el problema jurídico planteado hace referencia directa a la aplicación del precedente judicial en materia administrativa, para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, y no a la aplicación del precedente en materia judicial. Estos problemas, si bien presentan unos elementos comunes, como se puso en evidencia en el recuento jurisprudencial realizado en la parte motiva de esta sentencia, constituyen situaciones jurídicas bien distintas, tanto por los sujetos obligados a aplicar el precedente, que en este caso son las autoridades administrativas, como por el nivel de vinculatoriedad del precedente judicial, que en el caso de las autoridades administrativas es estricto, en razón a que éstas se encuentran sujetas, como todas las autoridades públicas y servidores públicos en el país, a la Constitución y a la ley, más no gozan de la autonomía que se predica de las

autoridades judiciales, en virtud de la cual les es permitido a estas últimas apartarse del precedente judicial impuesto por las Altas Cortes en ciertos casos excepcionales y razonablemente justificados.

7.2.4 Con fundamento en las normas constitucionales y reglas jurisprudenciales señaladas en este fallo, la Sala encuentra, que la expresión demandada contenida en el primer aparte normativo del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, relativa a la delimitación del sujeto activo de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial, en cuanto dicha obligación se refiere a aquellas entidades públicas " 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, …" es constitucional, por las siguientes razones:

(i) Esta expresión no vulnera los artículos 2, 4, 29, 13 C.P., como alega la demanda, en tanto que si bien delimita a ciertas entidades públicas o servidores públicos encargados de algunos temas o asuntos puntuales y neurálgicos como las pensiones, o prestaciones sociales o salariales, o aquellas comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos o en conflictos tributarios o aduaneros, la obligación de tener en cuenta o acatar el precedente judicial, lo hace (i) sin que esto implique una exclusión de la obligación general de todas las autoridades administrativas de respetar la Constitución y la ley y por ende el precedente judicial; y (ii) con fundamento en una razón constitucionalmente válida y justificada, como es la descongestión judicial en ciertos temas que presentan una gran relevancia jurídica y social y constituyen un problema por la congestión judicial que han venido generando.

(ii) Así las cosas, la Corte encuentra que el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 hace parte de un conjunto de medidas establecidas para descongestionar la administración de justicia, acorde con los principios de economía, celeridad y eficiencia de la Administración Pública (art. 209 C.P.). En efecto, el mandato legal dirigido a las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores y afiliados, o comprometidos en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos o en conflictos tributarios y aduaneros, de tener en cuenta para la solución de peticiones o expedición de actos administrativos, los precedentes jurisprudenciales, constituye un mecanismo legítimo desde la perspectiva constitucional, para agilizar la actuación de la Administración y evitar que se generen sobrecostos adicionales por la indexaciones y los intereses moratorios que implican las condenas judiciales.

Esta fue precisamente la justificación aducida en la exposición de motivos del proyecto con respecto al que sería el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, que evidencia la voluntad del legislador de consagrar expresamente el deber de las autoridades administrativas de acatar y aplicar el precedente judicial, en algunas materias especialmente neurálgicas que han producido gran congestión judicial, por el desconocimiento del precedente judicial en casos similares o análogos, por parte de las autoridades administrativas, a la hora de adoptar decisiones o adelantar actuaciones administrativas.

Así, la finalidad del Legislador con la creación de esta norma de descongestión judicial, se evidencia en la exposición de motivos del proyecto que pasó a ser la ley 1395 de 2010, en donde se justificó el hoy artículo 114 de la ley 1395 de 2010, de la siguiente manera:

" Sobre el deber de acatar los precedentes. En la jurisdicción ordinaria laboral, en la contencioso administrativa y en la constitucional, como consecuencia de las decisiones de los jueces en acciones de tutela, se han venido trazando lineas jurisprudenciales en determinadas materias, como, por ejemplo, pensiones de jubilación, prestaciones sociales, daños causados con armas de fuego o vehículos oficiales, daños causados a reclusos y entidades públicas al pago de sumas que generan para el erario público sobrecostos adicionales por las indexaciones y los intereses moratorios que tales condenas implican .

Hoy las justicias contencioso administrativa y laboral cuentan con más de veinte mil procesos de esta misma naturaleza. Con mecanismos para que haya una misma voluntad política del Estado y de entidades como CAJANAL y otras de previsión social, se podría generar una gran descongestión en las distintas jurisdicciones ”.

[45] (Resalta la Corte) Así mismo en la ponencia para tercer debate del mismo proyecto, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se justificó el hoy artículo 114 de la ley 1395 de 2010, que en ese momento aparecía como artículo 75, de la siguiente manera:

“ Artículo 75. En este artículo se incluye el deber de acatar los precedentes judiciales contenidos en cinco o más sentencias por parte de las entidades públicas de cualquier orden, al reconocer y pagar las 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, con el propósito de disminuir la gran congestión judicial generada por los asuntos resueltos (Por la Administración Pública) sin consideración a la amplia interpretación que sobre estos aspectos ha trazado la jurisprudencia ordinaria, constitucional y administrativa colombiana ” [46] (Resalta la Sala) De estas consideraciones ilustrativas, colige la Sala que la voluntad del legislador fue la de consagrar expresamente el deber de las autoridades administrativas de acatar y aplicar el precedente judicial, tanto en la jurisdicción ordinaria, en la contencioso administrativa, como en la constitucional, especialmente en algunas materias neurálgicas que han producido gran congestión judicial a partir de las acciones judiciales que han generado, tales como las acciones de tutela interpuestas o acciones judiciales que se han originado por el desconocimiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas a la hora de adoptar sus decisiones o desarrollar sus actuaciones administrativas.

Por tanto, la finalidad de la medida es claramente la adopción de mecanismos para descongestionar la justicia colombiana, a través del acatamiento del precedente judicial por parte de las autoridades administrativas, especialmente en relación con ciertos temas neurálgicos, en donde se presenten situaciones similares o análogas que tengan que decidir estas autoridades con el fin de lograr celeridad y uniformidad a los procesos administrativos e impedir la congestión judicial debido a la generación de controversias judiciales por el desconocimiento del precedente judicial en casos similares o análogos, objetivo que resulta plenamente constitucional.

(iii) En consecuencia, para la Corte, la disposición demandada resulta acorde con el mandato superior de sujeción de las autoridades públicas a la Constitución y a la ley (arts. 6º, 121 y 123 C.P.), el Estado Social de Derecho (arts. 1º, 2º de la C.P.), la jerarquía superior de la Constitución (art. 4º C.P.), el debido proceso y el principio de legalidad, el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), la buena fe de las autoridades públicas (art. 83 C.P.), los principios de la función administrativa (art. 209), la fuerza vinculante del precedente judicial (art. 230 C.P.) y la fuerza vinculante de las decisiones de constitucionalidad (arts. 241 y 243 C.P.).

Así también, encuentra la Sala que la expresión demandada se encuentra en plena armonía con el espíritu del Legislador, por cuanto la norma lo que busca es promover la descongestión judicial y evitar futuras controversias judiciales, por ausencia de aplicación del precedente judicial en situaciones análogas o similares, dado que el desconocimiento del mismo puede acarrear responsabilidad administrativa, disciplinaria o incluso penal del funcionario público. Esto último por cuanto de conformidad con el artículo 413 de la ley 599 de 2000 o Código Penal, todo servidor público , incluidos los que resuelven peticiones o expiden actos administrativos para definir la situación de una persona frente a cualquier asunto , pueden incurrir en el delito de prevaricato por acción, cuando contrarían de manera manifiesta la ley, la cual de conformidad con la sentencia C-335 de 2008, mencionada en la parte considerativa de este fallo, incluye las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, se refiere a la aplicación de la Constitución, de la ley en sentido formal o de un acto administrativo de carácter general, y por tanto incluye igualmente el alcance interpretativo del contenido y alcance normativo sentado por la jurisprudencia judicial de las Altas Cortes.

Adicionalmente, considera la Corte que las materias de que trata la expresión demandada, revisten una especial relevancia constitucional, como es el caso específico de las pensiones, ya que se trata de derechos fundamentales, como el derecho a la seguridad social –art. 48 Superior-, de personas de la tercera edad, que son sujetos de especial protección constitucional.

(iv) Ahora bien, a juicio de la Corte, la enumeración de materias a las que se impone el acatamiento del precedente judicial no es taxativa, ya que (a) en principio, todas las autoridades administrativas deben acatar como regla general el precedente judicial de las Altas Cortes; (b) la norma hace referencia a algunas materias especialmente neurálgicas para el tema de la congestión judicial; (c) por tanto la norma no excluye la obligación de las autoridades administrativas de respetar el precedente judicial en otras materias o asuntos administrativos; y (d) finalmente, el propio Legislador, en la medida en que lo considere necesario y conveniente, podrá ir extendiendo esta obligación a otras cuestiones, conforme a la teoría del derecho viviente .

(v) De conformidad con lo anterior, a juicio de esta Sala, la norma tiene igualmente fundamento constitucional en la doctrina del derecho viviente , respecto de la cual se ha pronunciado esta Corte en amplia jurisprudencia [47] . Esta doctrina hace referencia al alcance de las interpretaciones judiciales de disposiciones legales, las cuales pueden llegar a constituir derecho viviente, en cuanto se trate de interpretaciones judiciales (i) consistentes, aunque no necesariamente idénticas o uniformes; (ii) consolidadas, de forma que se refieran a reiteraciones de una misma línea jurisprudencial y se hayan extendido en la correspondiente jurisdicción; y (iii) relevantes, en cuanto fijen el alcance y efecto normativo del precepto jurídico de que se trate. Esta teoría ha tenido especial relevancia para esta Corte, en la determinación de la procedencia de demandas de inconstitucionalidad respecto de interpretaciones judiciales de normas legales. De esta forma, la Corte ha aceptado que en ciertos eventos, en los que la interpretación judicial de un precepto legal que cumpla con los requisitos señalados, se genera un derecho viviente.

(vi) Con fundamento en lo expuesto, evidencia esta Corporación que la delimitación fijada por el Legislador respecto de ciertas entidades públicas, autoridades administrativas encargadas de ciertas materias, encuentra justificación constitucional, ya que (i) es una medida que coadyuva en procesos de descongestión judicial, sin perjuicio de la obligación general de todas las entidades públicas y autoridades administrativas en general, de aplicar la Constitución y la ley, y con ello el precedente judicial de las Altas Cortes, en sus decisiones y actuaciones; (ii) no vulnera ninguno de los preceptos de orden Superior a los que se ha hecho referencia en la presente sentencia; y (iii) encuentra fundamento constitucional igualmente en la doctrina del derecho viviente.

Por tanto, la Corte concluye que la expresión acusada “ 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, …” contenida en el inciso primero del artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, se ajusta a la normatividad constitucional y por tanto declarará su exequibilidad en la parte resolutiva del presente fallo.

7.2.5 En relación con la expresión “ que en materia ordinaria o contenciosa administrativa ”, la Corte encuentra que se configura una omisión legislativa relativa por las siguientes razones:

(i) La jurisprudencia constitucional ha determinado los requisitos para que se configure y prospere el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa, precisando que deben cumplirse con cinco exigencias a saber: (a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto

legal con los mandatos de la Carta ; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad , en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

[48] De otra parte, ha indicado esta Corporación que la omisión legislativa reviste dos modalidades: omisión legislativa absoluta, caso en el cual no procede el análisis constitucional por inexistencia de disposición legal y la omisión legislativa relativa, caso en el cual sí procede el estudio constitucional por cuanto se trata de una disposición legal incompleta que vulnera ciertas garantías constitucionales.

[49] Preponderantemente, la configuración de omisión legislativa relativa se ha referido a la vulneración del principio de igualdad y al debido proceso, pero esta Corte ha establecido también que ello no siempre es así y que este tipo de incumplimiento del legislador en su deber de legislar puede estar referido a la vulneración de otras garantías constitucionales.

[50] Ha establecido igualmente esta Corporación que en los casos en que se configure una omisión legislativa relativa, la Corte debe proceder a dictar o bien una sentencia de inexequibilidad simple en aras de restablecer la igualdad, como cuando se suprime del ordenamiento jurídico una regulación contentiva de un trato discriminatorio; como también una sentencia aditiva , en virtud de la cual se completa o perfecciona la regulación examinada, se restablece la voluntad del constituyente, que no acató el legislador, y se elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función propia de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución consagrada en el Art.

241 de la misma. [51] Así también, cuando se configura la omisión legislativa por vulneración del principio de igualdad, esta Corte ha establecido que la solución puede encontrarse en una sentencia de exequibilidad condicionada que permita extender la cobertura de aquellos contenidos normativos de los que se predica la omisión, a los sujetos excluidos.

[52] (ii) En el presente caso considera la Sala que se cumple con los criterios para la configuración de omisión legislativa relativa, por cuanto:

(a) se configura la existencia una norma r especto de la cual procede predicar la omisión , en este caso la expresión “ que en materia ordinaria o contenciosa administrativa ”, en razón a que el Legislador omitió en esta expresión incluir como precedente judicial a ser tenido en cuenta por las entidades públicas, también al precedente que en materia constitucional sea dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como en control concreto de constitucionalidad;

(b) se configura igualmente una exclusión de las consecuencias jurídicas que prevé la norma , en este caso, se excluye de la consecuencia jurídica relativa al acatamiento del precedente judicial por parte de las entidades públicas o autoridades administrativas, el caso análogo del precedente constitucional, respecto del cual el Legislador omitió extender los efectos jurídicos de la norma. De esta manera, el Legislador no podía excluir el precedente constitucional, por cuanto constituye un expreso mandato constitucional, contenido en los artículos 241 y 243 superiores, que por ser asimilable al caso del precedente judicial en materia ordinaria o contenciosa administrativa debía de estar contenido en el texto normativo demandado. Lo anterior, configura una clara omisión por parte del Legislador, que de acuerdo con el precepto constitucional contenido en el artículo 241 Superior, resulta esencial e imprescindible para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(c) se cumple así mismo con la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión, esto es, del precedente constitucional;

(d) así mismo evidencia la Sala que la norma genera una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, en cuanto se exonera a las entidades públicas o autoridades administrativas de la obligación de tener en cuenta el precedente judicial constitucional en sus decisiones, lo cual genera, en consecuencia, la vulneración del principio de igualdad , en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) se constata la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador , en cuanto los artículos 241 y 243 superiores determinan 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, efecto que no solo incluye la obligatoriedad frente a todas las autoridades públicas, de la parte resolutiva de las decisiones adoptadas, sino también la fuerza vinculante de las consideraciones ratio decidendi que sirven de fundamento directo e imprescindible para fundamentar el fallo. Por tanto, la Sala constata la existencia de un incumplimiento respecto de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador.

(iii) De igual modo, esta Corporación reitera en este punto, que el entendimiento del imperio de la ley a la que están sujetas las autoridades administrativas y judiciales debe comprenderse como referido a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, incluyendo la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales. Según esto, todas las autoridades administrativas se encuentran obligadas a interpretar y aplicar las normas legales a los casos concretos de conformidad con la Constitución y la ley. Al mismo tiempo, el respeto por el precedente judicial por parte de las autoridades administrativas se fundamenta en:

(a) el respeto al debido proceso y del principio de legalidad; (b) el hecho que el contenido y alcance normativo de la Constitución y la ley es fijado válida y legítimamente por las Cortes cuyas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante;

(c) las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y deben motivarse de manera objetiva y razonable; (d) el desconocimiento del precedente implica la responsabilidad de los servidores públicos (arts. 6º y 90 C.P.);

(e) las actuaciones y decisiones de las autoridades administrativas deben respetar la igualdad de todos ante la ley. De manera particular, reafirma esta Sala que de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política los fallos de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Por último, 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 violación directa de la Constitución o de la ley, que puede dar lugar a responsabilidad penal, administrativa o disciplinaria de las autoridades administrativas.

(iv) Así mismo, esta Corporación evidencia que si bien es una alternativa válida dentro del margen de configuración del legislador, comenzar por imponerle a las autoridades administrativas que tengan en cuenta el precedente judicial en los ámbitos de la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, también lo es que las materias a que alude la norma igualmente pueden ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, evento en el cual su interpretación debe ser vinculante para las autoridades administrativas. Por tanto, el legislador incurrió en este caso en una omisión legislativa al no tener en cuenta la obligatoriedad y los efectos erga omnes de los fallos de constitucionalidad de esta Corte, consagrada en los artículos 241 y 243 de la Constitución, como tampoco las reglas que

se imponen en las sentencias de unificación de jurisprudencia en materia de protección de derechos fundamentales, temas en los cuales la Corte Constitucional es órgano de cierre.

(v) En consecuencia, la Sala concluye que el Legislador omitió incluir en la norma el precedente constitucional dictado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como concreto de constitucionalidad, de manera que desconoce la competencia constitucional -art.241 superior- confiada a la Corte Constitucional y los efectos de cosa juzgada constitucional de sus fallos señalados en el artículo 243 superior.

Por tanto, esta Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión " que en materia ordinaria o contenciosa administrativa" contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el sentido de que se entienda que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma, deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.

RESUELVE PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión " 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, …" contenida en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión " que en materia ordinaria o contenciosa administrativa " contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010, en el entendido que los precedentes jurisprudenciales a que se refiere la norma deben respetar la interpretación vinculante que realice la Corte Constitucional.

TERCERO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la expresión " en cinco o más casos " contenida en el artículo 114 de la ley 1395 de 2010, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente MARIA VICTORIA CALLE CORREA Magistrada MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado JORGE IVAN PALACIO PALACIO Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado ponente MARTHA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia C- 1052 de 2001 Corte Constitucional [2] Ibídem. Respecto de los requisitos mínimos que deben tener los cargos véase las siguientes Sentencias de esta Corporación: C-918 de 2002, C- 150, C- 332 y C- 569, estas últimas de 2003.

[3] Ver Sentencia C-836 de 2001, entre muchas otras. [4] Ver Sentencias C-539 de 1999 y C-836 de 2001. [5] A este respecto ha dicho la Corte: "14. La sujeción (…) al imperio de la ley, como se dijo anteriormente, no puede reducirse a la observación minuciosa y literal de un texto legal específico, sino que se refiere al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución." Sentencia C-486 de 1993. Ver también la sentencia C-836 de 2001.

[6] Sobre estos criterios se puede consultar la sentencia C-836 de 2001. [7] A este respecto la Corte señaló: " Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley .

La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus

funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad .”Sentencia T-079 de 1993. (Resalta la Sala) [8] Sentencia T-439 de 2000.

[9] Sentencia T-566 de 1998. [10] Sentencia T-439 de 2000. [11] Ibidem. [12] Ver sentencia SU-1122 de 2001. [13] A modo de ejemplo, la Corte ha señalado: “ Ese principio de reconocer la eficacia real de los derechos de las personas, y uno de esos derechos es la seguridad social en pensiones, plantea la obligación para los operadores jurídicos (entre ellos los funcionarios que tramitan las solicitudes de pensiones en el I.S.S.) de superar las simples normas reglamentarias, para poner especial cuidado en los principios constitucionales y ponderar y reflexionar sobre los valores jurídicos y los derechos fundamentales constitucionales (T-715/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero). O sea que no solamente se deben leer los reglamentos del I.S.S. sino que hay que aplicar de manera preferencial la Constitución, las leyes de la República e interpretarlas respetándose los derechos, los principios y los valores.

Por consiguiente, las Resoluciones del I.S.S. que solo tienen en cuenta la reglamentación interna de la Institución y la Ley 100 de 1993, carecen de motivación suficiente porque pasan por alto la Constitución Política y otras leyes que pueden y generalmente son necesarias para resolver cada caso concreto.

” Sentencia T-827 de 1999. (Resalta la Sala) En otra oportunidad la Corte señaló: “ Esta consideración no es novedosa en la jurisprudencia de la Corporación. En efecto, el control constitucional de normas con fuerza de ley, supone que la Corte analiza la interpretación que de la Constitución realiza el legislador, sea ordinario o extraordinario.

Respecto de los funcionarios de la administración, ha señalado su obligación de interpretar las normas que han de aplicar de acuerdo con la Constitución .” Sentencia SU-1122 de 2001. (Resalta la Sala) [14] Sentencia T-116 de 2004.

[15] Sentencia T-116 de 2004. [16] Sentencia SU-1122 de 2001. [17] Sentencia T-116 de 2004. [18] Sentencia T-116 de 2004. [19] Ver además sentencias SU- 047 de 1999, C- 836 de 2001, C-335 de 2008, y T-260 de 1995, T-175 de 1997, T-068 de 2000, T-252 de 2001, T-698 de 2004, entre otras.

[20] Sentencia T-260 de 1995. [21] Ver sentencia T- 175 de 1997. [22] Ver sentencia T- 068 de 2000. [23] Ver sentencia C-335 de 2008 y T- 355 de 2007.

[24] Sentencia C-335 de 2008. [25] Sobre estos conceptos ver las sentencia SU- 047 de 1999, sentencia C- 836 de 2001 y C-335 de 2008, entre otras.

[26] Sentencia C-335 de 2008. [27] Sentencia T-439 de 2000. [28] Ver sentencia T-439 de 2000, entre muchas otras. [29] Ver sentencias T-566 de 1998, T-439 de 2000 y T-569 de 2001.

[30] Ver sentencia C- 252 de 2001. [31] Sentencia T-292 de 2006. [32] Ver entre muchas otras la Sentencia SU-1122 de 2001. [33] Ver sentencia C-335 de 2008.

[34] Ver sentencia T- 698 de 2004. [35] 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.

[36] El precedente obligatorio es denominado "stare decisis" en el sistema anglosajón. [37] 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.

[38] Del artículo 45 la Corte declaró exequible 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 inexequibles las expresiones restantes, relativas a las condiciones para los efectos retroactivos.

[39] “ 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 resolutiva. 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.

[40] 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.

[41] La Corte Constitucional ha aceptado desde sus comienzos la necesidad de que los cambios jurisprudenciales por parte de una misma autoridad judicial obedezcan a razones fundamentadas explícitamente. En la Sentencia T-256/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), dijo: “17.

El derecho de igualdad ante la ley abarca dos hipótesis claramente distinguibles: la igualdad en la ley y la igualdad en la aplicación de la ley . La primera está dirigida a impedir que el Legislador o el Ejecutivo en ejercicio de su poder reglamentario concedan un tratamiento jurídico a situaciones de hecho iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

La segunda, en cambio, vincula a los jueces y obliga a aplicar las normas de manera uniforme a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, lo que excluye que un mismo órgano judicial modifique arbitrariamente el sentido de decisiones suyas anteriores .” “La igualdad en la aplicación de la ley por parte de los órganos judiciales guarda íntima relación con el derecho fundamental a recibir la misma protección y trato de las autoridades (CP art.13). En este orden de ideas, un mismo órgano judicial no puede otorgar diferentes consecuencias jurídicas a dos o más situaciones de hecho iguales, sin que exista una justificación razonable para el cambio de criterio.” “La desigual aplicación de la ley se concreta, en consecuencia, no obstante existir una doctrina jurisprudencial aplicable a supuestos de hecho similiares - término de comparación - el órgano que profirió el fallo se aparta de su criterio jurídico previo de forma no razonada o arbitraria, dando lugar a fallos contradictorios y allanando el camino a la inseguridad jurídica y a la discriminación .” (resaltado fuera de texto) [42] La Corte ha referido la prohibición de venirse contra el acto propio y el principio de la confianza legítima tanto a la autoridades estatales, como a los particulares. Refiriendo este principio a la actuación de la administración, ver Sentencias T-475/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-578/94 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), entre otras. Refiriéndolo a la actividad de los particulares ver: Sentencia T-503/99 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-295/99 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero), entre otras. [43] Ver también Sentencia C-104 de 1993. [44] Ver sentencias SU-047 de 1999 y C-836 de 2001. [45] Gaceta del Congreso No. 825 de 2008.

[46] Gaceta No. 262 de 2010. [47] Sobre este tema se pueden consultar las sentencias C-1436 de 2000, C-426 de 2002, C-207 de 2003, C-569 de 2004, C-803 de 2006, C-802 de 2008, C-309 de 2009, C-637 de 2009, y C-842 de 2010.

[48] Sobre el tema de la omisión legislativa relativa pueden consultarse entre numerosas sentencias, las siguientes: C-192 de 2006, C-073 de 2006, C-045 de 2006, C-833 de 2006, C-1230 de 2005, C-061 de 2005, C-800 del 2005, C-509 de

2004, C-809 de 2002, C-185 de 2002, C-427/2000, C-1549/2000, C-1549 de 2001, C-1255 de 2001, C- 675 de 1999, C-146 de 1998 y C-543 de 1996, .

[49] Ver Sentencias C-185 de 2002 y C-833-06, entre muchas otras. [50] A este respecto ha dicho esta Corte en Sentencia C-2 08/07, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[51] Ver Sentencia C-833 del 2006, M.P.: Jaime Araújo Rentería [52] Ver Sentencia C-208 del 2007, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 30 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.