



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”

Consejera Ponente: Stella Conto Díaz Del Castillo (E)

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 60954
Radicado: 20001-33-33-004-2013-00367-01
Solicitante: Luis Carlos Parra Pereda y otros
Requerido: Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural-INCODER-en liquidación hoy Agencia Nacional de tierras y otros
Naturaleza: Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

Procede el despacho a pronunciarse respecto a la admisibilidad del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 24 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Cesar.

ANTECEDENTES

1. El 4 de febrero de 2013 y por intermedio de apoderado judicial, los señores Luis Carlos Parra Pereda, María Antonia Mejía Yepes, Erika Patricia Parra Mejía, Herminia Rosa Parra Mejía, Hernando José Parra Mejía, Luis Alcides Parra Mejía, Eder Enrique Parra Mejía, Luz Edith Parra Mejía Y Nicomedes Parra Mejía presentaron demanda en ejercicio de la acción de reparación directa en contra la Nación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Incoder- con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por *“la falla del servicio y falta de oportunidad, contra la Nación – Ministerio De Agricultura y Desarrollo Rural, Incoder, se persigue que se resarzan los perjuicios sufridos por mis poderdantes, con la ocurrencia del aval de la venta de la Parcela No. 43 del predio denominado mechoacán ubicado en el municipio de la Jagua De Ibirico (Cesar)”* (f. 3-35, c. 1).

2. Luego del trámite de rigor, el 22 de noviembre de 2016, el Juzgado Cuarto Administrativo del circuito de Valledupar negó las pretensiones de la

demanda (f. 363-388, c. 2).

3. Inconforme con la anterior providencia, la parte actora promovió recurso de alzada. En tal virtud, el 24 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Cesar profirió sentencia de segunda instancia, mediante la cual mantuvo la decisión de primera instancia en tal sentido confirmó la negación de las pretensiones (f.1-30, c. ppl).

4. Contra dicha providencia, el 6 de septiembre de 2017 la parte demandante interpuso, dentro del término legal¹, recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con el fin de que fuera revocada la decisión adoptada por el Tribunal, en la medida en que, a su juicio, desconocía la sentencia SU-222 de mayo 4 de 2016 proferida por la Corte Constitucional con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, Expediente T-5213364, acción de tutela presentada contra un sentencia de la Sección tercera- subsección A del Consejo de Estado. Sumado a lo anterior manifestó que se debía tener en cuenta como referencia el pronunciamiento proferido por el Consejo de Estado expediente 55312, en cuanto a la supremacía de constitución en el ordenamiento jurídico, (f. 35-51, c. ppl).

(...)

Para mi concepto y fundamentación ha dejado de apreciar el Tribunal Administrativo del Cesar lo señalado por el consejo de Estado en el radicación (sic) numero: 08001-23-23-33-001-2014-00427-01-(55312); sección tercera, subsección B, consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, donde se indicó que la noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la constitución, que se releva en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico. En tal sentido, el artículo 4 de la constitución política indica: “La constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales”. Así la naturaleza normativa del orden constitucional en la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales. (...)

¹ Comoquiera que la sentencia quedó ejecutoriada el día 30 de agosto de 2017, el plazo para promover el recurso extraordinario corrió los siguientes días hábiles: 31 de agosto y el 1, 4, 5, 6 de septiembre de 2017.

4.1. Como fundamento genérico del recurso extraordinario promovido, adujo que (f. 35-51, c. ppl):

(...)

Considera contrariada esta sentencia por parte del Tribunal administrativo del Cesar por:

El tribunal administrativo del Cesar, como conclusión de la valoración probatoria y de exponer los fundamentos jurídicos, el despacho advirtió que el hecho dañoso por cuya indemnización se había demandado no resultaba jurídicamente imputable a la entidad pública INCODER, consideró "...que INCODER desde el principio manifestó la improcedencia de la venta de la parcela n.º 43 y pese a que luego se contempló la posibilidad de acceder a la misma, por parte de una dependencia de dicha entidad, siempre se les informo a los demandantes que la decisión estaba en cabeza de la dirección del INCODER, quien luego de los tramites respectivos, resolvió negativamente la petición incoada por estos, atendiendo a la naturaleza de la multinacional minera con la que pretendía hacer la transacción y la actividad que se desarrollaría en el predio..."

Defecto fáctico- dimensión negativa, relacionada con la omisión en la valoración de una prueba determinante de carácter esencial; por no haberse valorado los elementos de juicio que demostraban en el medio de la reparación directa que no podían esperarse, ni exigirse, sino las actuaciones ponderadas, prudentes y particularmente cuidadosas, en la valoración de las pruebas como lo son: Memorando de entendimiento en el que participo el INCODER. (...)

Defecto fáctico- dimensión negativa, relacionada con la omisión en la valoración de una prueba determinante de carácter esencial Por no haberse valorado la prueba que demostraban en el medio de reparación directa, que lo que hizo el INCODER fue ocultar a los parceleros asistentes a las reuniones como la celebrada en la fecha del 24 de septiembre de 2008, cuál era el procedimiento a seguir con las parcelas que tuvieran en manos de sus adjudicatarios originales per que tuvieran menos de diez años de posesión de las unidades agrícolas familiares.

Defecto fáctico- dimensión negativa, relacionada con la omisión en la valoración de una prueba determinante de carácter esencial- Por no haberse minuciosa y diligentemente observado por parte del Tribunal administrativo del Cesar, que está incorporando en el medio de reparación directa, el documento denominado "situación jurídica de las parcelas que conforman el predio Mechoacán del municipio de la Jagua de Ibirico.

(...)

Defecto fáctico- dimensión negativa, relacionada con la omisión

en la valoración de una prueba determinante de carácter esencial- conoció el tribunal administrativo del cesar, parcialmente el oficio del incoder No 2410 de fecha 23 de agosto de 2014. En el que señala que se encontraba proyectado el oficio de autorización para la venta de la parcela No 43 del predio de mayor extensión denominado mechoacán pero que a través del memorando No. 20133132277 se declaró que no era procedente la autorización de la venta, pues de acuerdo con artículos 27 y 28 del acuerdo 266 de 2011. La enajenación o traspaso solo podrá hacerse en favor de campesinos de escasos recursos sin tierras o de minifundistas o en los casos que de conformidad con el art. 58 de la constitución política colombiana el interés público que deba prevalecer sobre el interés general.

(...) defecto fáctico, desconocido el Tribunal administrativo del Cesar, el contenido y la trascendencia del art. 58 de la constitución política colombiana, ... seria contrario afirmar que la minería en Colombia se concediera una actividad de interés social y utilidad pública.

(...) el ministerio del medio ambiente, le impuso a través de la Resolución N.º 17 del 5 de enero de 2007. A la empresa Drummond Ltd. (dista pie de página del folio 4 de la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar el recurso de apelación de fecha 18 de diciembre de 2014.) la obligación de adquirir predios y la reubicación de asentamientos de la población afectada por la contaminación existente por la actividad minera, en especial de las ubicadas en mechoacán y las vereda estación aguas frías y ojo de agua, es decir modifíco el plan de manejo ambiental para la empresa Drummond Ltd (...)

(...) por las razones brevemente expuestas, le solicito de forma respetuosa, y con el fin de asegurar la unidad de interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de mis representados que resultaron perjudicados con la providencia recurrida, le solicito proferir sentencia con fundamento en el art. 256 del CPACA”.

5. Mediante auto del 28 de septiembre de 2017, el Tribunal Administrativo del Cesar concedió el recurso y, en consecuencia, ordenó el traslado para la sustentación (f. 54-57, c. ppl.). El 12 de octubre de 2017, el apoderado de la parte recurrente allegó escrito por medio del cual presentó la sustentación del recurso (f. 60-77, c. ppl), reiteró las pretensiones presentadas en la primera oportunidad.

CONSIDERACIONES

6. Esta Corporación es competente para conocer del presente proceso de conformidad con los artículos 259 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que estableció la competencia funcional para el conocimiento del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en cabeza del Consejo de Estado.

7. Así mismo, el artículo 257 *ídem*, estableció como requisito de procedencia en atención a la cuantía², lo siguiente:

*“Artículo 257. Procedencia. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las **sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos**. Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la **cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda**, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:*

1. (...)
(...)

5. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o ex servidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

El recurso de unificación de jurisprudencia no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política” (Negrilla fuera del texto original).

8. Entonces, comoquiera que la cuantía estimada en las pretensiones de la demanda asciende a \$ 1 156 503 238 (f.5, c.1.), la cual resulta superior a los 450 s.m.l.m.v., exigidos por el numeral 5° del artículo 257 del C.P.A.C.A para los procesos en los que se solicite el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se cumple este requisito.

9. De otro lado, la consejera ponente es la encargada de resolver sobre el análisis de admisión, por cuanto el artículo 125 del C.P.A.C.A.³ establece que

² Para determinar la cuantía deberá atenderse a lo dispuesto por el artículo 263 de la Ley 1437 de 2011.

³ **“Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las

únicamente será competencia de la Sala las decisiones de que tratan los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 *ibídem*⁴.

10. La Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 10 estableció la obligación que tienen las autoridades de aplicar de manera uniforme las normas y la jurisprudencia. Para dicho efecto, se estipuló que las entidades públicas deben tener en cuenta al momento de proferir sus decisiones las sentencias dictadas por el Consejo de Estado prescritas en el artículo 270 *ibídem*, a saber: *i*) sentencias de unificación jurisprudencial; *ii*) sentencias proferidas por razón de importancia jurídica; *iii*) sentencias por trascendencia económica o social; *iv*) sentencias proferidas con la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; *v*) sentencias proferidas al decidir recursos extraordinarios; y *vi*) las sentencias relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996.

11. Así mismo, incorporo las figuras de extensión de la jurisprudencia y el recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia, donde la primera de ellas tiene como finalidad beneficiar a aquellas personas que consideran que se les deben hacer extensivos los efectos de una sentencia de obligatoria cumplimiento -artículo 270 C.P.A.C.A.- que presenta identidad fáctica y jurídica con el asunto sobre el cual piden un trato idéntico, mediante una actuación administrativa adelantada anta la autoridad pública competente para que se efectúe el reconocimiento de un derecho; mientras que el recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia se adelanta ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es decir, en sede judicial, cuando en virtud de una sentencia una persona resulte perjudicada por ser dicha providencia contraria a una sentencia de unificación en los términos del mismo artículo.

sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

⁴ “**Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: // 1. El que rechace la demanda. // 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite. // 3. El que ponga fin al proceso. // 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.” (...)

12. Entonces, con el propósito de brindar efectividad a la obligación antes descrita y materializar el principio de igualdad, el artículo 256 del C.P.A.C.A. estableció que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia pretende “asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere el caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”. De esta forma, el aludido recurso tiene como fin primordial velar por la exactitud y uniformidad del ordenamiento jurídico.

13. Al respecto, esta Corporación ha indicado⁵:

Dado que este recurso es de carácter extraordinario y excepcional solo puede ser invocado para impugnar aquellas sentencias judiciales que hayan violado normas sustanciales o quebrantado aquellas que prevén requisitos indispensables de procedimiento. De ahí que no se trata de una tercera instancia y tampoco puede equipararse a los recursos ordinarios. Lo anterior por cuanto su finalidad es la de revisar la legalidad de la sentencia de segunda instancia. En orden a i) la unificación de la jurisprudencia con el fin de garantizar una interpretación uniforme de la ley, ante situaciones de hecho similares, con lo cual se tiende a hacer efectivo el derecho a la igualdad; ii) asegurar la aplicación justa de la ley en cada caso concreto y iii) restablecer los derechos que le han sido conculcados a las partes, mediante la anulación de la sentencia y la expedición de una nueva decisión que favorezca los derechos del recurrente agraviado con la providencia objeto del recurso.

En conclusión, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia más que abogar por la protección de intereses subjetivos de los sujetos procesales propende por la defensa del interés supremo del Estado y la comunidad jurídica en la conservación, respeto y garantía de las normas, con el fin de asegurar, conforme al preámbulo de la Constitución, un marco de justicia material, efectiva, concreta y comprometida con el anhelo de paz y orden.

14. De otro lado, el artículo 258 de la Ley 1437 de 2011 supeditó la procedencia del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial a la verificación de que la providencia impugnada se opusiera a una sentencia de

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 7 de marzo de 2016, exp. n.º 08001-23-33-001-2014-00427-01(55312), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

unificación del Consejo de Estado⁶.

15. El artículo 261 del C.P.A.C.A.⁷ estableció que la solicitud se debía interponer ante el tribunal que expidió la providencia objeto del recurso dentro de los 5 días siguientes a su ejecutoria y una vez fuera concedido se ordenaría el traslado por 20 días para que el recurrente lo sustentara, so pena de declararlo desierto.

16. En el caso en concreto, observa el despacho que conforme a lo exige el artículo 257 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el recurso fue presentado en contra de una sentencia expedida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Cesar, dentro del término legal establecido para el efecto *-supra*, pie de página 1-.

17. Por otro lado, el artículo 262 del C.P.A.C.A. estableció los requisitos que debía contener el recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, de la siguiente forma: *i)* la designación de las partes, *ii)* la indicación de la providencia impugnada, *iii)* la relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio y, *iv)* la indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.

18. Respecto a la designación de las partes, la indicación de la providencia impugnada y la relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio, considera el despacho que los recurrentes están legitimados para formular el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en tanto los señores

⁶ Artículo 258. Causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado.

⁷ Artículo 261. Interposición. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, a más tardar dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta. // En el auto en el que el Tribunal, en Sala de Decisión, conceda el recurso ordenará dar traslado por veinte (20) días al recurrente o recurrentes para que lo sustenten. Vencido este término, si el recurso se sustentó, dentro de los cinco (5) días siguientes remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado. Si no se sustenta dentro del término de traslado el recurso se declarará desierto. (...)

Luis Carlos Parra Pereda, María Antonia Mejía Yepes, Erika Patricia Parra Mejía, Herminia Rosa Parra Mejía, Hernando José Parra Mejía, Luis Alcides Parra Mejía, Eder Enrique Parra Mejía, Luz Edith Parra Mejía y Nicomedes Parra Mejía componían la parte demandante dentro del proceso de reparación directa con radicado n.º 2001-33-33-004-2013-00367-00 en contra de la Nación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Incoder- (f.3-35, c.1.), tramitado en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Valledupar y en segunda instancia por el Tribunal administrativo del Cesar, que confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

19. Por otro lado, se indicaron con precisión las providencias impugnadas, que corresponden a las sentencias del 22 de noviembre de 2013 del Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Valledupar y la 24 de agosto de 2017 del Tribunal Administrativo del Cesar, mediante las cuales se negaron las pretensiones de la demanda. Finalmente, en la sustentación del recurso, el apoderado de los recurrentes realizó una síntesis de los hechos objeto de litigio (f. 35-5, c.ppl.).

20. En cuanto a la indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento, observa este despacho que en el recurso extraordinario se aseveró que las sentencias proferidas dentro del *sub lite*, contrariaban lo expuesto en la sentencia de unificación de la Corte Constitucional SU 222 de mayo 4 de 2016 con ponencia de la magistrada María Victoria Calle Correa, Expediente T-5213364, acción de tutela presentada contra la Sección tercera- subsección A del Consejo de Estado.

21. Bajo ese entendido, lo primero que se debe advertir respecto al referido requisito, es que la providencia sobre la cual se realiza el análisis del medio impugnatorio, debe ser -naturalmente- una de unificación de jurisprudencia, conforme a la naturaleza definida en la legislación aplicable -C.P.A.C.A.⁸- y la jurisprudencia de esta Corporación en la que se ha hecho alusión a dicha figura.

22. Al respecto, el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011 dispone que serán tenidas como sentencias de unificación jurisprudencial aquellas decisiones que: i) hayan sido proferidas por el Consejo de Estado por importancia jurídica, trascendencia económica, social o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; ii) fueron emitidas para decidir -de fondo- los recursos extraordinarios [referidos por el C.P.A.C.A.]; y iii) las formuladas en virtud del mecanismo eventual de revisión al que se refiere el artículo 36A de la Ley 270 de 1996. Esta Corporación ha señalado sobre el particular que:

*Las sentencias de unificación son aquellas proferidas por el Consejo de Estado en los siguientes eventos: i) por importancia jurídica o trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia; ii) las que decidan los recursos extraordinarios y iii) las relativas al mecanismo de revisión eventual. Igualmente, la Corte Constitucional las definió: '(...) las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de las que por su naturaleza se deriva un alto grado de seguridad y certeza. En efecto, es este órgano el definido por la Constitución como máximo tribunal de lo contencioso-administrativo y órgano de cierre del mismo (CP, 237), y como tal, ostenta el mandato de unificación jurisprudencial en su jurisdicción, condición que le imprime fuerza vinculante a determinadas decisiones que profiere'. En consecuencia, es razonable la exigencia de que la contrariedad de la sentencia recurrida sea respecto de una sentencia de unificación, dado el alto grado de certeza que se deriva de éstas (...)'*⁹.

23. Adicionalmente, resulta fundamental tener de presente los elementos constitutivos y diferenciadores de toda sentencia de unificación jurisprudencial. En efecto, la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento ha manifestado que:

(...) [U]no de los principales objetivos del CPACA se enfocó en la necesidad de fortalecer la función de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, de manera que sus providencias sean tenidas en cuenta por la administración y por los jueces que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en su condición de órgano de cierre y máxima autoridad de la justicia administrativa. Según se observa en los

⁸ "Artículo 258. causal. Habrá lugar al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia cuando la sentencia impugnada contrarie o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado".

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", auto de 3 de diciembre de 2014, exp. 51195, C.P. Enrique Gil Botero.

antecedentes legislativos, más allá de responder a un tema de igualdad de trato, se entendió que reforzar la citada función tendría una incidencia directa en la protección de los derechos, con miras a reducir la litigiosidad y fortalecer el principio de seguridad jurídica, tanto en sede administrativa como judicial.

*Con el propósito de materializar este objetivo, el legislador consideró oportuno establecer una categoría especial de providencia proferida por el Consejo de Estado, que se denomina sentencia de unificación jurisprudencial, cuya creación se justificó en la necesidad de brindar absoluta claridad a la administración y a los jueces, sobre las líneas jurisprudenciales plenamente vinculantes. Por virtud de esta categorización, se observa que **no todas las decisiones que se profieren por el citado Tribunal adquieren la condición de sentencias de unificación, pues esa calidad se reservó para aquellas que se identifican como tales expresamente en la ley, buscando con ello brindar seguridad y certeza en relación con la proyección de sus efectos.***

(...)

[S]on tres fuentes distintas las que sirven de origen a estas sentencias. En primer lugar, se alude a aquellas que se expidan o se hayan expedido “por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”. Antes de la entrada en vigencia del CPACA, por regla general, la labor de unificación era efectuada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a la que le correspondía: “resolver los asuntos que le remitían las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social” y “conocer los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación”.

No obstante, las secciones también cumplían dicha función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, les atribuyó expresamente la tarea de unificar la jurisprudencia a su cargo. Esta misma atribución de unificación, con importantes ajustes, los cuales se destacarán más adelante, se consagra en el artículo 271 del CPACA. Precisamente, en la norma en cita se dispone que (i) la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificará los asuntos provenientes de las secciones del Consejo de Estado; mientras (ii) estas últimas harán lo mismo respecto de los casos provenientes de sus subsecciones o de los tribunales administrativos.

En segundo lugar, se destacan las sentencias que se expidan o se hayan expedido al decidir recursos extraordinarios. Sobre el particular, el CPACA establece (i) el recurso extraordinario de revisión y (ii) el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. El primero de ellos tiene por objeto corregir las sentencias que pueden resultar abiertamente injustas, por haberse fundado en pruebas o hechos fraudulentos o erróneos. Su definición le compete tanto a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, como a las distintas secciones y

subsecciones que la integran, según se dispone en el artículo 249 del CPACA.

Por su parte, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como se ha mencionado en esta sentencia, procede contra las decisiones de “única” y “segunda instancia” proferidas por los tribunales administrativos, cuando contraríen o se opongan a una sentencia de unificación del Consejo de Estado. Su resolución le compete de forma exclusiva a las secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Un aspecto a destacar es que a la vez que este mecanismo ampara lo dispuesto en una sentencia de unificación, la definición acerca del mismo da lugar a una providencia de igual valor jurídico. Como el precepto legal demandado hace parte de la regulación de este último recurso, su examen con mayor detenimiento se hará al momento de proceder al análisis del caso concreto.

Por último, como fuente de las sentencias de unificación también se encuentran aquellas decisiones que se profieran o se hayan proferido, en virtud del “mecanismo eventual de revisión de acciones populares y de grupo”, en los términos consagrados en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 y en los artículos 272 a 274 del CPACA. Este mecanismo se activa contra las sentencias o providencias que le pongan fin al proceso expedidas por los tribunales administrativos, siempre que no sean susceptibles del recurso de apelación ante el Consejo de Estado, cuando quiera que existan posiciones divergentes entre los tribunales o cuando se produce un apartamiento de una sentencia de unificación o de jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado. De acuerdo con la ley, “las sentencias sobre las providencias seleccionadas para la revisión será proferida, con el carácter de sentencia de unificación por la sección que el reglamento determine según su especialidad, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su selección”.

De esta manera, y como consecuencia de lo expuesto, se observa que si bien las fuentes que disponen el origen de las sentencias de unificación son limitadas y se encuentran sujetas a actuaciones precisas que en general se relacionan con la labor de sentar, unificar o salvaguardar la jurisprudencia que como órgano de cierre produce el Consejo de Estado, su conocimiento se distribuye entre las secciones, subsecciones y la Sala Plena que desarrollan la función de lo contencioso administrativo.

Esto significa que, a partir del ejercicio de la potestad de configuración normativa del legislador y teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 236 del Texto Superior, se entiende que la división orgánica que se produce respecto de la forma como se fijan las sentencias de unificación, parte de una división en la que cada dependencia opera como órgano de cierre y en el que

sus decisiones se protegen por la garantía de la cosa juzgada, pues se trata de un sola autoridad u órgano, en el que “no existe una relación jerárquica o de subordinación funcional”, en los asuntos que son objeto de su conocimiento.

(...)

[E]n línea con el papel que el Constituyente les otorgó a los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, el CPACA asume como uno de sus objetivos impulsar el carácter unificador de la jurisprudencia del Consejo de Estado como máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, para lo cual creó la categoría de las sentencias de unificación jurisprudencial, caracterizadas por su naturaleza ordenadora y vinculante, por lo que resultan exigibles frente a la resolución de casos con identidad de supuestos fácticos y jurídicos, tanto en la vía administrativa como judicial, en aras de garantizar los principios de igualdad y de seguridad jurídica.

Para asegurar su eficacia, el legislador dispuso de mecanismos de exigibilidad en los procesos administrativos, así como en los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en este último caso a través del amparo del precedente vertical, como ocurre con el mecanismo de revisión eventual de las acciones populares y de grupo y el recurso extra-ordinario de unificación de jurisprudencia. En todo caso, con miras a eliminar cualquier posibilidad de incoherencia o de tratamiento distinto frente a casos iguales, se consagró un mecanismo de unificación interna, como lo es el previsto en el artículo 271, en el que le compete a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificar las diferencias interpretativas que surjan entre las secciones, al tiempo que estas últimas cumplen el mismo rol en lo que atañe a las subsecciones¹⁰.

24. Así las cosas, es claro que las sentencias sobre la que se puede predicar el estudio de unificación de jurisprudencia -en tanto recurso extraordinario-, y con ello, el estudio de admisibilidad, son aquellas providencias que cumplan -exclusivamente- con alguna de las tipologías referidas arriba. En tal sentido, no será dable a quien ejercite este medio impugnatorio habilitar el conocimiento del operador jurídico sobre cualquier otro tipo de proveído, aun cuando considere y argumente que una decisión en concreto puede y/o debe ser considerada como una sentencia susceptible de tal instrumento procesal.

25. Lo anterior es así, en tanto la tipología en cuestión constituye un

¹⁰ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia C-179 de abril de 2016, exp. D-10973, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

criterio objetivo que se ve satisfecho únicamente en la medida en que al realizar el ejercicio de subsunción normativa, la providencia en cuestión se acompace claramente -y sin lugar a dudas- con cualquiera de los supuestos previstos por la ley.

26. Dicho esto, el despacho encuentra que en el escrito de interposición del medio impugnatorio extraordinario promovido, la parte actora hizo referencia a una providencia de unificación de la Corte Constitucional sobre la cual pretende que se adelante el trámite del recurso extraordinario de unificación jurisprudencial. No obstante, se resalta que no cumple las exigencias establecidas en los artículos 258 y 270 de la Ley 1437 de 2011.

27. Lo anterior, por cuanto si bien se tiene que la parte actora referenció de manera expresa la providencia en cuestión, y con ello, aportó los argumentos y las razones que consideró daban fundamento el proceso promovido (tal como lo exige de forma literal- el numeral 4 del artículo 262 de la Ley 1437 de 2011), lo cierto es que tal razonamiento no se acompasa con la naturaleza del asunto definido en la sentencias de unificación invocada, lo cual desconoce el requerimiento del artículo 258 *ibídem*¹¹, disposición que condiciona a su vez el estudio de admisibilidad referido.

28. Al respecto, conviene advertir que a la luz del numeral 4 del artículo 262 de la Ley 1437 de 2011, el escrito del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia debe contener no solo la indicación precisa de la providencia que se estima contrariada por la decisión impugnada, sino también las razones -necesariamente plausibles- que le sirven de fundamento, en el marco de un ejercicio de contrastación entre la *ratio decidendi* utilizada por una y otra sentencia.

29. En efecto, debe indicarse que en el ejercicio de justificar la confrontación entre una providencia de instancia y la decisión de unificación jurisprudencial, tiene que existir una estricta unidad temática en controversia.

¹¹ En tanto este exige que, a modo de causal de procedencia -lo cual condiciona la admisibilidad-, para que haya lugar a considerar el recurso extraordinario, debe advertirse que la sentencia impugnada contraríe o se oponga a la providencia de unificación jurisprudencial que le sirve de referencia. Esto exige naturalmente que la temática

Así, debe poder constarse que el tema, institución o concepto unificado en la sentencia proferida por esta Corporación, sea el mismo que fue utilizado por el Tribunal para adoptar la determinación frente a la cual existe inconformidad.

30. En virtud del anterior panorama, es claro que el presupuesto contenido en el numeral 4 del artículo 262 del C.P.A.C.A. no se encuentra satisfecho, en la medida en que las razones de inconformidad contenidas en el escrito impugnatorio no responden a lo discutido en la sentencia de unificación invocada. En este escenario, el despacho debe resaltar que la naturaleza y alcance del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, al ser claramente definida por la norma¹², no puede ser inobservado al momento de realizar el estudio de admisibilidad de la causa.

31. En consecuencia, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no puede convertirse en una tercera instancia, o un mecanismo para acceder ante esta Corporación para ventilar las inconformidades propias del proceso ordinario, so pretexto de utilizar de manera secundaria las decisiones de la naturaleza establecida por el artículo 270 del C.P.A.C.A. para activar el aparato judicial cuando a la postre no tendrá vocación de prosperidad, sumado a lo anterior, no permite reabrir el debate probatorio, ni da lugar a revisar el fondo del proceso dirimido en sede de la única o segunda instancia.

32. Finalmente, el despacho considera precisar que en el proceso con número interno 55312¹³, referente a la supremacía constitucional se toma como base los artículos 4 y 44 de constitución política, con miras a la protección de los derechos de un menor, en tanto la parte recurrente aduce que para el presente recurso se debe dar aplicación de la supremacía constitucional del artículo 58, derecho a la propiedad privada:

abordada en la segunda constituya o sea parte directa de la inconformidad que motiva el adelantamiento del proceso extraordinario.

¹² Ley 1437 de 2011, artículo 256: “[e]l recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales”.

Prevalencia de los menores sobre los demás

De conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política es indiscutible que los derechos de los niños prevalezcan sobre los derechos de los demás, toda vez que requieren de especial grado de protección, dadas sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión, por cuanto se debe salvaguardar su proceso de desarrollo y formación. De ahí que una de las principales expresiones de este precepto constitucional, que se enmarca en el contexto del Estado Social de Derecho y del deber general de solidaridad, es el principio de preservación del interés superior del menor, que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional¹⁴ y consagrado en los artículos 20 y 22 del Código del Menor¹⁵, -hoy Código de Infancia y Adolescencia, artículos 7 y 8-. Principio que refleja una norma ampliamente aceptada por el derecho internacional¹⁶, consistente en que al menor se le debe otorgar un trato preferente, acorde con su caracterización jurídica en tanto sujeto de especial protección, de forma tal que se garantice su desarrollo integral y armónico como miembro de la sociedad.

33. Conforme a lo anterior, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 65 del C.P.A.C.A. ¹⁷ se procederá a inadmitir¹⁸ el recurso extraordinario de

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 7 de marzo de 2016, exp. n.º 08001-23-33-001-2014-00427-01(55312), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

¹⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-979/01 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-514/98 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y T-408/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

¹⁵ Código del Menor, artículo 20: "Las personas y las entidades tanto públicas como privadas que desarrollen programas o tengan responsabilidades en asuntos de menores, tomarán en cuenta sobre toda otra consideración, el interés superior del menor". || Código del Menor, artículo 22: "La interpretación de las normas contenidas en el presente código deberá hacerse teniendo en cuenta que su finalidad es la protección del menor".

¹⁶ La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su preámbulo que la niñez es acreedora de especial cuidado y asistencia, y dispone en su artículo 3-1 que en todos los asuntos relativos a menores de edad, las autoridades públicas y privadas deben prestar atención prioritaria a los intereses superiores de los niños. A su vez, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece que los menores, dada su inmadurez física y mental, requieren especiales salvaguardas y cuidado, incluida una adecuada protección legal. Por otra parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha aplicado reiteradamente el estándar del interés superior del menor, entre otras en las decisiones de Sahin vs. Alemania (sentencia del 11 de octubre de 2001, en la cual se restringió el contacto entre un ciudadano alemán y su hija menor de edad, por considerar que dada la animadversión entre él y la madre de la niña, tales contactos irían en detrimento del interés superior de ésta última), L. Vs. Finlandia (sentencia del 30 de marzo de 2000, en la cual se aceptó una medida de protección consistente en separar a un menor de sus padres biológicos por existir acusaciones de abuso sexual y una enfermedad mental de la madre, que hacían presumir que el interés superior del menor sería satisfecho con la separación) y P., C. y S. Vs. Reino Unido (sentencia del 16 de julio de 2002, en la cual se aprobó la colocación de un niño recién nacido y su hermana en un hogar sustituto, dados los antecedentes psiquiátricos de la madre, que constituían un riesgo para su salud y, por ende, contrariaban su interés superior).

¹⁷ Artículo 265. Admisión del recurso. Concedido el recurso por el Tribunal y remitido el expediente al Consejo de Estado se someterá a reparto en la sección que corresponda. //

unificación de jurisprudencia promovido por la parte actora mediante escrito del 6 de septiembre de 2017 en contra de la sentencia de segunda instancia adoptada el 24 de agosto de 2017 por el Tribunal Administrativo del Cesar, en lo relacionado con la providencia aludida por la parte recurrente.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: INADMITIR el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia promovido por la parte recurrente, por las razones expuestas en el presente proveído.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Si el recurso reúne los requisitos legales, el ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos consagrados en el artículo 262, el ponente lo señalará para que el recurrente los subsane en el término de cinco (5) días, y si no lo hiciere, lo inadmitirá y ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen.

El recurso será inadmitido cuando se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

- 1. Cuando, pese haberse concedido por el Tribunal, fuere improcedente, por no ser recurrible la providencia o no reúna los requisitos previstos en el artículo 262.*
- 2. Cuando por cuantía, la providencia no fuere objeto de recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.*

¹⁸ Sobre la inadmisión del recurso extraordinario la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, dentro del proceso con radicado n.º **73001-33-33-004-2013-00050-01(55558)**, profirió auto el 12 de julio de 2016, donde preciso:

“Por todo lo anterior, la demanda contentiva del recurso debe ser inadmitida, en tanto el recurrente no fundó su inconformidad teniendo como referente una sentencia de unificación que estimara contraria al fallo del Tribunal Administrativo del Tolima, a la luz de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, conviene realizar una precisión en lo que hace a la interpretación que debe hacerse sobre la inadmisión que se predica en el artículo 265 de la Ley 1437 de 2011, en tanto en el sub examine tal supuesto tiene efectos de rechazo de la demanda, por cuanto a pesar que dicha norma establece que “(...) si carece de los requisitos consagrados en el artículo 262, el ponente los señalará para que el recurrente los subsane...”, dicho supuesto no puede ser aplicado al presente asunto, comoquiera que tal corrección solo opera cuando en la demanda no se haya indicado la providencia de unificación que se estima contrariada y no cuando se identificó claramente, pero ésta no correspondía a una de unificación jurisprudencial.”

STELLA CONTO DÍAZ DEL CATILLO (E)
Magistrada