

Evolución jurisprudencial del recurso extraordinario de súplica

Elena Cárdenas Ramírez*

Resumen

En el recurso de súplica no quiso el legislador hacer obligatorio el precedente judicial ni darle valor o rango de ley. Sólo quiso que los cambios se manejaran por todos los miembros de la corporación y no por los que conforman una sala o sección.

Palabras claves: Recurso de súplica.

Abstract

In the pleading appeal, the legislator did not want to give the legal precedent neither a status of obligation nor validity or to give it a status of law. S/he just wanted the changes to be properly handled by all the members of the corporation and not only by those who constitute a section.

Key words: Pleading appeal.

Antecedentes

El origen de esta disposición, que introdujo al Código Contencioso Administrativo la reforma consagrada en el Decreto 2304 de 1989, fue el artículo 2° de la Ley 11 de 1975, cuya vigencia había sido controvertida. La finalidad perseguida con dicho recurso, desde su iniciación en 1975, fue la de lograr la unificación de la jurisprudencia o, por lo menos, evitar la producción dispersa y hasta posiblemente contradictoria que puedan dictar las secciones en que se dividió la Sala de lo Contencioso Adminis-

trativo, lo cual condujo a la Corporación a adoptar como patrón jurisprudencial, para los efectos de este recurso, la producida por la Sala en Pleno y no de cada una de las secciones.

Naturaleza jurídica

El propósito de este recurso consiste en que las modificaciones jurisprudenciales sobre providencias de la Sala Plena se realicen por ella y no por cualquiera de las secciones que la conforman. Es esta actitud la que da procedencia del recurso, en términos del artículo 130 del C.C.A. Esto nos indica que la Sala Plena revisa su propia jurisprudencia para introducirle las modificaciones que las transformaciones sociales y los

* Abogada, Profesora de Introducción al Derecho en Administración de Empresas - Universidad del Norte. (Dirección: Uninorte, Km. 5 vía a Pto. Colombia, Barranquilla, Col.)

avances de las instituciones jurídicas imponen.

Es así que no puede invocarse una especie de derecho adquirido a que una determinada tesis jurisprudencial permanezca inmodificable, como tampoco se ajusta a derecho exigir una particular vigencia de ésta, de modo que la actuación de los particulares adquiera validez indefinida por la aplicación de sus principios, aunque éstos sufran modificaciones posteriores. Una limitación de esta clase impediría el necesario desarrollo de la jurisprudencia, e incluso nos lleva a la conclusión de que la Sala Plena carece de competencia para modificar su propia jurisprudencia cuando resuelve un recurso extraordinario de súplica.

Finalidad y objetivos

Un ordenamiento jurídico en un Estado de Derecho se caracteriza materialmente por la consagración de un orden social justo, y formalmente, según Kelsen, por su estructura jerárquica.

La Constitución, como norma fundamental, se encuentra en la cúspide de una pirámide, y más abajo las leyes y demás actos constitutivos del ordenamiento.

La Constitución, como norma fundamental, consagra un conjunto de valores y principios materiales que se irradian al resto del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, existe

un sistema de valores y principios que implica que una norma cualquiera no debe ser analizada de manera aislada sino como integrante de un ordenamiento jerárquico y armonioso.

La jerarquía implica unidad, es decir, si una norma jerárquicamente inferior desconoce una norma superior, ella es susceptible de desaparecer del mundo jurídico, mediante las acciones de constitucionalidad o de nulidad, o bien es susceptible de ser inaplicada.

Pues bien, nos preguntamos ¿cómo se logra la unidad de un ordenamiento jurídico?

La respuesta es clara: mediante la unificación de la jurisprudencia. Así lo ha establecido la Sala Plena de la Corte Constitucional cuando afirmó:

Aun cuando los efectos jurídicos emanados de la parte resolutive de un fallo de revisión solamente obligan a las partes, el valor doctrinal de los fundamentos jurídicos o consideraciones de estas sentencias trasciende el asunto revisado. La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la Carta y hacen parte, a su vez, del «imperio de la ley» a que están sujetos los jueces según lo dispuesto en el artículo 230 de la Constitución.¹

¹ Corte Constitucional. Proceso No.D-043. 15 de enero de 1993.

Entiéndase por «jurisprudencia» no el concepto general de ciencia del derecho, sino el más restringido de decisión o conjunto de decisiones de los tribunales, que contengan su criterio sobre un punto de derecho, como consecuencia de la interpretación de una norma positiva en cuyos supuestos de hecho se subsumieron los materiales del caso que dio lugar a esa interpretación.

Entonces, podemos señalar que la finalidad primordial del recurso extraordinario de súplica, conforme a lo previsto en el artículo 2° de la Ley 11 de 1975, es la unificación de la jurisprudencia de las distintas secciones del Consejo de Estado en el seno de la Sala de lo Contencioso Administrativo, para solucionar el fenómeno que llegó a presentarse de que se dieran tantos criterios como secciones, e incluso que por la misma sección se emitieran criterios disímiles, no pudiéndose en ocasiones saber cuál era la jurisprudencia de la Corporación acerca de determinado asunto.

Por otra parte, la uniformidad busca garantizar los siguientes objetivos:

1. Asegurar la efectividad de los derechos y colabora así en la realización de la justicia material (Art. 2° C.P.)
2. Procurar exactitud.
3. Conferir confianza y credibilidad de la sociedad civil en el Estado, a partir del principio de la buena

fe en los jueces (Art. 83 C.P.)

4. Unificar la interpretación razonable y disminuir la arbitrariedad.
5. Permitir la estabilidad.
6. Otorgar seguridad jurídica materialmente justa.
7. Llenar el vacío generado por la ausencia de mecanismos tutelares contra providencias judiciales

Procedencia del Recurso

El recurso de súplica por modificación, y procede cuando se reúnan dos requisitos, de conformidad con la norma revisada: 1. Que el cambio sea decidido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y 2. Que dicho cambio se haga explícito en la sentencia.

No procede el recurso cuando el cambio no es de jurisprudencia sino de normatividad, como, por ejemplo, ante una reforma constitucional o de derecho administrativo. En tales eventos una jurisprudencia administrativa que desarrolle un concepto jurídico que antes no existía o que era diferente en la normatividad precedente no significa que se ha operado una reforma a la jurisprudencia anterior. En tales eventos no procedería la súplica, entre otras cosas porque no habría lugar a la violación de la igualdad en la aplicación de la ley, como quiera que ésta es nueva o distinta.

Para el recurso extraordinario de

súplica, la jurisprudencia que se debe invocar y tener en cuenta «no es otra que la antigua sala de negocios generales o la acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre un determinado aspecto jurídico», posición jurisprudencial reiterada mediante sentencia del 31 de agosto de 1988, con ponencia del doctor Carlos Betarcur Jaramillo, expediente S-032, y de 6 de junio de 1991, expediente S-033, con ponencia del doctor Miguel González Rodríguez.

El Recurso a la luz de la Constitución de 1991

Esta concepción de la función judicial alrededor de la jurisprudencia sufrió un considerable cambio al ser expedida la nueva Constitución Política, en la que se consagró la preeminencia de la ley y el carácter auxiliar de la jurisprudencia en la actividad judicial, en los siguientes términos:

Art.230: Los jueces en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Esta norma constitucional implícó que en un principio se expresara que el recurso extraordinario de súplica dejara de existir por ser contrario a los nuevos postulados de primacía de la ley como guía de la

actividad judicial, es decir, al desparecer la única causal existente para dicho recurso, esto es, la de que una providencia de una sección contraríe una jurisprudencia anterior de la Corporación.

El fundamento de dicho recurso resulta incompatible con la nueva Carta Política, por lo cual, con base en su artículo 4º, lo estima improcedente.²

La Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en auto afirmó lo siguiente:

[...] que cada una de las Secciones entre las cuales están distribuidas las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con criterio de especialización, bien podía apartarse de la Jurisprudencia de la Sala Plena, sin que esta posición constituya causal de recurso que pueda comportar la revocatoria de sus providencias, ya que sus decisiones, en principio están sujetas solamente a la ley y en ella se fundamentaran las causales para atacar sus providencias en recursos extraordinarios³.

En consecuencia y en concepto de la Sala, cuando alguna Sección acoja sin aprobación de la Sala Plena doctrina contraria a la jurisprudencia de la Corporación, ha dejado de ser motivo del recurso de súplica

² Idem, No.3733. Junio 12 de 1992.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Expediente No. 3733. 12 de junio de 1992.

consagrado en los primeros incisos del artículo 130 del C.A.

El anterior auto tuvo salvamento de voto de la doctora Consuelo Sarria Olcos, cuyas discrepancias fueron las siguientes:

[...] Los términos del artículo 24 del decreto 528 de 1964 son claros cuando establecen quién es competente para modificar la jurisprudencia: La Sala Plena del Consejo de Estado, sin que pueda afirmarse que se está dando a la jurisprudencia el carácter de precedente obligatorio para quien profiere una decisión dentro del proceso contencioso administrativo, sin que implique su estancamiento, y sin que se le dé el carácter de ley.

De acuerdo con lo anterior, cuando en ejercicio de un recurso de súplica se invoca la jurisprudencia de la Sala Plena como modificada por una decisión de Sección, se está planteando una violación de la ley, en este caso del art. 24 del Decreto 528 de 1964, ya que, de acuerdo con lo expuesto, el hecho de que exista una determinada materia no significa que quien va a proferir una decisión está obligado a seguirla, sino que si considera necesario cambiarla debe llevar el tema a la Sala Plena, ya que es ésta la competente para tal efecto, en los términos ya precisados.

[...] La nueva Constitución dispuso en su artículo 230 que los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley y que la equidad, la

jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial, norma que, a mi juicio, no puede tener como efecto que el recurso de súplica haya dejado de existir, ya que, por una parte, dicha disposición simplemente establece lo que desde siempre ha enmarcado el ejercicio de la función de administrar justicia en un sistema de derecho legislado como el nuestro, y por otra, en el caso específico del recurso de súplica, el juez está sometido a la ley, y es la ley la que dispone que los cambios de jurisprudencia son competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado, según lo dispone la norma mencionada...⁴

En Colombia la tradición jurídica siempre ha establecido que sólo es fuente formal principal de derecho la Ley. En sentido material, esto es, la Constitución, la ley, los decretos y demás actos jurídicos. Las otras fuentes sólo son criterios auxiliares. Así se desprende de la evolución al señalarse en la Ley 153 de 1887 en su artículo 4° lo siguiente:

Los principios del derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en los casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes.

Tal tradición fue acogida por la Constitución de 1991, que en su artículo 230 dispuso:

⁴ Radicación No. 3733. Salvamento de voto de la doctora Consuelo Sarria Olcos.

Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

Luego no puede afirmarse que con la Carta de 1991 ha habido un cambio en materia de fuentes formales del derecho en Colombia; sólo adquirieron base constitucional tradicionales principios que antes sólo tenían piso legal.

Además, el recurso de súplica está consagrado en una norma con fuerza de ley, y si la Constitución remite a la ley la forma como el Consejo de Estado ejercerá sus competencias judiciales, no queda sino colegir que el recurso se aviene a la preceptiva superior.

La división del Consejo de Estado en las salas y secciones obedece a una distribución del trabajo. De ahí la existencia de procedimientos que pretendan unificar la jurisprudencia y evitar decisiones diferentes frente a casos similares.

En lo referente a este punto, el Consejo de Estado ha expresado de manera reiterada lo siguiente:

Si la jurisprudencia para efectos del aludido recurso tuviera ese carácter de obligatoriedad que se le imputa, no sólo sería inmodificable por la misma Sala Plena, sino que no habría dudas sobre la inconstitucionalidad de éste. Pero ese

carácter en parte alguna figura.

Para entender el real alcance del recurso, hay que armonizar el texto de la ley 11 con el artículo 24 del decreto 528 de 1988, puesto que esta norma no contempla, como quieren darlo a entender algunos, un culto fetichista a la jurisprudencia, sino simplemente una norma de competencia.

No estuvo en el pensamiento del legislador de 1975 ni hacer obligatorio el precedente judicial ni darle el valor o el rango de ley. Sólo quiso que los cambios se manejaran por todos los miembros de la Corporación y no por los que conforman una sala o sección.

La obligatoriedad del precedente no está ni en la ley 11 ni en el artículo 24 del decreto 528 de 1964., tampoco en la doctrina.⁵

Por otra parte, el recurso de súplica es un desarrollo de la Carta toda. En efecto, el recurso canaliza los siguientes derechos de la Constitución: la efectividad de los derechos humanos (art. 2); el principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 13); el derecho a impugnar la sentencia condenatoria (art. 29); el carácter de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que posee el Consejo de Estado (art. 237) y su funcionamiento en salas (art. 236); además el derecho al acceso a la administración de justicia (art. 228).

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 31 de agosto de 1988. Expediente No.S-032.

