



Potestad hermenéutica de la Administración frente a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado*

The Administration's Interpretive Authority
in Relation to the Council of State's
Unification Judgments

Poder hermenêutico da Administração diante
das sentenças de unificação jurisprudencial
do Conselho de Estado

Cristian Andrés Díaz Díez*

* El presente artículo es resultado del proyecto de investigación “Naturaleza y forma de garantía de la transparencia en el ejercicio de la función administrativa en Colombia”, con Código 828-000028, aprobado en el marco de la convocatoria de proyectos de financiación interna de la Universidad EAFIT y adscrito a su Grupo de Investigación Derecho y Poder.

** <https://orcid.org/0000-0001-9139-6941>. Universidad EAFIT. cdiazdi@eafit.edu.co

Recibido: 01/09/2025. Enviado a pares: 17/02/2026
Aceptado por pares: 11/04/2026. Aprobado: 22/04/2026

DOI: 10.5294/dika.2026.35.1.5

Para citar este artículo / To reference this article / Para referenciar este artigo

Díaz Díez, C. A. Potestad hermenéutica de la Administración frente a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. *Dikaion* 35, 1 (2026), e3515. <https://doi.org/10.5294/dika.2026.35.1.5>

Resumen

El objetivo de este trabajo es aclarar si, con el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, desapareció en Colombia la posibilidad de la Administración de apartarse motivadamente de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado por discrepancias razonables en la interpretación normativa. Se parte de la hipótesis de que dicha potestad se conserva, pues el precedente judicial vinculante no exime a la Administración de interpretar y aplicar preferentemente los enunciados constitucionales, legales y reglamentarios. Para corroborarlo, siguiendo una metodología teórica y dogmática, se explican el concepto y la clasificación del precedente. Asimismo, se precisa el carácter vinculante de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y se determina cómo la Administración debe tenerlas en cuenta en su trabajo hermenéutico, especialmente en los supuestos de discrecionalidad administrativa. A partir de estas ideas, se indican las condiciones para que la Administración se aparte válidamente de dichos fallos. Se concluye que su autonomía hermenéutica, con respecto a la del juez, no ha de verse como una amenaza necesaria a la coherencia argumentativa en el discurso práctico racional ni como un menoscabo irremediable de los derechos fundamentales.

Palabras clave

Interpretación; derecho administrativo; extensión de jurisprudencia; hermenéutica jurídica; precedente; sentencias de unificación jurisprudencial; Consejo de Estado; discrecionalidad administrativa.

Abstract

The purpose of this article is to determine whether the amendment introduced by Article 17 of Law 2080 of 2021 eliminated the possibility, under Colombian law, for the Administration to depart, on the basis of reasoned disagreement over the interpretation of legal provisions, from the Council of State's unification judgments. The article advances the hypothesis that such interpretive authority has been preserved, since binding judicial precedent does not relieve the Administration of its duty to interpret and give primary effect to constitutional, statutory, and regulatory provisions. To substantiate this hypothesis, the study adopts a theoretical and doctrinal methodology to examine the concept and classification of judicial precedent. It also analyzes the binding nature of the Council of State's unification judgments and explains how the Administration should take them into account in the exercise of its interpretive function, especially in cases involving administrative discretion. Building on this analysis, the article identifies the conditions under which the Administration may validly depart from such judgments. It concludes that the Administration's interpretive authority, as distinct from that of the judiciary, should not be regarded either as an inherent threat to the argumentative coherence of rational practical reasoning or as an inevitable impairment of fundamental rights.

Keywords

Legal interpretation; administrative law; extension of the effects of unification judgments; legal hermeneutics; judicial precedent; unification judgments; Council of State; administrative discretion.

Resumo

O objetivo deste artigo é esclarecer se, após a entrada em vigor do artigo 17 da Lei 2.080 de 2021, a possibilidade de a Administração se afastar das sentenças de unificação jurisprudencial do Conselho de Estado devido a discrepâncias razoáveis na interpretação normativa desapareceu na Colômbia. Parte-se da hipótese de que essa prerrogativa permanece, uma vez que o precedente judicial vinculante não exige a Administração de interpretar e aplicar preferencialmente enunciados constitucionais, legais e regulamentares. Para corroborar isso, seguindo uma metodologia teórica e dogmática, são explicados o conceito e a classificação do precedente. Também especifica o carácter vinculante das sentenças de unificação jurisprudencial do Conselho de Estado e determina como a Administração deve considerá-las no seu trabalho hermenêutico, especialmente nos casos de discricionariedade administrativa. Com base nessas ideias, são indicadas as condições para que a Administração se afaste validamente dessas sentenças. Conclui-se que sua autonomia hermenêutica, em relação à do juiz, não deve ser vista como uma ameaça necessária à coerência argumentativa no discurso prático racional ou como um prejuízo irreparável dos direitos fundamentais.

Palavras-chave

Interpretação; direito administrativo; extensão da jurisprudência; hermenêutica jurídica; precedente; sentenças de unificação jurisprudencial; Conselho de Estado; discricionariedade administrativa.

Sumario: Introducción. 1. Concepto y clasificación del precedente. 2. Sentencias de unificación jurisprudencial. 3. Potestad hermenéutica de la Administración: reglada y discrecional. 4. Extensión y apartamiento de la sentencia de unificación jurisprudencial. 5. Precedente administrativo y judicial: instrumentos complementarios para garantizar los deberes de coherencia argumentativa e igualdad de trato. 6. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

En Colombia, el artículo 230 de la Constitución Política de 1991 establece que los jueces, en sus decisiones, solo se someten al “imperio de la ley”.¹ Durante años, este enunciado constitucional suscitó una discusión en el sentido de si la jurisprudencia podía considerarse o no fuente formal del derecho y, en su caso, vinculante. En buena medida, este debate se resolvió principalmente en la Sentencia C-836 de 2001, expedida por la Corte Constitucional.² En este pronunciamiento se precisó que si bien, por regla general, la jurisprudencia es criterio auxiliar de la actividad judicial —como señala el segundo inciso del referido artículo—, puede tornarse vinculante para casos análogos futuros cuando consista en la razón principal (*ratio decidendi*) de las providencias adoptadas por la Corte Constitucional o por los demás altos tribunales en su rol de unificadores de jurisprudencia, entre otros eventos.³

Asimismo, en la sentencia se aclaró que la palabra “ley”, en el artículo 230 de la Constitución, no puede interpretarse solo en forma gramatical, sino también teniendo en cuenta un criterio hermenéutico de carácter sistemático. En virtud de este criterio, deben considerarse otras reglas y principios como mandatos a favor de decisiones uniformes en casos semejantes. Entre estas disposiciones se encuentran los artículos 13 y 83 de la Constitución, que consagran, respectivamente, los principios de igualdad y de buena fe. Por consiguiente, de acuerdo con esta pauta interpretativa, dentro del concepto de ley, en sentido amplio, caben las demás fuentes formales vinculantes, como la Constitución, los reglamentos y, en ciertos supuestos, la jurisprudencia.

En los años posteriores a la Sentencia C-836 de 2001, la Corte Constitucional ha reiterado esta tesis⁴. Asimismo, la cultura jurídica ha mitigado su escepticismo respecto de la fuerza vinculante del precedente judicial,⁵ a pesar de

1 República de Colombia, Constitución Política de 1991, *Gaceta Constitucional*, 116, 20 de julio de 1991.

2 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Diego Eduardo López Medina, *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*, 2.ª ed., Bogotá, Legis, Universidad de Los Andes, 2006, pp. 73-107.

4 Juan Carlos Lancheros Gámez, “El precedente constitucional en Colombia y su estructura argumentativa. Síntesis de las experiencias de un sistema de control mixto de constitucionalidad a la luz de la Sentencia T-292 de 2006 de la Corte Constitucional”, *Dikaion* 21, 1 (2012), pp. 170-185.

5 Carlos Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 195-224.

que se conservan planteamientos críticos al respecto.⁶ Una expresión concreta de la valorización de dicho precedente, en el sistema de fuentes del derecho administrativo, se presentó en la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).⁷ Tal cuerpo normativo confirió un valor especial a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Este atributo, del que, por regla general, carecen las demás providencias —distintas a las de unificación de jurisprudencia—, consiste en que son vinculantes para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y también deben tenerse en cuenta por las autoridades administrativas en casos similares futuros. Para tal efecto, dicha ley previó instrumentos para asegurar el respeto de las sentencias de unificación jurisprudencial, como el mecanismo de extensión y el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Incluso, se ha considerado que el Código no solo regula este precedente judicial, sino que también consagra el deber de vinculación al precedente administrativo, es decir, al emanado de la Administración.⁸ Sin embargo, como se verá, aún se discute si, en realidad, esta es una institución prevista en el CPACA.

Este breve contexto sobre el reconocimiento del carácter normativo del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano sirve como punto de partida para exponer el objetivo del presente artículo. Su finalidad es responder a la cuestión de si, con la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021,⁹ se eliminó o no la potestad de la Administración de separarse de la interpretación construida por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial. En efecto, el artículo 102 del CPACA, en su redacción original e incluso en la resultante de la modificación realizada por la Ley 1564 de 2012,¹⁰ establecía que la tercera consideración por la que la autoridad administrativa podía negarse a extender a un tercero los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial que reconociera un derecho era argumentando por qué las normas aplicables no podían interpretarse como el Consejo de Estado lo había hecho en tal sentencia. El artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 102 del CPACA en el sentido de indicar solo dos consideraciones con fundamento en las cuales la autoridad administrativa puede negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia sin mencionar ya la divergencia hermenéutica como razón para abstenerse de aplicar la sentencia de unificación jurisprudencial.

6 Javier Tamayo Jaramillo y Carlos Ignacio Jaramillo J., *El precedente judicial en Colombia. Papel y valor asignados a la jurisprudencia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Ibáñez, 2012.

7 Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, *Diario Oficial*, 47.956, 18 de enero de 2011.

8 Silvia Díez Sastre, *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 66.

9 Congreso de la República de Colombia, Ley 2080 de 2021, “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, *Diario Oficial*, 47.956, 18 de enero de 2011.

10 Congreso de la República de Colombia, Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, 48.489, 12 de julio de 2012.

Sin embargo, la solución al problema planteado no se logra satisfactoriamente apelando a la regla de la derogación tácita. La cuestión merece un análisis más profundo dirigido a esclarecer si la Administración ha perdido la potestad de interpretar las normas constitucionales, legales y reglamentarias que deba aplicar cuando ya han sido interpretadas por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación jurisprudencial. La conjetura¹¹ que se aventura a defender este trabajo es que así se haya suprimido legislativamente esa causal de apartamiento administrativo —por discrepancia hermenéutica con el Consejo de Estado—, no ha desaparecido la potestad de la Administración de interpretar la normativa ni el deber de abstenerse de aplicar la sentencia de unificación jurisprudencial cuando considere razonablemente que el sentido de la norma, deducido por el alto tribunal, es equivocado.

Para sustentar esta hipótesis, se emplean las herramientas conceptuales que ofrece tanto la dogmática jurídico-administrativa como la teoría general del derecho. Desde la primera perspectiva, se efectúa una interpretación de la normativa que regula la aplicación de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en sede administrativa, en armonía con las implicaciones del principio de juridicidad para la Administración. Desde la segunda óptica, se reflexiona acerca de la razonabilidad de concebir a la Administración como “boca” que pronuncia las palabras de la sentencia de unificación jurisprudencial, teniendo en cuenta algunas teorías de la interpretación jurídica y ciertos desarrollos contemporáneos de la metodología aplicativa del derecho administrativo.¹²

En este sentido, el artículo se estructura como sigue. Primero, se analizan el concepto y la clasificación del precedente. En segundo lugar, se explica el significado de las sentencias de unificación jurisprudencial en el sistema de fuentes jurídico-administrativas. En un tercer momento, se precisa su alcance para la Administración, con el objeto de aclarar si son precedentes judiciales vinculantes o parámetros hermenéuticos indicativos, considerando la naturaleza de las potestades regladas y discrecionales que el ordenamiento jurídico atribuye a aquella. En cuarta instancia, se aborda el núcleo del problema, determinando si la Administración tiene competencia para interpretar directamente las normas constitucionales, legales y reglamentarias, aun cuando deba tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, centrando la mirada, especialmente, en el mecanismo de extensión de la jurisprudencia. En quinto lugar, se responde si el precedente administrativo puede considerarse una institución que modula o complementa la fuerza vinculante de dichas sentencias.

11 Karl R. Popper, *Conjeturas y refutaciones*, Barcelona, Paidós, 1983, pp. 57-93.

12 José María Rodríguez de Santiago, *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 11-18.

1. Concepto y clasificación del precedente

El precedente es la razón principal que fundamenta una decisión mediante la cual se aplica el derecho. Esta regla se denomina *ratio decidendi*.¹³ De este modo, el precedente se sitúa en el razonamiento del órgano decisor y, en consecuencia, es un concepto que se incardina en el ámbito de la argumentación jurídica.¹⁴ La razón práctica de los seres humanos exige que, en principio, haya coherencia y, por tanto, universalización del criterio tenido en cuenta en el pasado cuando, en el futuro, los supuestos sean similares.¹⁵ Se ha considerado el imperativo categórico kantiano¹⁶ como inspiración de esta idea.¹⁷ No en vano, es en la motivación en donde puede hallarse la razón principal de lo que se resuelve, en contraste con los argumentos menores, también conocidos como dichos de paso *u obiter dictum*. Esta precisión permite afirmar que la decisión como tal —el *decisum*— no es el precedente. En otras palabras, el precedente no se encuentra en la parte resolutive, sino en la parte motiva —en las consideraciones— de la decisión.

El precedente puede clasificarse según la función de la que emana, de su carácter normativo y de la dirección de sus efectos.¹⁸ De acuerdo con el primer criterio, es admisible aludir a dos tipos de precedente: judicial y administrativo. El precedente judicial surge de las decisiones adoptadas en ejercicio de la función jurisdiccional, que se expresa usualmente en autos y sentencias. Aunque en algunos contextos se plantea la distinción entre precedente y jurisprudencia,¹⁹ en el entendido de que esta última exige la confluencia de varias decisiones judiciales, en Colombia dicho criterio no parece válido, pues la jurisprudencia puede estar contenida en una sola decisión. Así lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-836 de 2001, al indicar que el concepto de doctrina probable, configurado a partir de tres decisiones de la Corte Suprema de Justicia, regulado en el artículo 4 de la Ley 169 de 1896,²⁰ no obsta para considerar jurisprudencia vinculante la *ratio decidendi* de, al menos, una sentencia de las Altas Cortes. Esto significa que para que haya precedente judicial —jurisprudencia— no tiene que existir reiteración. Tampoco se considera que haya diferencia entre precedente judicial y jurisprudencia en el sentido de

13 Rupert Cross y J. W. Harris, *El precedente en el Derecho inglés*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 61-122.

14 Patricia Perrone Campos Mello, "La función de los precedentes como un filtro argumentativo", en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 179; Silvia Díez Sastre, "Derecho administrativo, método y precedente", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 10 (2011), pp. 162-163.

15 Neil MacCormick y Robert Summers, "Introduction", en Neil MacCormick y Robert Summers (eds.), *Interpreting Precedents*, New York, Routledge, 1997, p. 4.

16 Immanuel Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Porrúa, 1996, p. 15.

17 Marina Gascón Abellán, "Racionalidad y (auto) precedente: breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autoprécidente", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 10 (2011), p. 136.

18 Cristian Andrés Díaz Díez, *El precedente en el Derecho administrativo*, Medellín, Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo (CEDA), Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2016, pp. 90-92.

19 Michele Taruffo, "Precedente y jurisprudencia", *Precedente. Revista Jurídica* (2007), pp. 87-90.

20 Congreso de la República de Colombia, Ley 169 de 1896, "Sobre reformas judiciales", *Diario Oficial*, 10.235, 14 de enero de 1897.

que aquel es vinculante, mientras que esta es persuasiva.²¹ Se acoge un sentido amplio de precedente que incluye el obligatorio y el indicativo, porque en ambos casos es un criterio del pasado que podría tenerse en cuenta en el futuro.²² Por su parte, el precedente administrativo es el que nace de las conductas o decisiones producidas al desarrollar la función administrativa. Es preferible emplear la naturaleza de la función, más que la del órgano, para la distinción de estos precedentes, porque, como es sabido, el principio de colaboración armónica permite que la función característica de una rama se ejerza por órganos pertenecientes a otras.²³ En tal sentido, si bien la función administrativa es preponderante en la Rama Ejecutiva, los órganos de las ramas Legislativa, Judicial o de las demás a las que la Constitución concede autonomía pueden ejercer dicha función y, por tanto, generar precedentes administrativos.

En virtud del segundo criterio —del carácter normativo—, es viable distinguir entre precedente vinculante y persuasivo.²⁴ El precedente vinculante —obligatorio— es la *ratio decidendi* que debe tenerse en cuenta en casos análogos futuros, porque así lo determinan las reglas de producción del derecho.²⁵ Esto no obsta para que el órgano decisor se aparte de un precedente vinculante en casos de cambio razonable de criterio (*overruling*) o porque considere que la interpretación efectuada en el caso anterior no es correcta.²⁶ Por ejemplo, la razón fundamental que motiva las decisiones de la Corte Constitucional, contenida en las sentencias de constitucionalidad (C) y en el trámite de revisión de fallos de tutela —sentencias de tutela (T) y de unificación en esta materia (SU)— son precedentes vinculantes.²⁷ El precedente persuasivo —indicativo— es la *ratio decidendi* que puede acogerse en la fundamentación racional de las decisiones posteriores, pero a la cual las reglas de producción del derecho no confieren obligatoriedad; en tal sentido, es una pauta auxiliar o de derecho blando (*soft law*).²⁸ En ambos casos, el precedente es un insumo de la argumentación jurídica. La diferencia es que mientras que el precedente vinculante tiene mayor valor argumentativo por la autoridad que le otorga el derecho,²⁹ el precedente indicativo deriva su fuerza argumentativa, principalmente, de la convicción

21 Esta distinción la comparte Carolina Deik Acostamadiado, *El precedente contencioso administrativo: teoría local para determinar y aplicar de manera racional los precedentes de unificación del Consejo de Estado*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, p. 141.

22 Victoria Iturralde, “El precedente como una fuente de interpretación (perspectiva desde el Derecho continental)”, en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 243.

23 Alejandro Gómez Velásquez, *El deber de colaboración armónica entre los poderes públicos*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2022, pp. 113-114.

24 Luiz Guilherme Marinoni, *Precedentes obligatorios*, Lima, Palestra, 2013, pp. 123-133.

25 Víctor Ferreres y Juan Antonio Xiol, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Fontamara, 2010.

26 Neil Duxbury, *The nature and authority of precedent*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 111-149.

27 Manuel Fernando Quinche Ramírez, *El precedente judicial y sus reglas*, Bogotá, Legis, 2014, pp. 53-85.

28 Daniel Sarmiento, “La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*”, *Cuadernos de Derecho Público*, 28 (2006), p. 224.

29 Leonor Moral Soriano, *El precedente judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2002, pp. 60-63.

racional —de la validez epistémica— de la razón principal de la decisión previa. El enunciado contenido en el segundo inciso del artículo 230 de la Constitución Política, que establece que la jurisprudencia es criterio auxiliar de la actividad judicial, en principio, le otorga el carácter de precedente persuasivo, esto es, no obligatorio. Sin embargo, como se indicó, a lo largo de estas tres décadas se ha producido una revalorización de la jurisprudencia en el sistema de fuentes que refleja la tendencia a considerarla como precedente judicial vinculante.³⁰

De acuerdo con el tercer criterio —la dirección de sus efectos—, se admite la existencia del autoprecedente, del precedente horizontal y del precedente vertical.³¹ Aunque en ocasiones solo se reconocen estos dos últimos tipos de precedente, es importante distinguir el autoprecedente respecto de los demás, principalmente, frente al precedente horizontal. El primero se dirige al mismo órgano que ha adoptado la decisión en el pasado. Desde esta perspectiva, por ejemplo, es autoprecedente para un secretario de despacho de una alcaldía la razón principal del acto administrativo en que ha resuelto una situación jurídica particular en un caso anterior. El precedente horizontal tiene como destinatarios a órganos del mismo nivel de la estructura del Estado en que se ubica el órgano que ha adoptado la decisión de la que emana. Por ejemplo, los precedentes de la Corte Constitucional son horizontales para el Consejo de Estado. El precedente vertical dirige sus efectos sobre órganos inferiores —en términos funcionales o jerárquicos— a aquel que ha decidido. Ejemplo de ello son los precedentes contenidos en las sentencias de las Altas Cortes para los tribunales y jueces. No obstante, esta clasificación ofrece algunas dificultades en la práctica. Por una parte, el autoprecedente y el precedente horizontal, de algún modo, se confunden en aquellos casos en que en el interior de un órgano existe subdivisión de su estructura, como ocurre con las secciones y subsecciones del Consejo de Estado y con las secretarías dentro de una alcaldía. Por otra parte, a veces no es sencillo establecer los límites de la extensión del precedente vertical y horizontal. Aquí caben cuestiones como si las sentencias de la Corte Suprema de Justicia podrían ser precedentes verticales para los tribunales y jueces contencioso-administrativos, o si el criterio de decisión de una entidad descentralizada por servicios de un municipio puede ser precedente horizontal para otro órgano de similar naturaleza y jerarquía, ubicado en el mismo ente territorial.

2. Sentencias de unificación jurisprudencial

El CPACA confiere un valor especial a las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado al establecerlas como decisiones contentivas de precedentes judiciales vinculantes.³² Estos fallos son los que se

30 Bernal Pulido, *El Derecho de los derechos*, op. cit., pp. 147-227.

31 Gascón Abellán, “Racionalidad y (auto) precedente”, op. cit., pp. 134-135.

32 Deik Acostamadiedo, *El precedente contencioso administrativo*, op. cit., p. 146.

expiden en los supuestos previstos en el artículo 270 de dicho cuerpo normativo, modificado por el artículo 78 de la Ley 2080 de 2021. De acuerdo con este enunciado legal, son sentencias de unificación jurisprudencial aquellas que tienen por objeto decidir sobre asuntos de importancia jurídica, económica o social, que unifican la jurisprudencia o esclarecen su sentido, que resuelven los recursos extraordinarios o que se pronuncian de fondo sobre el mecanismo eventual de revisión en controversias relativas a los derechos e intereses colectivos. La modificación normativa indicada amplió el ámbito de las sentencias de unificación jurisprudencial. Mientras que el texto original del artículo 270 establecía que una de las circunstancias que convertía el fallo del Consejo de Estado en una de dichas sentencias era que, mediante él, se unificara o fijara jurisprudencia, con la reforma del artículo 78 de la Ley 2080 de 2021, el enunciado normativo dispone actualmente que son sentencias de unificación jurisprudencial no solo aquellas que unifican o crean tal jurisprudencia, sino también las que precisan su alcance o resuelven las discrepancias sobre su interpretación o aplicación. El precepto aclara que estas sentencias de unificación jurisprudencial no solo son las expedidas con posterioridad al CPACA o a la Ley 2080 de 2021, sino además las proferidas anteriormente, siempre que se adecuen, por lo menos, a alguno de los supuestos referidos.

De este modo, la normativa vigente permite efectuar una clasificación de las providencias contencioso-administrativas y de las del Consejo de Estado en particular, según su grado de obligatoriedad. Por regla general, los órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esto es, los jueces y tribunales contencioso-administrativos, al igual que el Consejo de Estado, expiden autos o sentencias que tienen valor persuasivo o indicativo. Esto deriva del segundo inciso del artículo 230 de la Constitución, que establece que, en principio, la jurisprudencia es fuente secundaria, es decir, cumple un papel auxiliar en la argumentación. El carácter vinculante de la jurisprudencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo únicamente se predica de las providencias de unificación jurisprudencial, que solo puede expedir el Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 270 y siguientes del CPACA. Dicho de otro modo, no todas las decisiones jurisdiccionales contencioso-administrativas contienen precedentes judiciales vinculantes.

Estas decisiones de unificación jurisprudencial pueden contener autoprecedentes, precedentes horizontales y precedentes verticales. Sin embargo, como se expresó, los alcances de esta distinción no siempre son sencillos de definir. Pero, dejando a un lado los casos difíciles, no cabe duda de que, por ejemplo, cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado debe expedir una sentencia que no se enmarca en ninguno de los supuestos del artículo 270 del CPACA, en un caso respecto del cual dicha Sala había dictado previamente una sentencia de unificación jurisprudencial, en principio, debe aplicar el autoprecedente contenido en ella. Tampoco hay duda de que esta sentencia es precedente judicial vertical para un tribunal contencioso adminis-

trativo, por ser inferior funcional, sin perjuicio de los atributos de independencia y autonomía de los jueces reconocidos en el artículo 228 de la Constitución. Las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado también son precedentes horizontales para las demás Altas Cortes, lo que no significa, necesariamente, que sean vinculantes para ellas. La Administración también debe tenerlas en cuenta, no tanto por la verticalidad u horizontalidad —que no es claro que pueda afirmarse entre órganos de distintas ramas del poder público—, sino por mandatos contenidos en la Constitución y en la ley, como los que luego se explicarán.

No obstante, más allá de su previsión legal, la aceptación de la fuerza vinculante de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado ha sido un asunto discutido. Puede afirmarse que la batalla³³ por el control de la interpretación constitucional, que se libró durante la década de los noventa y que se definió, en gran medida, con el reconocimiento de la competencia prevalente de la Corte Constitucional en dicha materia,³⁴ no ha cesado por completo. Como muestra de ello, la concesión de fuerza vinculante a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, por parte del CPACA, dio lugar a demandas en que se atacó tanto la constitucionalidad como la legitimidad política de dicha decisión legislativa. Entre los pronunciamientos de la Corte Constitucional, expedidos como respuesta a algunas de estas demandas, destacan las sentencias C-634³⁵ y C-816 de 2011.³⁶ Estos fallos abordaron el problema de si se ajustaba a la carta política que las sentencias de unificación jurisprudencial del máximo órgano contencioso administrativo debieran tenerse en cuenta por parte de la Administración, de acuerdo con los artículos 10 y 102 del CPACA.

La Corte Constitucional, en las sentencias indicadas, declaró exequibles estas normas, pero condicionó su constitucionalidad. Indicó que estos enunciados normativos solo se ajustaban a la Constitución si se interpretaban en el sentido de que las autoridades administrativas debían considerar preferentemente las decisiones de la Corte Constitucional en las que se hubiesen interpretado las normas constitucionales. En otras palabras, los fallos del Consejo de Estado no deben prevalecer sobre los de aquella en materia de constitucionalidad. Esto se entiende en principio, pero no debió decirse así, en términos absolutos, pues desconoce que el Consejo de Estado también actúa como alto tribunal constitucional al conocer de medios de control como los de nulidad por inconstitucionalidad y protección de los derechos e intereses colectivos.³⁷ De

33 Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, 2.ª ed., Bogotá, Panamericana, 2010, pp. 43-50.

34 López Medina, *El derecho de los jueces*, op. cit., pp. 60-104.

35 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

36 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-816 de 1 de noviembre de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

37 Constitución Política de 1991, artículo 237.2; CPACA, artículos 111.5, 135, 144 y 272-274.

cualquier modo, aunque haya cosa juzgada constitucional —más allá de la validez y legitimidad de la condición impuesta por la Corte Constitucional—, el debate sobre la potestad hermenéutica de la Administración no concluyó con la expedición de esos fallos de constitucionalidad y ni siquiera con la promulgación de la Ley 2080 de 2021. Todavía se discute si la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado hace desaparecer o no la discrecionalidad que las normas constitucionales, legales y reglamentarias, en ciertos eventos, reconocen a la Administración. De esto se ocupa el texto en los próximos apartados.

3. Potestad hermenéutica de la Administración: reglada y discrecional

Como se expresó, los órganos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no son los únicos destinatarios de la fuerza vinculante de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Tal sujeción también se dirige a las autoridades administrativas.³⁸ Este último concepto lo precisa el artículo 2 del CPACA, al indicar que, para efectos de la primera parte de dicho Código, autoridades son los órganos de todas las ramas del poder público, así como los particulares, cuando tales órganos o sujetos privados ejerzan función administrativa. Para mayor claridad, en este artículo se prefiere el concepto de Administración, al hacer referencia a los efectos del precedente judicial, porque, a pesar de la definición contenida en el artículo mencionado, el concepto de autoridad es ambiguo, pues podría entenderse, en otros contextos, como un término que incluye también a sujetos que desempeñan actividades de la función pública distintas de la función administrativa.

Partiendo de este comentario preliminar, lo que interesa resaltar, principalmente, es que el CPACA establece que la Administración también debe observar las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. De un lado, el artículo 10 señala que, al decidir, las autoridades —en el sentido indicado previamente— deben “tener en cuenta” dichas sentencias. De otro lado, el artículo 102 reitera este mandato en el trámite de extensión de la jurisprudencia. De acuerdo con esta regla, las autoridades administrativas deben extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial a terceros que lo soliciten y acrediten encontrarse ante similares supuestos fácticos y jurídicos respecto de aquel a quien se reconoció un derecho en alguna de tales sentencias. El artículo 269 consagra un instrumento procesal para garantizar la aplicación de estas sentencias en sede administrativa. Este trámite permite que el particular, a quien la Administración le negó la solicitud de extensión de la jurisprudencia o a quien no le contestó la petición en un término de treinta

38 Fabio Enrique Pulido Ortiz y Antonio Alejandro Barreto Moreno, *La regla del precedente en el Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad de La Sabana, Temis, 2019, pp. 127-128.

días, acuda, dentro de los treinta días siguientes, al Consejo de Estado para que este determine si, efectivamente, pueden aplicársele los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial.

Considerando la fuerza vinculante del precedente judicial, surge la inquietud de si en aquellos supuestos en que existe sentencia de unificación jurisprudencial, en la materia sobre la cual la Administración debe decidir, su potestad debe concebirse como reglada, necesariamente. Para abordar este problema, es indispensable explicar la diferencia entre la potestad reglada y la potestad discrecional en el ejercicio de la función administrativa. Esta es una distinción importante, de la que se ocupa la metodología aplicativa del derecho administrativo, entendida como el conjunto de parámetros de racionalidad propuestos para adoptar y controlar las decisiones administrativas.³⁹ Al respecto, debe comenzarse señalando que no hay consenso en la teoría del derecho administrativo en cuanto a la definición de este binomio de potestades de la Administración. Aquí sobresalen dos enfoques.

El primero indica que la potestad reglada es aquella en que el ordenamiento solo permite una única interpretación y aplicación válida de la norma, mientras que la potestad discrecional es la facultad que se brinda a la Administración para escoger una entre varias opciones igualmente válidas.⁴⁰ El segundo enfoque teórico expresa que la distinción entre la potestad reglada y la discrecional depende de la densidad de la norma. Es reglada la potestad contenida en una norma que ha efectuado la regulación completa del supuesto de hecho abstracto. Es discrecional la potestad que concede el ordenamiento jurídico a la Administración para crear o completar el supuesto de hecho abstracto de la norma, bien cuando dicha norma es un principio —un mandato de optimización—, bien cuando prevé conceptos normativos indeterminados, lo cual puede suceder incluso en las normas que consagran una programación condicional, entre otros casos.⁴¹

De las indicadas, la primera perspectiva se apoya en la premisa de que los conceptos normativos indeterminados siempre implican un único sentido válido —una “unidad de solución justa” —, incluso en su zona de penumbra, de manera que no admiten discrecionalidad administrativa.⁴² De este modo, se trata de una tesis optimista, en términos hermenéuticos, porque supone la viabilidad de únicas respuestas correctas en el derecho como fundamento de la posibilidad de una interpretación válida singular incluso en ámbitos de in-

39 Rodríguez de Santiago, *Metodología del Derecho administrativo*, op. cit., p. 12.

40 Eduardo García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 3.ª ed., Madrid, Civitas, 1983, pp. 35-36; Tomás-Ramón Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración*, 5.ª ed., Navarra, Aranzadi, 2008, p. 99.

41 Mariano Bacigalupo Saggese, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 181-182; Rodríguez de Santiago, *Metodología del Derecho administrativo*, op. cit., p. 175.

42 García de Enterría, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, op. cit., pp. 32-42.

determinación.⁴³ La segunda perspectiva descrea de la posibilidad de encontrar en las normas de textura abierta sentidos unívocos configurados *a priori* por parte de su autor. Al contrario, considera que muchas veces quien elabora la norma no la colma de contenido o ha tenido la voluntad de dejarla inconclusa para que un operador autorizado la complete. Esta tesis también reconoce que la indeterminación normativa puede obedecer a un rasgo estructural del lenguaje jurídico, no exclusivo de este, sino que es consustancial a todo lenguaje natural: la vaguedad.⁴⁴ En consecuencia, puede calificarse como una tesis escéptica respecto de la posibilidad de una única interpretación verdadera de todas las normas jurídicas. También desde algunos sectores de la teoría general del derecho se ha llamado la atención sobre la existencia de normas jurídicas que conceden amplio margen de interpretación. La consideración de que de una disposición normativa —esto es, de un enunciado lingüístico— pueden derivar distintas normas jurídicas va en la línea de este enfoque.⁴⁵ En tal sentido, la definición de la discrecionalidad administrativa como potestad de la Administración para crear o completar la norma es coherente con esta concepción de la filosofía del derecho.⁴⁶

En el presente artículo se comparte la segunda perspectiva teórica porque es la que mejor explica lo que sucede realmente en la práctica jurídico-administrativa. Con arreglo a este criterio, puede afirmarse que las normas que la Administración debe aplicar siempre son susceptibles de interpretación. Los sujetos que ejercen la función administrativa no se comportan simplemente como “bocas” que pronuncian las palabras de la ley. Tanto cuando la competencia es reglada como cuando es discrecional, la Administración goza de un margen hermenéutico, es decir, puede deducir el sentido —o los sentidos— del enunciado lingüístico en que reposa la potestad. Ahora bien, la amplitud de este margen varía en ambos casos: disminuye cuando la potestad es reglada y aumenta cuando es discrecional. En el primer evento, la Administración debe hacer inteligible el sentido de las palabras de la disposición normativa. Aquí la interpretación es epistémica. En el segundo, además de ello, debe terminar de configurar el enunciado, de forma que su interpretación es también normativa o valorativa. Dicho de otra manera, tratándose de la potestad discre-

43 Ronald Dworkin, *El imperio de la justicia. De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica*, 2.ª ed., Barcelona, Gedisa, 2012, pp. 164-165.

44 H. L. A. Hart, *El concepto de Derecho*, 3.ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, p. 169; Timothy A. O. Endicott, *La vaguedad en el Derecho*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2006, pp. 65-68; Juan Igartua Salaverría, “Conceptos indeterminados y hechos del Derecho”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* 36 (1993), pp. 272-273; Genaro Carrió, *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 2001, pp. 21-58.

45 Riccardo Guastini, *Interpretar y argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, pp. 79-81.

46 Lorena Ramírez Ludeña, “La práctica del Derecho administrativo. Un comentario crítico de Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa, de José María Rodríguez de Santiago”, *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico* 22 (2017), p. 183.

cional la Administración no es solo ejecutora, sino, en cierto modo, también creadora del derecho.⁴⁷

Esto no necesariamente sucede como consecuencia de un defecto del ordenamiento jurídico.⁴⁸ El dinamismo que requiere la actuación administrativa en el Estado social de derecho exige que haya normas finalistas o, en general, preceptos que no contengan una programación acabada para que la Administración pueda llenarlos de contenido según el juicio de oportunidad que efectúe en cada caso. La idea de que siempre hay fórmulas normativas que contienen instrucciones detalladas se asienta en el noble sueño de la sabiduría del legislador, en cuanto sujeto omnisciente, que prevé todo lo que sucederá.⁴⁹ Esto, además de que es problemático epistemológicamente, puede obstaculizar la eficacia de la función administrativa y, por ende, la satisfacción de los fines constitucionales cuya tutela se encomienda a la Administración, pues la discrecionalidad permite que, en cada caso, se decida lo que resulta más idóneo para el logro de estos objetivos.⁵⁰ Adicionalmente, como se precisa en el próximo apartado, los órganos administrativos también gozan de legitimación democrática. En consecuencia, no se puede esgrimir frente a ellos el argumento de que si interpretan el derecho usurpan fatalmente la función del legislador, dado que, se supone, este es el único que cuenta con tal legitimación para crear el derecho.⁵¹

Pues bien, la tesis de que la interpretación contenida en la sentencia de unificación jurisprudencial es intangible para la Administración parece basarse en el sesgo de que, con tal providencia, esta pierde su potestad hermenéutica. Incluso desde la perspectiva teórica que proclama la viabilidad de la única respuesta válida de las normas indeterminadas ese planteamiento es cuestionable. Puede admitirse que en el contexto del Estado constitucional rige una pretensión de corrección que debe fundamentarse no solo en premisas lógicas, sino también, en cierto modo, éticas, derivadas de la primacía de los derechos consagrados en la Constitución. Pero no se trata de un objetivismo moral ab-

47 Hugo Alberto Marín Hernández, *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 177.

48 María Mercè Darnaculleta Gardella, "Rasgos del Derecho administrativo contemporáneo", en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. I. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 385.

49 Diego Eduardo López Medina, *La letra y el espíritu de la ley. Reflexiones pragmáticas sobre el lenguaje del derecho y sus métodos de interpretación*, Bogotá, Universidad de los Andes, Temis, 2008, p. 2.

50 Luciano Parejo Alfonso, *Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias: un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 22-41.

51 Francisco Velasco Caballero, *Administraciones públicas y Derechos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pp. 51-52; Luis Arroyo Jiménez, "Las bases constitucionales del Derecho administrativo", en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. I. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 641-646. En contra, Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 5.ª ed., Madrid, Civitas, 2000, pp. 33-72.

soluta, sino de la posibilidad de elaborar razones para actuar en el marco del discurso práctico racional.⁵²

Entender que la interpretación de las disposiciones normativas, efectuada por el Consejo de Estado en el precedente judicial, no es susceptible de cuestionarse por parte de la Administración; es continuar el formalismo jurídico, ya no en el parlamento, sino en los tribunales. Implica también asumir que esa interpretación es universalmente correcta y no admite discusión, lo que resulta, por lo menos, sospechoso en términos cognoscitivos. El reconocimiento de la dimensión argumentativa del derecho implica acoger también a los órganos administrativos como sujetos que pueden —en sentido deontológico— desplegar un discurso racional. Por tanto, esto no debe llevar a aceptar que la interpretación administrativa pueda sustituir a la judicial de modo arbitrario. En la práctica de la argumentación jurídica, la corrección de las razones esgrimidas admite un control intersubjetivo. Por ello, el desconocimiento del precedente judicial, sin motivación razonable, puede afectar la validez de la decisión administrativa. Así sucede, por ejemplo, cuando esta incurre en vulneración de la igualdad y de la buena fe, expresada en la confianza legítima.

4. Extensión y apartamiento de la sentencia de unificación jurisprudencial

Las anteriores consideraciones ofrecen herramientas teóricas para abordar la cuestión de si la Administración puede apartarse o no de la interpretación efectuada por el Consejo de Estado en las sentencias de unificación jurisprudencial. Esta pregunta es pertinente a raíz de la Ley 2080 de 2021, expedida con el objeto de reformar el CPACA y descongestionar la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. El artículo 17 de la Ley 2080 modificó el artículo 102 del CPACA que regula el trámite de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Este es un procedimiento en virtud del cual un tercero que considere encontrarse en un supuesto fáctico y jurídico similar al de alguien a quien se reconoció un derecho en una sentencia de unificación jurisprudencial solicita la extensión de los efectos de dicho fallo. El procedimiento se compone de dos etapas. La primera se desarrolla en sede administrativa y puede concluir con un acto administrativo expreso que reconozca o niegue la extensión de la jurisprudencia, o con un acto administrativo ficto derivado del silencio administrativo negativo, cuando han transcurrido treinta días sin respuesta. La segunda etapa se lleva a cabo en sede judicial, en la medida en que el artículo 269 del CPACA permite que la persona a quien la Administración negó

52 Para una explicación de esta dimensión argumentativa del Derecho, véase, entre otros, a Manuel Atienza Rodríguez, “Una filosofía del derecho para el mundo latino. Otra vuelta de tuerca”, *Revista CAP Jurídica Central* 4 (2019), p. 57.

la solicitud o no le contestó pida al Consejo de Estado extenderle los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial.⁵³

De las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 interesa destacar la que atañe a la posibilidad de la Administración de negar la extensión de la jurisprudencia por discrepancia hermenéutica con el Consejo de Estado. En la redacción original del artículo 102 del CPACA se establecía que una de las razones —la tercera— que podía aducir la Administración para negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia era argumentando, en forma clara y razonada, por qué las normas aplicables no debían interpretarse como lo había hecho la sentencia de unificación jurisprudencial. Esta causal se conservó incluso tras la exigencia de la solicitud previa de concepto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, contenida en el artículo 614 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

El artículo 17 de la Ley 2080 de 2021, que establece el texto vigente del artículo 102 del CPACA, omite esa tercera causal. En efecto, la nueva redacción del enunciado normativo indica que la Administración puede negar la extensión de la jurisprudencia con fundamento en una de dos consideraciones. La primera consiste en no conceder dicha extensión con el argumento de que deben practicarse pruebas para demostrar que el solicitante carece del derecho reconocido a otro sujeto en la sentencia de unificación jurisprudencial. Esta, como se advierte, no es una decisión definitiva, sino de trámite. La segunda razón por la que la Administración podría negarse a aplicar los efectos del fallo es justificando por qué la situación del peticionario es diferente a la de quien se otorgó el derecho en la sentencia de unificación jurisprudencial. El legislador ya no menciona la tercera causal a la que se ha aludido, prevista en el texto inicial del artículo 102. En consecuencia, se ha debatido si, con esta reforma, se ha eliminado la potestad de la Administración de apartarse de la interpretación normativa realizada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial.

Tal potestad no ha desaparecido, como se argumentará seguidamente. Antes de ello, debe reconocerse que, con base en el concepto de derogación tácita, puede construirse un argumento en contra de esta afirmación.⁵⁴ Esta forma de derogación se presenta cuando el autor de un enunciado normativo regu-

53 María Luisa Domínguez Barragán, "Extensión de efectos de sentencias españolas versus extensión de jurisprudencia colombiana: comparación de sistemas análogos en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo desde la perspectiva española", *AIS: Ars Iuris Salmanticensis* 9, 2 (2021), pp. 112-120; Mario Aguilera Martín y Juan Aponte González, "La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 18 (2017), pp. 93-96; Elizabeth Beltrán Acosta, "Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dialógico", *Revista Digital de Derecho Administrativo* 20 (2018), pp. 398-405.

54 En tal sentido, véase a Yenny Andrea Celemin Caicedo, "Silencios de la Ley 2080 de 2021 que reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la discusión sobre la positivización del precedente judicial en Colombia", *Dikaion* 31, 1 (2022), p. 144.

la de nuevo la materia de este, sin expresar que lo elimina o sustituye.⁵⁵ En tal sentido, podría afirmarse que el legislador derogó tácitamente la tercera causal que podía aducir la Administración para no extender los efectos de la sentencia de unificación jurisprudencial, dado que trató otra vez el tema, dejando solo dos causales y sin hacer referencia a aquella. El argumento es razonable. Sin embargo, no es suficiente para demostrar la inexistencia de la potestad de la Administración de apartarse de la sentencia de unificación jurisprudencial por discrepancia hermenéutica, como pasa a explicarse.

En apoyo de dicha potestad pueden esgrimirse cuatro argumentos. Los dos primeros a los que se aludirá son dogmáticos; los dos últimos, teóricos. El primer argumento se estructura a partir de la interpretación sistemática del artículo 102 con otras disposiciones normativas. Con fundamento en este criterio, es válido sostener que la Administración pública puede negarse a compartir la misma interpretación contenida en la sentencia de unificación jurisprudencial en la medida en que aquella también está autorizada por el ordenamiento jurídico para interpretar las normas aplicables. Como muestra de ello, el artículo 10 del CPACA reconoce que la Administración puede interpretar directamente las normas, aun cuando deba tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial. Sin embargo, ese deber de la Administración, de considerar dichas sentencias en su actividad hermenéutica, no ha de entenderse en el sentido de que tenga que obedecer ciegamente la interpretación contenida en ellas, sino como un mandato que le exige integrarlas dentro de los criterios con los que debe efectuar por sí misma la interpretación de la normativa superior.⁵⁶

El segundo argumento es, al mismo tiempo, de autoridad y de jerarquía normativa.⁵⁷ La Corte Constitucional, en la Sentencia C-816 de 2011, que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 102 del CPACA, reconoció a la Administración la potestad de apartarse de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Le permite negarse a extender los efectos de estos fallos cuando considere que su interpretación sea más respetuosa de la legislación. Se da por supuesto que el artículo 4 de la Constitución la habilita para aplicar la excepción de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional, en el fallo mencionado, ratifica también la posibilidad de la Administración de inaplicar el precedente judicial contencioso-administrativo por ser contrario a la ley. Este condicionamiento, es decir, el precedente constitucional, no quedó derogado por la Ley 2080 de 2021. Según la Corte Constitucional, esta es una facultad que no puede negarse a la Administración porque salvaguarda la preeminencia de la ley sobre la jurisprudencia como fuente del derecho. Si la interpretación administrativa de las normas constitucionales, legales y

55 Giovanni Tarello, *La interpretación de la Ley*, Lima, Palestra, 2013, p. 152.

56 Andrés Fernando Ospina Garzón, “La extensión de efectos de una sentencia de unificación: ¿mecanismo de resolución de litigios?”, en Andrés Fernando Ospina Garzón (ed.), *Horizontes del contencioso administrativo. Tomo I. El contencioso administrativo no jurisdiccional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022, p. 307.

57 Deik Acostamadiedo, *El precedente contencioso administrativo*, op. cit., pp. 380-382.

reglamentarias es más válida que la interpretación que de esas normas ha efectuado el Consejo de Estado, la Administración debe seguir su propio criterio hermenéutico. Dicho de otro modo, la interpretación ilegal del órgano judicial no ata a la Administración. Pero esto debe quedar motivado suficientemente.

La Corte Constitucional, en las sentencias C-634 y C-816 de 2011, declaró además exequibles los artículos 10 y 102 del CPACA, bajo la condición de que se entienda que la Administración debe tener en cuenta los fallos de aquella que interpreten normas constitucionales, en forma preferente, antes que las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado. Para cumplir con este mandato, la Administración debe hacer un ejercicio hermenéutico que le permita saber cuáles son las disposiciones normativas aplicables y cómo entran en juego los criterios interpretativos de ambos tribunales. Esto significa que la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial no puede llevar a una subsunción automática del caso administrativo en el fallo, sino que implica una actividad interpretativa rigurosa para examinar la procedencia de aplicar o no dicha sentencia.

El tercer argumento es epistémico. Si se admite que tanto en la potestad administrativa reglada como en la discrecional se puede interpretar el derecho, solo que —como se explicó— con mayor o menor margen hermenéutico, no es razonable sostener que, por el solo hecho de existir una sentencia de unificación jurisprudencial que haya interpretado los enunciados normativos que deba aplicar la Administración, esta pierda la facultad de realizar dicha interpretación. A lo sumo, la sentencia de unificación jurisprudencial puede condicionar el ámbito de la interpretación administrativa, pero no la suprime. El precedente judicial se comporta en este escenario como fuente de interpretación,⁵⁸ mas no impide que el precepto normativo, cuyo sentido semántico acogió la sentencia, se continúe interpretando. Esto es más patente cuando hay potestades discrecionales. Si la discrecionalidad administrativa es, como se indicó, la potestad que el ordenamiento jurídico brinda a la Administración de crear o complementar el supuesto de hecho inacabado de la norma, esta es una potestad que se conserva aun cuando exista una sentencia de unificación jurisprudencial.

En efecto, en la potestad discrecional la Administración dispone de una cascada de criterios de tipo jurídico, político, científico y, en general, de eficiencia o eficacia, para elaborar los argumentos objetivos que le permiten construir la norma de conducta.⁵⁹ Las sentencias de unificación jurisprudencial aportan criterios, esencialmente jurídicos, que sirven como elementos objetivos para que la Administración cree o complete la norma. Esta norma se configura en

58 Iturralde, “El precedente como una fuente de interpretación (perspectiva desde el Derecho continental)”, *op. cit.*, pp. 245-246.

59 Tanto la idea como su explicación integral pueden consultarse en Rodríguez de Santiago, *Metodología del Derecho administrativo*, *op. cit.*, pp. 57-123.

diálogo con el precedente, que exige, para su aplicación, un razonamiento analógico distinto del que debe efectuarse al aplicar los textos normativos constitucionales, legales y reglamentarios.⁶⁰ En tal sentido, la sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado no convierte en reglada la potestad discrecional de la Administración, pues la discrecionalidad administrativa no puede sustituirse por la judicial *ipso iure*.

Es cierto que la *ratio decidendi* se estructura como regla,⁶¹ pero, aunque ello sea así, no quiere decir que transforme en reglada la interpretación de la norma constitucional, legal o reglamentaria que hubiese atribuido discrecionalidad administrativa, pues esta debe ejercerse por la Administración, no por el juez. Tal como se ha indicado con respecto al precedente administrativo, puede afirmarse que el precedente judicial no elimina la discrecionalidad administrativa porque esta depende del grado de densidad normativa previsto en la norma constitucional, legal o reglamentaria. El precedente no es una de dichas normas, sino un criterio para la aplicación de estas.⁶² En tal sentido, si el enunciado normativo otorga discrecionalidad administrativa, esta no queda reducida a cero por la existencia de un precedente judicial o administrativo. La obligación que surge del *stare decisis*, para la Administración, es tener en cuenta el precedente en la instancia de interpretación de la norma y cumplir la carga de efectuar, en su caso, una argumentación suficiente de por qué se apartará de él.

El cuarto argumento es político y deriva de lo que acaba de expresarse. Es cierto que el control jurisdiccional de la Administración es un pilar del Estado de derecho que garantiza el sometimiento de aquella al ordenamiento jurídico.⁶³ Pero también lo es que la Administración cuenta con mayor legitimidad democrática de origen, con respecto al Consejo de Estado, para interpretar la normativa aplicable, por lo menos cuando se trata de enunciados normativos que le atribuyen a aquella discrecionalidad.⁶⁴ Más aún, la pretensión de suprimir esta discrecionalidad administrativa, mediante el precedente contenido en las sentencias de unificación jurisprudencial, puede socavar no solo el principio democrático, sino también el principio de legalidad. Podría comprometerse negativamente el principio democrático porque la cadena de legiti-

60 Deik Acostamadiedo, *El precedente contencioso administrativo*, op. cit., pp. 297-298.

61 Carlos Bernal Pulido, “El precedente y la ponderación”, en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, p. 109.

62 Díez Sastre, *El precedente administrativo*, op. cit., pp. 295-297.

63 Alejandro Huergo Lora, “Control judicial de la Administración”, en Francisco Velasco Caballero y M. Marcè Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Marcial Pons, 2023, p. 854.

64 Diana Santiago Iglesias, *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo. Un estudio desde la óptica de los principios de igualdad y seguridad jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 150; Hans-Heinrich Trute, “Die demokratische Legitimation der Verwaltung”, en Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann y Andreas Voßkuhle (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München, C.H. Beck, 2006, pp. 315 y ss.

mación une más a la Administración que a los jueces con el pueblo.⁶⁵ Además, generalmente, son los órganos de representación popular —por ejemplo, el Congreso de la República, el Gobierno nacional y los cuerpos colegiados territoriales (asambleas departamentales y concejos municipales o distritales), entre otros— los que han querido que aquella tenga discrecionalidad y los que, por tanto, le han reservado esta potestad hermenéutica. También podría afectarse el principio de legalidad, porque si han sido las normas constitucionales, legales y reglamentarias las que han consagrado la discrecionalidad administrativa, eliminarla en virtud del precedente judicial es contrario a la voluntad del autor de la norma y al contenido de esta.

Ahora bien, el apartamiento administrativo de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado podría entrar en tensión con principios constitucionales como los de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima, derivados, entre otras disposiciones, de los artículos 13 y 83 de la Constitución. Esta es la razón por la cual ha llegado a sostenerse que la Administración debe vincularse al precedente judicial obligatorio de manera intensa e incondicionada, ya que de lo contrario su conducta podría tornarse arbitraria y lesiva de tales postulados, además de configurarse una posible responsabilidad penal y disciplinaria en los servidores públicos.⁶⁶ La Corte Constitucional, por ejemplo, defendió esta vinculación fuerte de la Administración a la jurisprudencia obligatoria de los altos tribunales en la Sentencia C-634 de 2011. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional consideró que, de acuerdo con el artículo 228 de la Constitución, al apartamiento del precedente judicial vinculante solo era una facultad de los jueces, no de la Administración. Sin embargo, también se ha reconocido que el precedente judicial vinculante, incluido el contenido en las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, no implica necesariamente un mandato rígido para la Administración, puesto que esta puede apartarse de aquel en ciertos casos, sin violar los derechos fundamentales.⁶⁷ La misma Corte Constitucional aceptó esta potestad, entre otras, en las sentencias T-566 de 1998,⁶⁸ T-545 de 2004,⁶⁹ C-539 de 2011,⁷⁰ C-816 de 2011 y C-588 de 2012.⁷¹ Una variante de esta tesis es el planteamiento que solo admite tal posibilidad de apartamiento en la aplicación oficiosa de las sentencias de unificación jurisprudencial por parte de la Administración —regulada en el

65 Ernst Wolfgang Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 55, 58.

66 Augusto Hernández Becerra, "Lectura del nuevo Código como carta de derechos ciudadanos ante la Administración", en Augusto Hernández Becerra (ed.), *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Consejo de Estado, Milenio Editores e Impresores, 2011, pp. 56-57.

67 Héctor Santaella Quintero, "La sujeción de la Administración a los precedentes jurisprudenciales", en José Luis Benavides (comp.), *Contribuciones para el sistema de precedentes jurisprudencial y administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 147, 159, 170; Deik Acostamadiedo, *El precedente contencioso administrativo*, op. cit., pp. 381-382, 402.

68 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-566 de 7 de octubre de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

69 *Ibid.*, Sentencia T-545 de 28 de mayo de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

70 *Ibid.*, Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

71 *Ibid.*, Sentencia C-588 de 25 de julio de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.

artículo 10 del CPACA—, y no cuando esta debe extender los efectos de dichas sentencias a un tercero que lo solicite, de conformidad con el artículo 102 del mismo Código.⁷² Sin embargo, como se ha indicado, también en el trámite de extensión de la jurisprudencia sigue vigente la facultad hermenéutica de la Administración porque así lo confirman varios fallos de la Corte Constitucional.

Por tanto, es factible salvaguardar razonablemente los principios constitucionales señalados sin necesidad de estatuir un sistema de precedente judicial rígido que cercene la potestad hermenéutica de los órganos administrativos. En tal sentido, la Administración puede garantizar los derechos de los administrados si justifica con solvencia y validez por qué no se sujetará a la sentencia de unificación jurisprudencial. Incluso en el sistema anglosajón, en el que rige fuertemente la regla de *stare decisis*, se permite que, mediante técnicas como el *distinguishing* y el *overruling*, se matice o modifique el alcance de los precedentes.⁷³ Por tal razón, el apartamiento de la interpretación del Consejo de Estado no conduce indefectiblemente a una violación de la igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima. La Administración puede motivar con suficiencia y claridad por qué los enunciados normativos deben interpretarse de otro modo, cumpliendo los parámetros del discurso práctico racional, es decir, observando reglas similares a las que se exigen a los jueces para separarse de los precedentes de las Altas Cortes.

Para que la Administración pueda apartarse válidamente del precedente judicial contenido en las sentencias de unificación jurisprudencial debe observar una conducta acorde con los estándares de la argumentación racional y el principio de juridicidad. En efecto, la Corte Constitucional ha admitido esta potestad administrativa condicionándola a requisitos argumentativos que buscan proteger los derechos fundamentales y la coherencia del sistema jurídico. La modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 al artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 no deja sin vigencia esta jurisprudencia constitucional consolidada. En tal sentido, la Corte Constitucional ha supeditado dicha inaplicación del precedente judicial por parte de la Administración a una serie de requisitos que se sintetizan seguidamente. Las autoridades administrativas deben cumplir una carga de motivación suficiente, esto es, deben expresar con claridad razones sólidas sobre por qué no comparten la interpretación contenida en la providencia de la Alta Corte. Asimismo, en esta justificación, la Administración debe examinar los argumentos interpretativos del órgano judicial, aun cuando se aparte de ellos. Además, debe procurar que las posturas hermenéuticas contrarias a las interpretaciones contenidas en la jurisprudencia vinculante no produzcan cambios intempestivos que atenten contra la confianza legítima.

72 Andrés Fernando Ospina Garzón, “Comentarios del capítulo”, en José Luis Benavides (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y Concordado*, 3ª. ed. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2025, p. 122.

73 Cross y Harris, *El precedente en el Derecho inglés*, op. cit., pp. 134, 155-157.

En definitiva, aunque la Administración conserva una potestad hermenéutica que le permite desentrañar el sentido de los preceptos normativos que también ha interpretado el órgano judicial y, en su caso, apartarse del criterio racional de este, solo puede optar por esta vía si cumple los parámetros señalados en la jurisprudencia constitucional explicada.⁷⁴

El hecho de que el Consejo de Estado replantee en ocasiones sus sentencias de unificación jurisprudencial demuestra que no es infalible y que la Administración también podría brindar razones válidas para apartarse de esta jurisprudencia. A modo de ejemplo, la sentencia de unificación jurisprudencial de 19 de noviembre de 2012, de la Sección Tercera del Consejo de Estado,⁷⁵ que definía los presupuestos para la procedencia de la compensación por enriquecimiento injustificado, en el marco de la *actio in rem verso*, generó por años múltiples discusiones en sede administrativa. Algunos operadores jurídicos consideraban que las tres causales señaladas en dicho fallo eran poco razonables porque dejaban por fuera supuestos que ameritaban el pago de lo ejecutado por alguien a favor de la entidad estatal, sin que hubiese contrato, o al margen de este. Por ello, la misma Sección, en sentencia de 31 de julio de 2025,⁷⁶ luego de casi 13 años y sin que la normativa aplicable cambiara, modificó dicha jurisprudencia. En su lugar, indicó que la procedencia de tal compensación económica no se limita a hipótesis taxativas —como las que consagraba la sentencia de 19 de noviembre de 2012—, sino a que la actuación sea lícita, a que se reúnan los elementos del enriquecimiento injustificado y a que la ejecución de actividades sin respaldo contractual haya obedecido a razones extraordinarias y a la necesidad de garantizar el interés general. Esta es la tesis actual en la materia. Argumentos similares podrían haberse expresado por parte de la Administración, cumpliendo con el deber de argumentación clara y completa, para apartarse de una hermenéutica jurídica que conducía a veces a soluciones contrarias a postulados como la buena fe y la confianza legítima.

5. Precedente administrativo y judicial: instrumentos complementarios para garantizar los deberes de coherencia argumentativa e igualdad de trato

El artículo 10 del CPACA establece que, en el momento de decidir, la Administración debe interpretar de manera uniforme los enunciados normativos que ha de aplicar frente a similares circunstancias fácticas y jurídicas. Asimismo, dicho artículo expresa que, para cumplir esa finalidad, las autoridades

74 Véanse, entre otras, las sentencias T-566 de 1998, T-545 de 2004, C-816 de 2011 y C-588 de 2012.

75 Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación jurisprudencial de 19 de noviembre de 2012, radicado 3001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

76 Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación jurisprudencial 2025CE-SUJ-3-001 de 31 de julio de 2025, Rad. 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57.464), C. P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

administrativas deben observar las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, en las que se hayan interpretado tales normas. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-634 de 2011, señaló que, sin perjuicio de lo anterior, su jurisprudencia prevalece. Ha surgido por tanto la inquietud de si el artículo 10 del CPACA concede efectos vinculantes al denominado precedente administrativo, o si lo que hace, únicamente, es convertir en obligatorio para la Administración el precedente judicial contenido en las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado y en las de la Corte Constitucional.⁷⁷

Es válido afirmar que dicho artículo, al ratificar el deber constitucional de la Administración de interpretar en forma semejante casos análogos, exige que esta respete su propio precedente. El fundamento normativo de esta regla de vinculación al criterio de decisión empleado en el pasado, más que el precedente administrativo como tal, está constituido por principios como los de igualdad, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y buena administración, que exigen de la Administración coherencia argumentativa y estabilidad en sus decisiones. Dicho de otra manera, el respeto del precedente administrativo se proyecta, antes que nada, como consecuencia de la satisfacción del principio de juridicidad. De este modo, así como se indicó que el precedente judicial es un criterio jurídico que puede servir a la Administración para acotar su norma de conducta, en forma similar puede afirmarse que el precedente administrativo es un criterio objetivo de naturaleza homóloga que, aunque condiciona el ejercicio de la discrecionalidad, no la hace desaparecer.⁷⁸

Los precedentes judicial y administrativo son, pues, elementos de juicio o herramientas auxiliares en la interpretación que debe efectuar la Administración de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que ha de aplicar. Tanto la *ratio decidendi* administrativa como la judicial, pueden ser criterios objetivos para crear o completar la norma de conducta aplicable cuando el texto inicial del enunciado constitucional, legal o reglamentario concede discrecionalidad a la Administración. Si ello es así, no hay, *a priori*, un fundamento jurídico suficiente que permita afirmar que el precedente judicial incluido en una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado debe preferirse al precedente administrativo. Según se ha dicho, tanto el control judicial de la Administración como la potestad hermenéutica de esta se reconocen por el ordenamiento jurídico. Además, no necesariamente la interpretación constitucional, legal y reglamentaria de la sentencia de unificación jurisprudencial es

77 Enrique José Arboleda Perdomo, *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Legis, 2011, pp. 28-30; Ricardo Quecán Gamba, "El precedente administrativo en Colombia: implicaciones y dificultades", *Estudios Socio-Jurídicos* 22, 1 (2020), pp. 375-385; Jesús David Londoño Bedoya, "El precedente administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano", *Summa Iuris* 2, 2 (2014), pp. 195-214; Cristian Enrique Cabarcas Mercado, "El precedente administrativo en Colombia: un estudio a su naturaleza jurídica", *Derectum* 4, 2 (2019), pp. 11-25.

78 Díez Sastre, *El precedente administrativo*, op. cit., pp. 295-298.

la correcta o la más admisible. Por esa razón, la Sentencia C-816 de 2011 avaló el apartamiento administrativo del fallo para hacer primar la aplicación de la ley. En consecuencia, la sentencia de unificación jurisprudencial no cumple, para la Administración, una función nomofiláctica absoluta —de petrificación de una interpretación correcta única—,⁷⁹ sino que define una interpretación *ex ante* que la Administración debe tener en cuenta, pero considerando también otros argumentos hermenéuticos.

Lo que determina si, en el caso concreto, debe prevalecer el criterio decisorio que la Administración empleó en el pasado, o si debe primar el utilizado por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación jurisprudencial, es la decisión hermenéutica basada en el estudio de la validez de las reglas y en la adecuada ponderación de los principios en conflicto.⁸⁰ Por ejemplo, si, previamente, la Administración había evaluado un proyecto de infraestructura como viable, por considerar que era respetuoso de los principios ambientales, y la interpretación efectuada por el Consejo de Estado en una sentencia de unificación jurisprudencial conduce al resultado contrario, ante un caso análogo,⁸¹ la Administración debe adoptar su decisión teniendo en cuenta —examinando— tanto el propio precedente como el judicial. En consecuencia, debe determinar si, en el supuesto específico, se garantizan de manera más proporcionada los mandatos de optimización comprometidos continuando vinculada al precedente administrativo o aplicando el del Consejo de Estado. Como se observa, las sentencias de unificación jurisprudencial no eliminan la potestad hermenéutica de la Administración, pues ello podría menoscabar tales principios en la medida en que no permitiría consultar las nuevas circunstancias ni efectuar el adecuado balance de todos los argumentos jurídicos relevantes.

Por consiguiente, el reconocimiento de la potestad hermenéutica de la Administración, ante la jurisprudencia, no conduce, de manera indefectible, al desconocimiento del deber de garantizar los principios constitucionales que fundamentan la obligación de respetar el precedente. Entre estos principios se cuentan la igualdad, la buena fe, la confianza legítima y la seguridad jurídica. No cabe duda de que los órganos administrativos deben, también, salvaguardar los derechos fundamentales. En tal sentido, así como tienen que hacerlo los jueces, han de identificar la normativa aplicable en cada supuesto para determinar si procede directamente la subsunción o la ponderación. Por ejemplo, cuando el texto normativo está redactado como un principio —como un mandato de optimización—, la Administración debe establecer la mejor forma de concretarlo en cada caso. Para ello, debe aplicar el principio de pro-

79 Para un estudio de esta función nomofiláctica de la jurisprudencia contencioso-administrativa, véase Santiago Iglesias, *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo*, op. cit., pp. 131-140.

80 Bernal Pulido, “El precedente y la ponderación”, op. cit., pp. 112-124.

81 Thomas Bustamante, “La función de la analogía en el precedente: acerca de la tercera operación jurídica básica de Alexy”, en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 136-137.

porcionalidad, examinando la necesidad de la medida, su idoneidad y su proporcionalidad en sentido estricto. De este modo puede establecer la regla de preferencia condicionada que justificará su decisión.⁸² En suma, la discrecionalidad administrativa debe dejar de verse como el inevitable “caballo de Troya” del Estado de derecho.⁸³

6. Conclusiones

El otorgamiento de fuerza vinculante al precedente administrativo y judicial, en el CPACA, puede considerarse una expresión de la constitucionalización del derecho administrativo, en la medida en que fortalece la garantía de postulados constitucionales como los de igualdad, buena fe y confianza legítima. Esto significa que, al adoptar sus decisiones, tanto la Administración como la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben respetar la *ratio decidendi* de sus resoluciones pasadas. No obstante, el CPACA no confiere igual valor a todas las sentencias. Únicamente reviste del carácter de jurisprudencia vinculante a las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en los supuestos indicados en el artículo 270, que pueden contener tanto autoprecedentes como precedentes horizontales y verticales. Asimismo, los artículos 10, 102 y 269 de dicho Código establecen que las autoridades administrativas, independientemente de su nivel jerárquico, también deben tener en cuenta dichas sentencias.

Sin embargo, el deber de tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado, a cargo de los órganos administrativos, no elimina la potestad hermenéutica de estos con respecto a los enunciados normativos constitucionales, legales y reglamentarios que han de aplicar en cada caso. Los precedentes de unificación del Consejo de Estado son vinculantes, pero solo en el sentido de que deben analizarse como parte fundamental de los elementos que se tienen que considerar para interpretar las normas, es decir, para adoptar la decisión interpretativa. No son vinculantes en el sentido de que la Administración deba seguirlos acríticamente, como si fueran reglas en las que solo quepa una subsunción directa. Entenderlo de ese modo es contrario al principio de legalidad y al principio democrático, esto es, al Estado democrático de derecho.

Ciertamente, así como el ordenamiento jurídico prevé el control jurisdiccional de la Administración como elemento central que garantiza su sometimiento al derecho, de la misma manera le confiere el poder de interpretar la normativa

82 Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2.ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017, p. 136-137.

83 Para una teoría que concibe la discrecionalidad administrativa como “caballo de Troya”, es decir, como amenaza del Estado de derecho, véase Eduardo García de Enterría, “El control de los poderes discrecionales de la Administración”, *Revista de Derecho público*, 17 (1975), p. 81.

aplicable. La forma en que se consagra esta potestad depende de la estructura semántica de las normas. En las regladas, hay mayor detalle en la regulación, de manera que esa programación acabada reduce las posibilidades hermenéuticas de la Administración porque las condiciona a los pocos sentidos válidos que el constituyente, el legislador o la autoridad reglamentaria han acotado. En los enunciados normativos que atribuyen potestades discrecionales, el supuesto de hecho abstracto queda abierto a la configuración normativa por parte de la Administración. En consecuencia, la discrecionalidad administrativa brinda mayor margen de interpretación. Pero no se trata de una interpretación que, simplemente, haga inteligible el sentido de un signo, sino que concede la posibilidad de elaborar nuevos significados. De ahí que, en estos casos de discrecionalidad, la Administración pueda crear o completar la norma de conducta aplicable. Ello sucede cuando debe aplicar programas finales —como mandatos de optimización— y programas condicionales inacabados, así como cuando debe llenar de contenido conceptos normativos indeterminados.

Aunque el artículo 17 de la Ley 2080 de 2021 modificó el artículo 102 del CPA-CA, omitiendo la tercera causal del texto normativo original, la Administración conserva la potestad de apartarse de la interpretación contenida en la sentencia de unificación jurisprudencial. Esta afirmación podría calificarse, en cierto modo, como herética, porque se enfrenta a la derogación tácita del precepto original que afirmaba que la Administración podía negar la solicitud de extensión de la jurisprudencia si consideraba que la interpretación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias no era válida. Sin embargo, en el trabajo se han planteado argumentos en defensa de la conservación de esta posibilidad no obstante su aparente derogatoria. La potestad hermenéutica de la Administración, en cuanto fuente de interpretación auténtica de las normas interpretadas a su vez por el Consejo de Estado, y razón para apartarse de las sentencias de unificación jurisprudencial, se fundamenta en argumentos derivados de la interpretación sistemática, de la jerarquía normativa, del condicionamiento de constitucionalidad, de la inviabilidad epistémica de entender cercenada esa facultad, del principio de legalidad y del principio democrático.

Sin embargo, la tesis defendida en este artículo no debería interpretarse como una postura poco garantista de los derechos constitucionales que buscan defenderse con la sujeción al precedente. No cabe duda de que la coherencia argumentativa y la estabilidad de las situaciones jurídicas incrementan la confianza y la igualdad en la aplicación del derecho. Son indiscutibles las bondades del precedente judicial y administrativo para salvaguardar estos principios. Pero no por ello debe creerse que, para lograrlo, la Administración ha de convertirse irremediabilmente en la “boca” que pronuncia las palabras del precedente, por medio de una subsunción indefectible. La discrecionalidad administrativa para interpretar los enunciados normativos no conduce, por sí misma, a la amenaza o vulneración de dichos postulados. Así como los jueces

pueden interpretar razonablemente el derecho, también puede hacerlo la Administración. Ambos deben actuar como garantes del ordenamiento jurídico e interlocutores legítimos en el plano de la argumentación.

Agradecimientos

Agradezco a los participantes del panel “El mecanismo de extensión de jurisprudencia”, realizado el 21 de agosto de 2025 y organizado por el Semillero de Derecho Procesal de la Universidad EAFIT, en el marco de sus “Encuentros de Derecho procesal y probatorio”. En dicha actividad académica tuve la oportunidad de plantear las tesis que se exponen en este trabajo y de recibir valiosos contraargumentos.

Referencias

- Aguilera Martin, Mario y Juan Aponte González, “La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación”, *Revista Digital de Derecho Administrativo* 18 (2017), pp. 85-113. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.06>
- Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2.^a ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- Arboleda Perdomo, Enrique José, *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011*, Bogotá, Legis, 2011.
- Arroyo Jiménez, Luis, “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. I. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 561-664. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4zct.13>
- Atienza Rodríguez, Manuel, “Una filosofía del derecho para el mundo latino. Otra vuelta de tuerca”, *Revista CAP Jurídica Central* 4 (2019), pp. 17-60. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1950>
- Bacigalupo Saggese, Mariano, *La discrecionalidad administrativa (estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- Beltrán Acosta, Elizabeth, “Mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros como escenario de activismo judicial dia-

lógico", *Revista Digital de Derecho Administrativo* 20 (2018), pp. 389-419.
<https://doi.org/10.18601/21452946.n20.14>

Bernal Pulido, Carlos, "El precedente y la ponderación", en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 105-124. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfw3.6>

Bernal Pulido, Carlos, *El Derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Marcial Pons, 2000.

Bustamante, Thomas, "La función de la analogía en el precedente: acerca de la tercera operación jurídica básica de Alexy", en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 125-156.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfw3.7>

Cabarcas Mercado, Cristian Enrique, "El precedente administrativo en Colombia: un estudio a su naturaleza jurídica", *Derectum* 4, 2 (2019), pp. 11-25.
<https://doi.org/10.18041/2538-9505/derectum.2.2019.6119>

Carrió, Genaro, *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Buenos Aires, Astrea, 2001.

Celemín Caicedo, Yenny Andrea, "Silencios de la Ley 2080 de 2021 que reformó el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en la discusión sobre la positivización del precedente judicial en Colombia", *Dikaion* 31, 1 (2022), pp. 120-147. <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.6>

Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", *Diario Oficial*, 47.956, 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1564 de 2012, "Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, 48.489, 12 de julio de 2012.

Congreso de la República de Colombia, Ley 169 de 1896, "Sobre reformas judiciales", *Diario Oficial*, 10.235, 14 de enero de 1897.

tencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, *Diario Oficial*, 47.956, 18 de enero de 2011.

Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación jurisprudencial de 19 de noviembre de 2012, Rad. 3001-23-31-000-2000-03075-01 (24.897), C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación jurisprudencial 2025CE-SUJ-3-001 de 31 de julio de 2025, Rad. 08001-23-33-000-2014-00442-01 (57.464), C. P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-566 de 7 de octubre de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-545 de 28 de mayo de 2004, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-836 de 9 de agosto de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-539 de 6 de julio de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-634 de 24 de agosto de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-816 de 1 de noviembre de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-588 de 25 de julio de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo.

Cross, Rupert y J. W. Harris, *El precedente en el Derecho inglés*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

Darnaculleta Gardella, Maria Mercè, “Rasgos del Derecho administrativo contemporáneo”, en José María Rodríguez de Santiago, Gabriel Doménech Pascual y Luis Arroyo Jiménez (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. I. Introducción. Fundamentos*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 377-441. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4zct.10>

Deik Acostamadiedo, Carolina, *El precedente contencioso administrativo: teoría local para determinar y aplicar de manera racional los precedentes de unificación*

del Consejo de Estado, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
<https://doi.org/10.2307/j.ctv1ddct56>

Díaz Díez, Cristian Andrés, *El precedente en el Derecho administrativo*, Medellín, Librería Jurídica Sánchez, Centro de Estudios de Derecho Administrativo (CEDA), Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 2016.

Díez Sastre, Silvia, "Derecho administrativo, método y precedente", *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico* 10 (2011), pp. 151-169.

Díez Sastre, Silvia, *El precedente administrativo. Fundamentos y eficacia vinculante*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

Domínguez Barragán, María Luisa, "Extensión de efectos de sentencias españolas versus extensión de jurisprudencia colombiana: comparación de sistemas análogos en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo desde la perspectiva española", *AIS: Ars Iuris Salmanticensis* 9, 2 (2021), pp. 105-124.

Duxbury, Neil, *The nature and authority of precedent*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818684>

Dworkin, Ronald, *El imperio de la justicia. De la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y práctica*, 2.^a ed., Barcelona, Gedisa, 2012.

Endicott, Timothy A. O., *La vaguedad en el Derecho*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2006.

Fernández, Tomás-Ramón, *De la arbitrariedad de la Administración*, 5.^a ed., Navarra, Aranzadi, 2008.

Ferreres, Víctor y Juan Antonio Xiol, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*, México, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Fontamara, 2010.

García de Enterría, Eduardo, "El control de los poderes discrecionales de la Administración", *Revista de Derecho Público* 17 (1975), pp. 81-96.

García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la Administración*, 5.^a ed., Madrid, Civitas, 2000.

- García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (Poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, 3.^a ed., Madrid, Civitas, 1983.
- Gascón Abellán, Marina, “Racionalidad y (auto) precedente: breves consideraciones sobre el fundamento e implicaciones de la regla del autoprecedente”, *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico* 10 (2011), pp. 133-148.
- Gómez Velásquez, Alejandro, *El deber de colaboración armónica entre los poderes públicos*, Bogotá, Tirant lo Blanch, 2022.
- Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- Hart, H. L. A., *El concepto de Derecho*, 3.^a ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012.
- Hernández Becerra, Augusto “Lectura del nuevo Código como carta de derechos ciudadanos ante la Administración”, en Augusto Hernández Becerra (ed.), *La Administración ante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Consejo de Estado, Milenio Editores e Impresores, 2011, pp. 46-58.
- Huergo Lora, Alejandro, “Control judicial de la Administración”, en Francisco Velasco Caballero y M. Marcè Darnaculleta Gardella (dirs.), *Manual de Derecho administrativo*, Madrid, Revista de Derecho Público: Teoría y Método, Marcial Pons, 2023, pp. 853-889. <https://doi.org/10.37417/ManDerAdm/L34>
- Igartua Salaverriá, Juan, “Conceptos indeterminados y hechos del Derecho”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria* 36 (1993), pp. 263-280. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.36.1993.1.09>
- Iturralde, Victoria, “El precedente como una fuente de interpretación (perspectiva desde el Derecho continental)”, en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 231-261. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfw3.10>
- Kant, Immanuel, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, México, Porrúa, 1996.
- Lancheros Gámez, Juan Carlos, “El precedente constitucional en Colombia y su estructura argumentativa. Síntesis de las experiencias de un sistema de control mixto de constitucionalidad a la luz de la Sentencia T-292 de 2006

de la Corte Constitucional”, *Dikaion* 21, 1 (2012), pp. 159-186. <https://doi.org/10.5294/dika.2012.21.1.5>

Londoño Bedoya, Jesús David, “El precedente administrativo en el ordenamiento jurídico colombiano”, *Summa Iuris* 2, 2 (2014), pp. 195-216.

López Medina, Diego Eduardo, *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*, 2.^a ed., Bogotá, Legis, Universidad de Los Andes, 2006.

López Medina, Diego Eduardo, *La letra y el espíritu de la ley. Reflexiones pragmáticas sobre el lenguaje del derecho y sus métodos de interpretación*, Bogotá, Universidad de los Andes, Temis, 2008.

MacCormick, Neil y Robert Summers, “Introduction”, en Neil MacCormick y Robert Summers (eds.), *Interpreting Precedents*, New York, Routledge, 1997, pp. 1-15. <https://doi.org/10.4324/9781315251905-1>

Marín Hernández, Hugo Alberto, *Discrecionalidad administrativa*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007. <https://doi.org/10.2307/j.ctv25tnwg2>

Marinoni, Luiz Guilherme, *Precedentes obligatorios*, Lima, Palestra, 2013.

Moral Soriano, Leonor, *El precedente judicial*, Madrid, Marcial Pons, 2002.

Ospina Garzón, Andrés Fernando, “La extensión de efectos de una sentencia de unificación: ¿mecanismo de resolución de litigios?”, en Andrés Fernando Ospina Garzón (ed.), *Horizontes del contencioso administrativo. Tomo I. El contencioso administrativo no jurisdiccional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2022, pp. 306-307. <https://doi.org/10.2307/j.ctv3596qr3>

Ospina Garzón, Andrés Fernando, “Comentarios del capítulo”, en José Luis Benavides (ed.), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Comentado y Concordado*, 3.^a ed. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2025, pp. 91-132.

Parejo Alfonso, Luciano, *Administrar y juzgar, dos funciones constitucionales distintas y complementarias: un estudio del alcance y la intensidad del control judicial, a la luz de la discrecionalidad administrativa*, Madrid, Tecnos, 1993.

Perrone Campos Mello, Patrícia, “La función de los precedentes como un filtro argumentativo”, en Carlos Bernal Pulido y Thomas Bustamante (eds.), *Fundamentos filosóficos de la teoría del precedente judicial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 179-227. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13qfwm3.9>

- Popper, Karl R., *Conjeturas y refutaciones*, Barcelona, Paidós, 1983.
- Pulido Ortiz, Fabio Enrique y Antonio Alejandro Barreto Moreno, *La regla del precedente en el Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad de La Sabana, Temis, 2019.
- Quecán Gamba, Ricardo, “El precedente administrativo en Colombia: implicaciones y dificultades”, *Estudios Socio-Jurídicos* 22, 1 (2020), pp. 353-390. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.7270>
- Quinche Ramírez, Manuel Fernando, *El precedente judicial y sus reglas*, Bogotá, Legis, 2014.
- Ramírez Ludeña, Lorena, “La práctica del Derecho administrativo. Un comentario crítico de Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa, de José María Rodríguez de Santiago”, *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento jurídico* 22 (2017), pp. 177-190.
- República de Colombia, Constitución Política de 1991, *Gaceta Constitucional*, 116, 20 de julio de 1991.
- Rodríguez de Santiago, José María, *Metodología del Derecho administrativo. Reglas de racionalidad para la adopción y el control de la decisión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- Santaella Quintero, Héctor, “La sujeción de la Administración a los precedentes jurisprudenciales”, en José Luis Benavides (comp.), *Contribuciones para el sistema de precedentes jurisprudencial y administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 141-178. <https://doi.org/10.2307/j.ctv13vdgig.8>
- Santiago Iglesias, Diana, *La jurisprudencia y su función en el ordenamiento jurídico administrativo. Un estudio desde la óptica de los principios de igualdad y seguridad jurídica*, Madrid, Marcial Pons, 2021. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4x0n>
- Sarmiento, Daniel, “La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law”, *Cuadernos de Derecho Público* 28 (2006), pp. 221-266.
- Tamayo Jaramillo, Javier y Carlos Ignacio Jaramillo J., *El precedente judicial en Colombia. Papel y valor asignados a la jurisprudencia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Ibáñez, 2012.
- Tarello, Giovanni, *La interpretación de la Ley*, Lima, Palestra, 2013.

Taruffo, Michele, “Precedente y jurisprudencia”, *Precedente. Revista Jurídica* (2007), pp. 85-99.

Trute, Hans-Heinrich, “Die demokratische Legitimation der Verwaltung”, en Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann y Andreas Voßkuhle (eds.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, München, C.H. Beck, 2006.

Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, 2.^a ed., Bogotá, Panamericana, 2010.

Velasco Caballero, Francisco, *Administraciones públicas y Derechos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 2020.