

**GARANTÍA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LAS DECISIONES
JUDICIALES CONFORME AL RECURSO EXTRAORDINARIO DE
UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA CONSAGRADO EN LA LEY 1437 DE
2011 EN COLOMBIA**

**Anteproyecto Presentado A:
Especialización en Derecho Procesal**

Presentado Por

**Melissa Meza Amell
Itala Mercedes Ruíz Celedón
Rodrigo Enrique Duarte Gutiérrez**

Tutora

PhD. Doris del Carmen Navarro Suárez

**Universidad Simón Bolívar
Diciembre de 2020
Barranquilla**

TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción	6
2. Planteamiento del problema	8
3. Justificación del problema	14
3.1. Pregunta problema	19
4. Objetivos de investigación.....	19
4.1. General.....	19
4.2. Objetivos Específicos	19
5. Hipótesis.....	19
6.- Marco conceptual	20
6.1. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia	20
6.2. Garantía.....	20
6.3. Ley 1437 de 2011	21
6.4. Seguridad jurídica	21
6.5. Contencioso administrativo	21
6.6. Jurisprudencia	21
6.7. Decisiones judiciales.....	22
6.8. Ley 2080 de 2021	22
7. Marco teórico	22
7.1 Marco histórico	22
La evolución histórica del Recurso Extraordinario de Unificación y su naturaleza garantista en Colombia	22
7.2 Marco doctrinal.....	28
El pensamiento jurídico garantista y su aporte al desarrollo del precedente Jurisprudencial y la unificación.....	28
7.3 Marco legal	36
La seguridad jurídica inmersa en el aporte de los fallos derivados del Recurso extraordinario de unificación jurisprudencial	36
8. Metodología	45
8.1. Naturaleza de la investigación	45

8.2 Tipo de investigación.....	45
8.3. Método	46
8.4. Paradigma de la investigación	46
8.5 Técnicas de investigación o recolección de datos	46
8.6. Población de Estudio	47
9. Matriz de Congruencia.....	48
Conclusión	49
Referencias Bibliográficas.....	51

Resumen

Este proyecto va dirigido a toda persona que se desempeñe en el campo jurídico, incluso aquellos que deseen conocer como es de relevante la Jurisprudencia; el abogado de hoy no puede quedarse en la norma, sino que tiene que ir más allá, tiene que ir al estudio de la jurisprudencia, y no solo de la jurisprudencia nacional, sino también de la jurisprudencia internacional, el derecho esta globalizado, se está en presencia de un derecho internacional. La jurisprudencia constituye y seguirá constituyendo el mecanismo más eficaz para la solución de problemas, el precedente judicial no puede estar al margen del derecho.

Palabras clave: El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, garantía, ley 1437 de 2011, seguridad jurídica, contencioso administrativo, jurisprudencia, decisiones judiciales, ley 2080 de 2021.

Abstract

This project is aimed at anyone who works in the legal field, even those who wish to know how relevant Jurisprudence is; Today's lawyer cannot stay within the norm, but must go further, he has to go to the study of jurisprudence, and not only of national jurisprudence, but also of international jurisprudence, the law is globalized, it is in the presence of international law. Jurisprudence constitutes and will continue to be the most effective mechanism for solving problems; judicial precedent cannot be outside the law.

Keywords: The extraordinary appeal for the unification of jurisprudence, guarantee, law 1437 of 2011, legal security, administrative litigation, jurisprudence, judicial decisions, law 2080 of 2021.

Introducción

Con la finalidad de establecer una relación con el tema sobre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia e identificar su importancia en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales, a partir de la expedición de la Ley 1437 de 2011 —*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*— incluyendo las modificaciones generadas con la expedición de la 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” (Ley 1437, 2011), implica estudiar el papel que desempeña el Juez en el campo de la administración de justicia tomando en cuenta los lineamientos normativos establecidos en la Carta Política de 1991, las sentencias de la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de Estado en sus numerosos pronunciamientos.

El presente proyecto de investigación se encuentra fundamentado en la garantía del principio de la seguridad jurídica en las decisiones judiciales conforme al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la ley 1437 de 2011— y en sus modificaciones— en Colombia, por el cual se busca identificar el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia develar la relevancia del precedente judicial en materia contencioso administrativa como garantía de la seguridad jurídica y determinar la fuerza vinculante del precedente desde el recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencial, como se desarrollará a continuación.

Para el estudio de este trabajo de investigación, se trae a colación, algunos pronunciamientos emitidos por doctrinantes sobre la materia, lo dicho por el presidente del Consejo de Estado; que se indicó en la exposición de motivos de la Ley 1437 de

2011, en lo tocante al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, y como ha sido su evolución histórica en Colombia (Ley 1437, 2011).

Al mismo tiempo, se hace alusión a lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, en cuanto al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, y al precedente judicial en Colombia; su importancia para salvaguardar el precedente judicial, siempre con miras a la protección de los derechos Constitucionales, a la igualdad, debido proceso, seguridad jurídica, de los ciudadanos que acuden no solo ante los funcionarios judiciales, sino ante la Administración, ello con el fin de evitar agravios injustificados.

Debe tenerse presente en que momento procesal puede invocarse el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, cuales son las causales para su procedencia, y quienes están legitimados para interponer este recurso extraordinario; que como se nombre lo indica, es extraordinario, es decir, excepcional, no procediendo contra toda clase de Sentencias.

2. Planteamiento del problema

Con la Constitución Política de Colombia de 1991, se crean unas nuevas prerrogativas y garantías para los ciudadanos y la comunidad; en con la Constitución de 1991 que se empieza hablar Estado Social de Derecho (Constitución Política de Colombia, Art.1º, 1991), Colombia como un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (párr. 1).

Se ha dicho, que este concepto de Estado Social de Derecho tiene su fuente en el jurista alemán Herman Heller (1891-1933), al hacer una diferenciación entre Estado de derecho y dictadura (Heller, 2004).

El Jurista Hans Kelsen, también se pronunció sobre este concepto de Estado Social de Derecho, al indicar (Kelsen, 2006):

Si se reconoce en el Estado un orden jurídico, todos son un Estado de derecho, dado que esta expresión es pleonástica. En los hechos, es empleada para designar cierto tipo de Estado, a saber, aquel que corresponde a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica. “Estado de derecho”, en este sentido específico, es un orden jurídico relativamente centralizado, en el cual la jurisprudencia y la administración están vinculadas mediante leyes, o sea normas generales, proferidas por un parlamento elegido por el pueblo con o sin participación de un jefe de Estado colocado a la cabeza del Gobierno, los miembros de éste son responsables por sus actos, los tribunales independientes y determinadas libertades de los ciudadanos, en especial las de credos y conciencia y la de libre expresión de opiniones, se encuentran garantizadas (p. 25)

La Honorable Corte Constitucional, de igual manera se ha pronunciado en innumerables providencias Sentencias T-401 de 1992; T-406 de 1992, en esta oportunidad se hace referencia a la Sentencia No. C-587/92 (1992), en donde se dijo:

En el Estado social de derecho que reconoce el rompimiento de las categorías clásicas del Estado liberal y se centra en la protección de la persona humana atendiendo a sus condiciones reales al interior de la sociedad y no del individuo abstracto-, los derechos fundamentales adquieren una dimensión objetiva, más allá del derecho subjetivo que reconocen a los ciudadanos. Conforman lo que se puede denominar el orden público constitucional, cuya fuerza vinculante no se limita a la conducta entre el Estado y los particulares, sino que se extiende a la órbita de acción de estos últimos entre sí. En consecuencia, el Estado está obligado a hacer extensiva la fuerza vinculante de los derechos fundamentales a las relaciones privadas: el Estado legislador debe dar eficacia a los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado; El Estado juez debe interpretar el derecho siempre a través de la óptica de los derechos fundamentales (párr. 2)

Y en sentencia del 09 de julio de ese mismo año, siendo Magistrado Ponente, el Dr. Alejandro Martínez Caballero, se sostuvo (Sentencia C-587, 1992):

La concepción clásica del Estado de derecho no desaparece, sino que viene a armonizarse con la condición social del mismo, al encontrar en la dignidad de la persona el punto de fusión. Así, a la seguridad jurídica que proporciona la legalidad se le aúna la efectividad de los derechos humanos que se desprende del concepto de lo social. El respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho. En este sentido el concepto de Estado social de derecho se desarrolla en tres principios orgánicos: legalidad, independencia y colaboración de las ramas del Poder Público para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y criterios de excelencia (...). La nueva Constitución Política definió a Colombia como un Estado social de derecho en su artículo 1.o. Se trata de una definición ontológica del Estado, de suerte que el concepto Estado social de derecho no es una cualidad accesoria del Estado sino parte de su esencia misma (párr. 3)

La concepción de Estado Social de Derecho, hace que Colombia sea un país de mayores garantías, y con gran prevalencia de los derechos fundamentales, siendo el pilar para tomar decisiones la Constitución Política, garantizando el respecto de la misma; podemos decir que una de las novedades que trae consigo la Constitución Política de 1991, y dejar atrás un Estado Liberal, es el respeto al principio de legalidad,

principio este que va de la mano con el principio de seguridad jurídica, tal como lo manifestó Kelsen (2006) y lo ha expuesto la Honorable Corte Constitucional.

Centrando nuestro estudio en el principio de seguridad jurídica, y la gran importancia que trae consigo el Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia, es preciso destacar la definición de este principio “seguridad jurídica”.

Desde el Preámbulo de nuestra Constitución Política (1991), se trae implícito el principio de Seguridad Jurídica, al indicarse:

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer a unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga (...) (párr. 3)

En estos términos, se ha pronunciado la Corte Constitucional como en el caso de la Sentencia C-250 de 2012, donde se tomó lo expresado en la sentencia T - 502 de 2002 sobre el principio fundamental del Estado, la seguridad jurídica:

La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta // La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión (párr. 2)

El principio de la seguridad jurídica, evita que los sujetos procesales no se han sorprendidos de manera abrupta por cambios de competencia, sino que, por el contrario, brinda la certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado, y así mismo al expedir el legislador una norma, sustancial o

procedimental, se debe indicar con exactitud desde que momento entra a regir, o si tiene efectos retroactivos, desde que fecha, garantizándose siempre, que estos cambios normativos y jurisprudenciales, no afecten las pretensiones.

Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica — seguridad jurídica—, la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término (Código de Procedimiento Civil, 1970).

No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso (Sentencia T-502, 2002).

Este principio de seguridad jurídica, constituye entonces una garantía de certeza en las relaciones que pudieran darse con el Estado, es decir, que los administrados no se

vean sorprendido por cambios jurisprudenciales, y así mismo, es una protección del principio de legalidad y debido proceso, tanto de las actuaciones que se surtan ante la administración, como en las actuaciones judiciales (Sentencia T-502, 2002).

En un Estado Social de Derecho, la seguridad jurídica constituye un presupuesto y función indispensable de los ordenamientos jurídicos legalistas; el término de seguridad jurídica ha tenido o tiene diversos significados, siendo el que nos interesa a nosotros para el estudio de este anteproyecto, el que lo define como certeza y previsibilidad (Gallego, 2012).

El jurista y filósofo Español Antonio Enrique Pérez Luño, ha definido a la seguridad jurídica, como:

Un valor estrechamente ligado a los Estados de derecho que se concretan en exigencias objetivas de corrección estructural (formulación adecuada de las normas en el ordenamiento jurídico) y corrección funcional (cumplimiento del derecho por sus destinatarios y especialmente por los órganos de su aplicación). Junto con esa dimensión objetiva, la seguridad jurídica se presenta, en su acepción subjetiva, encarnada por la certeza del derecho, como la proyección en las situaciones personales de las garantías estructurales y funcionales (Pérez, 2000, p28)

En virtud de este principio de seguridad jurídica y de los nuevos postulados establecidos en la Constitución Política de Colombia, de 1991, se reforma el Decreto 01 de 1094 —Código Contencioso Administrativo—, y nace a la vida jurídica la Ley 1437 de 2011—Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo— (Ley 1437, 2011).

La Ley 1437 de 2011 en siglas, C.P.A.C.A., trae novedosos cambios, como son, Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado — artículo 102—, Recurso Extraordinario de Unificación de Jurisprudencia —artículos 256 – 268 — , Extensión de Jurisprudencia del Consejo de Estado —artículos 269 – 271— (Ley 1437, 2011).

En la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, se indicó sobre lo que es materia de análisis en este anteproyecto, lo siguiente (Ley 1437, 2011):

Un segundo argumento que justifica la reforma surge de los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, los cuales imponen la necesidad de adecuar el Código Contencioso Administrativo, redactado en el contexto de la Constitución de 1886, a las realidades de la Constitución Política de 1991, la cual ha impregnado todas las áreas del Derecho convirtiéndose en el eje sobre el cual gravitan, hoy por hoy, buena parte de las decisiones judiciales. A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.), debe ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas

El texto de la Carta y sus interpretaciones jurisprudenciales se convierten entonces, en fuente especial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales (Congreso de la República, 2009).

Manifestándose, además:

Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales. Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado. (Congreso de la República, 2009)

Evidentemente los cambios jurisprudenciales, la evolución del derecho, y la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, con los de legalidad y debido proceso,

en las relaciones surgidas con el Estado, permiten que nazcan nuevas figuras jurídicas, y se den cambios dentro del ordenamiento jurídico colombiano y en las normas procesales.

3. Justificación del problema

Se estudia este tema, porque constituye un tema de relevancia en el campo jurídico, no solo a nivel nacional, sino internacional; hoy en día la jurisprudencia, constituye el camino, hacia dónde va dirigido el derecho, y constituye lo que puede llamarse el derecho procesal contemporáneo como fuente de las ciencias jurídicas .

Es importante resaltar, tal como lo estipula el artículo 230 de la Constitución Política de 1991, que los Jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la Ley, la equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y a la doctrina que son, por lo tanto, criterios auxiliares de la actividad judicial (Constitución Política, 1991).

Encontrando, además, que el artículo 42 del Código General del Proceso, indica como deberes del Juez:

... decidir aunque no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, o aquella sea oscura o incompleta, para lo cual aplicará las leyes que regulen situaciones o materias semejantes, y en su defecto la doctrina constitucional, la jurisprudencia, la costumbre y los principios generales del derecho sustancial y procesal. (Ley 1564, 2012, art 42 párr. 6)

Claramente, la jurisprudencia ocupa un papel importante a tener en cuenta por los funcionarios que administran justicia para decidir de manera clara, coherente, con base a los principios, de igualdad, debido proceso, imparcialidad, buena fe, moralidad, responsabilidad, transparencia, es decir, observándose los principios constitucionales y los del derecho procesal; a fin de salvaguardar la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden justo.

La jurisprudencia no solo debe ser tenida en cuenta por los jueces de la república, sino también, por las autoridades administrativas.

La Jurisprudencia, en este caso del honorable del Consejo de Estado, que es donde se centra nuestro análisis, constituye un cambio de pensamiento, propiciando un fortalecimiento en los derechos fundamentales, en aras de aplicar adecuadamente el derecho, el cual se encuentra en una evolución permanente, transformándose las disciplinas jurídicas.

El derecho jurisprudencial en Colombia tiene un reto, y este es, crear un estándar de interpretación, para salvaguardar la seguridad jurídica de las decisiones jurisprudenciales.

Estos desarrollos jurisprudenciales, indudablemente tienen al fortalecimiento de los derechos fundamentales, y de la democracia, entendiendo por esta, ese espacio, en el cual los miembros de la comunidad son libres e iguales.

El papel del juez a lo largo de la historia se ha transformado, se dejó atrás ese Juez que no tenía ninguna participación, era una figura que se hallaba ampliamente marginada y nos encontramos hoy en día con un juez activo, eficaz; la globalización o la internalización del derecho, y la constitucionalización del derecho han permitido que el juez se ha dinámico.

El Consejo de Estado que es el tribunal supremo de la jurisdicción contencioso administrativo en Colombia, fue creado mediante decreto por el libertador Simón Bolívar el 30 de octubre de 1817, basado en el Consejo de Estado establecido por Napoleón en 1799 en Francia.

En 1828 mediante decreto orgánico, se estableció que estaría compuesto por el presidente, los ministros, secretarios de Estado y al menos un consejero por cada uno de los departamentos.

En el 1843 fue abolido con la aprobación de la Constitución Política de la Nueva Granada, años más tarde en la Constitución de 1886 —que tuvo vigencia hasta inicios de 1991— se dio la posibilidad de conformar el Consejo de Estado, lo que no se materializo por conflictos de ideología política.

Esta posibilidad fue abolida por Rafael Reyes en 1905 y nuevamente restablecida en 1910, pero sería hasta 1914 que se podrá hablar de un Consejo de Estado en un sentido real y material (Consejo de Estado, 2019).

Para la época de creación del Consejo de Estado en 1817, era un Órgano Político Administrativo, en 1828, tenía como función, preparar todos los decretos y reglamentos que expidiera el Jefe de Estado; para el año de 1886, ya no era solo un cuerpo consultivo del Gobierno, sino que se previó como como el máximo Juez de la Administración, y se le asignó la función de Órgano Supremo de lo Contencioso Administrativo, en 1913, ya tenía como objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en ejercicio de sus funciones; con la Ley 167 de 1941, se conserva el carácter tanto consultivo como jurisdiccional del Consejo de Estado.(Rodríguez Rodríguez, 2005)

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 hasta la fecha , se ratifica la existencia del Consejo de Estado y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con las características que hoy identifican a estas instituciones, tanto

desde el punto de vista de su organización como de sus competencias.(Corte Constitucional de Colombia, 1991)

El 1° de agosto de 2006 entraron en funcionamiento los Jueces Administrativos, y se rompió con la tradición histórica de Jueces colegiados en la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ingresando los Jueces unipersonales, lo que implicó un cambio cualitativo en la producción de sentencias (Consejo de Estado, 2019).

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), se ajustan las normas a los requerimientos normativos actuales y a la Constitución de 1991, incorporándose, entre otros aspectos, la extensión de las sentencias de unificación (Ley 1437, 2011).

Hablar del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y su importancia en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales, a partir de la expedición de la ley 1437 de 2011, indudablemente implica hablar del papel que ocupa el Juez dentro de la sociedad, y como a medida que pasa el tiempo, y evoluciona el derecho, hacía un derecho constitucional, se fortalece el Consejo de Estado, con la expedición de estas Sentencias de Unificación, que han sido muchas y de gran relevancia para la solución de los conflictos (Ley 1437, 2011).

La labor del Consejo de Estado ha generado herramientas jurídicas imprescindibles para la toma de decisiones, para la solución de conflictos, para la adopción de transformaciones y ajustes, para el diseño de nuevas políticas, para la expedición de normas jurídicas y, en general, para el permanente y adecuado funcionamiento de las entidades estatales (Consejo de Estado, 2019).

Para la sociedad colombiana el papel históricamente más representativo del Consejo de Estado ha sido la defensa de la institucionalidad, del principio de legalidad, de los derechos y libertades públicas y del equilibrio de poderes, que constituyen el núcleo fuerte de la democracia y del Estado social de derecho. De esta forma se demuestra el acierto de su creación y la necesidad de su constante fortalecimiento (Consejo de Estado, 2019).

En esto radica la importancia de nuestro trabajo, en saber que el derecho ha evolucionado, que estamos en presencia de un derecho constitucional, que protege los principios plasmados en nuestra Constitución Política de 1991, siendo uno de ellos la seguridad jurídica de las decisiones judiciales.

Ya no se está en presencia de un Juez que no interpreta, ahora podemos decir que el Juez crea derecho, siguiendo un estándar de interpretación, el cual viene dado de la Jurisprudencia de Unificación del Consejo de Estado. (Miguen et al., 2008,p42,43)

Este proyecto va dirigido a toda persona que se desempeñe en el campo jurídico, incluso aquellos que deseen conocer como es de relevante la Jurisprudencia; el abogado de hoy no puede quedarse en la norma, sino que tiene que ir más allá, tiene que ir al estudio de la jurisprudencia, y no solo de la jurisprudencia nacional, sino también de la jurisprudencia internacional, como lo mencionamos en líneas anteriores, el derecho esta globalizado, estamos en presencia de un derecho internacional.

La jurisprudencia constituye y seguirá constituyendo, el mecanismo más eficaz para la solución de problemas, el precedente judicial no puede estar al margen del derecho.

3.1. Pregunta problema

¿Cómo se garantiza la seguridad jurídica de las decisiones judiciales conforme al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la Ley 1437 de 2011 en Colombia?

4. Objetivos de investigación

4.1. General

Establecer la garantía del recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales, consagrado en de la Ley 1437 de 2011, en Colombia.

4.2. Objetivos Específicos

4.2.1. Identificar del recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencial consagrado en de la Ley 1437 de 2011, en Colombia.

4.2.2. Develar la relevancia del precedente judicial en materia Contencioso Administrativa como garantía de la seguridad jurídica

4.2.3. Determinar la fuerza vinculante del precedente constitucional que aporta a la seguridad jurídica desde el recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencial

5. Hipótesis

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la ley 1437 de 2011 en Colombia, es garantía de la seguridad jurídica en las decisiones judiciales.

6.- Marco conceptual

El marco de referencia estará girando en torno a los siguientes conceptos: El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, decisiones judiciales, garantía, ley 1437 de 2011, seguridad jurídica, contencioso administrativo, jurisprudencia, ley 2080 de 2021

6.1. El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia

El Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2019) ha definido el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como un instrumento procesal creado para asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.

También lo ha definido el Honorable Consejo de Estado, como

Un mecanismo de unificación jurisprudencial de naturaleza correctiva toda vez que el momento en que corresponde emitir un pronunciamiento al Consejo de Estado es posterior al proferimiento de la sentencia ejecutoriada por el órgano judicial competente. En ese orden de ideas, con este se busca enmendar la posición que se fijó en un fallo que ha adquirido firmeza y que ha sido dictado en única o segunda instancia por un tribunal administrativo, a efectos de que se acompase con lo que, sobre la materia de que se trate, haya establecido el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en una sentencia de unificación, lo que denota la importancia que el legislador quiso imprimirle al precedente vertical por medio de esta figura (párr. 5)

6.2. Garantía

Derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos.

(Real Academia Española, 2020)

6.3. Ley 1437 de 2011

Es la Ley por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 02 de julio del año 2012. (Congreso de Colombia, 2011)

6.4. Seguridad jurídica

En palabras del ex magistrado y ex presidente de la Corte Suprema de Justicia (Ramírez, 2006),

La seguridad jurídica, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, supone una estrecha relación con la justicia porque la ley como sistema conforma un campo de garantías tanto en su aplicación como en su misma interpretación, sometida a determinados cánones que impiden la arbitrariedad de los operadores del mismo, entre ellos la observancia estricta de los principios de legalidad e igualdad, que irradian todo el sistema e implica el respeto por la cosa juzgada, que también es un derecho fundamental (p. 5)

6.5. Contencioso administrativo

Alude a la Jurisdicción Administrativa ante la cual se desatan las controversias y litigios suscitados, en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (Ley 1437, 2011).

6.6. Jurisprudencia

De acuerdo con el artículo 230 de la Constitución Política de Colombia, la jurisprudencia es un criterio auxiliar de la actividad judicial.

La Corte Constitucional, (Sentencia C-284 de 2015) ha indicado, que:

La jurisprudencia comprende el conjunto de decisiones adoptadas por las autoridades a quienes les ha sido atribuido el ejercicio de la función judicial. A pesar de su calificación como criterio auxiliar, este Tribunal ha concluido “que nuestro sistema normativo ha

avanzado significativamente en este campo, al punto de superar las apreciaciones que consideraban de manera categórica a toda la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación, para reconocer ahora, la fuerza vinculante de ciertas decisiones judiciales. Con fundamento en la interpretación conjunta de los artículos 1, 13, 83 y 230 de la Constitución, la Corte ha dicho que el precedente judicial tiene una posición especial en el sistema de fuentes, en atención a su relevancia para la vigencia de un orden justo y la efectividad de los derechos y libertades de las personas. Por ello existe una obligación prima facie de seguirlo y, en el caso de que la autoridad judicial decida apartarse, debe ofrecer una justificación suficiente. Incluso la jurisprudencia ha reconocido que la acción de tutela procede contra providencias judiciales cuando éstas violan el precedente aplicable (párr.5)

6.7. Decisiones judiciales

Resolución emitida por el poder judicial, con la cual se resuelve un caso determinado. Es el resultado de la deliberación de un tribunal luego del debate judicial sustanciado; Resolución judicial.(Goldstein, 2010)

6.8. Ley 2080 de 2021

Ley 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, vigente a partir del 25 de enero de 2021(Congreso de la República de Colombia, 2021)

7. Marco teórico

7.1 Marco histórico

La evolución histórica del Recurso Extraordinario de Unificación y su naturaleza garantista en Colombia

Como antecedentes históricos del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, consagrado en los artículos 102, 256 y 269 de la Ley 1437 de 2011, se puede decir, que el mismo surgen en virtud del cambio Constitucional dado en el país, hay que tener en cuenta que el Decreto 01 de 1984 “Código Contencioso

Administrativo”, entró en vigencia mucho antes de la expedición de la Constitución Política de 1991 (Ley 1437, 2011).

Con la Constitución Política de 1991, la jurisprudencia cobra un mayor auge y mucha más importancia; el artículo 230 de la Carta Magna, al hacer mención a las fuentes de la actividad judicial, preceptúa: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial” (Constitución Política, 1991).

Precisándose que al referirse el artículo antes enunciado al “imperio de la ley”, esta Ley debe entenderse en un sentido material y no formal (Sentencia C-836, 2001), y en esa medida una decisión judicial es una Ley en sentido material.

Con el paso del tiempo, la naturaleza de los Jueces ha cambiado, es decir, dejó de ser un sujeto pasivo (legislador negativo), para convertirse en un sujeto activo (legislador positivo), y en aras de evitar que la autonomía que gobierna a los Jueces, de cómo resultados que se generen diversos pronunciamientos contradictorios, frente a casos con iguales similitudes la jurisprudencia llega a ser la protagonista, todo con el fin de evitar estas discrepancias.

La expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437, 2011), con todas sus reformas incluidas, en especial, la inclusión de la figura del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tema sobre el cual se centra este estudio, sin duda alguna se debió a la constitucionalización del derecho administrativo con la Constitución de 1991, urgiendo un cambio no solo en la etapa contenciosa sino también en la parte administrativa, y dotando a los ciudadanos

de mecanismos mucho más ágiles para garantizar sus derechos y contralor al mismo tiempo a la Administración, en el sentido de respetar las decisiones judiciales proferidas por el Consejo de Estado, en casos con igual similitud fáctica.

En cuanto al tema de la obligatoriedad de la jurisprudencia, se encuentran algunos pronunciamientos al respecto:

El ex presidente del Consejo de Estado, Luis Fernando Álvarez, en su oportunidad, manifestó (Ministro de Justicia y del Derecho, 2014):

El código, más que consagrar el precedente, que juega para el juez, obliga a la administración a aplicar las sentencias de unificación que han salido del Consejo de Estado. Ahí hay una diferencia conceptual, por eso ni siquiera se habla de precedente jurisprudencial. Una de nuestras preocupaciones es que muchos asuntos se estaban quedando en segunda instancia en los tribunales y el país estaba conociendo cantidad de sentencias distintas sobre situaciones jurídicas con iguales supuestos de hecho y de derecho. Ahora, sin cercenar la autonomía e independencia del juez, el ciudadano tiene un instrumento que le garantiza su derecho a la igualdad, y la administración, elementos para decidir (p.89)

Lo expuesto por el señor ex presidente del Consejo de Estado, constituye sin lugar a dudas, la finalidad que persigue el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, recurso con el cual no solo se evitará la arbitrariedad de algunos funcionarios del sistema judicial, en la medida que deberá atender los postulados expuestos por el Honorable Consejo de Estado, sino que, además, evitará que un caso, o una situación, con igual similitud fáctica, pueda ser objeto de diferentes pronunciamientos.

En la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2011, se expuso:

Un segundo argumento que justifica la reforma surge de los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional, los cuales imponen la necesidad de adecuar el Código Contencioso Administrativo, redactado en el contexto de la Constitución de 1886, a las realidades de la Constitución Política de 1991, la cual ha impregnado todas las áreas del derecho convirtiéndose en el eje sobre el cual gravita, hoy por hoy, buena parte de las decisiones judiciales (Ley 1437, 2011, párr.6)

Una de las características del derecho, no solo hablando en el ámbito nacional, sino en el contexto internacional, es el de ser dinámico, y no estático, por lo cual va evolucionando al tiempo que surgen los problemas sociales; desde la Constitución de 1986, que fue el pilar para la expedición del Código Contencioso Administrativo, se han dado grandes cambios, uno de hechos ha sido, la constitucionalización del derecho, en todas sus ramas, gracias a la Constitución Política de 1991, lo que significa la prevalencia del respeto y la garantía de los derechos de las personas, que conviven en un estado social de derecho, como el Estado Colombia, y el cumplimiento de los principios en los cuales se cimienta ese Estado.

El máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, también se pronunció al respecto:

De la lectura de las discusiones de la Comisión Redactora del Código Contencioso Administrativo se desprende que la intención de crear este mecanismo, fue por un lado, dotar al ciudadano de un nuevo instrumento para hacer efectivos sus derechos sin necesidad de interponer la acción contenciosa correspondiente; y por otro, consagrar un deber de la Administración orientado al respeto de las posiciones destacadas y sólidas de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuando quiera que existan situaciones con identidad de supuestos fácticos y jurídicos (Sentencia 11001-03-15-000-2013-01838-00, 2015).

Las violaciones que han sido sufridos los usuarios del aparato judicial, al igual que los administrados que acuden ante la administración, han sido tan evidentes, que fue necesario la creación de este nuevo mecanismo del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en pro de sus derechos, recalándose, que, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, procede, en cuestiones en las cuales se ha dejado de aplicar una posición sentada por el máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo, en un proceso con semejanza fáctica y jurídica.

Más adelante, se abordará en sí, en que, temas procede el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, y cuáles son esas causales para que exista lugar al mismo.

De igual manera en el proyecto del CPACA, se dijo:

Por último, cabe destacar la intención del proyecto en cuanto al acatamiento de las decisiones judiciales, como una manifestación del Estado de Derecho. Por ello, la preocupación de la Comisión se centró en dos aspectos, a saber: uno, el respeto a las decisiones judiciales frente a casos similares y dos, el cumplimiento de las decisiones judiciales. Para garantizar el respeto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado (Congreso de la República, 2009)

No puede dejarse de lado, que, con el recurso de extensión de jurisprudencia, se busca también, lograr una mayor descongestión judicial, es de público conocimiento que los estrados judiciales, se encuentran bastantes congestionados; de aplicarse por parte de la administración la jurisprudencia unificada sentada por el Consejo de Estado, se evita, que, casos iguales a los resueltos en la jurisprudencia del Consejo de Estado, lleguen al conocimiento de los jueces.

No puede obviarse, el Decreto Número 4820 del 14 de diciembre de 2007, expedido por el Ministerio del Interior, que crea la Comisión de Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con la finalidad de que se estudiara la modificación del Código Contencioso Administrativo, teniendo como prioridad, la creación de mecanismos, que facilitaran la descongestión judicial, así como la implementación del sistema oral (Decreto N° 4820, 2007).

Se buscaba de manera incesante que se aplicara la jurisprudencia reiterativa y se evitaran los fallos contradictorios en casos semejantes, en los cuales no existiese debate jurídico, creándose así el mecanismo de extensión de la jurisprudencia.

Este mecanismo novedoso que se implementó en la Ley 1437 de 2011, tuvo varias intervenciones, destacándose la exposición de motivos de la Ley 198 de 2009 que cursó en el Senado y dio nacimiento al C.P.A.C.A (Ley 1437, 2011).

El objeto de la reforma en este tema, como se ha expuesto, es que se respetaran las decisiones judiciales frente a casos similares y el cumplimiento de esas decisiones judiciales.

Este mecanismo se encontraba consagrada en el artículo 264 del Capítulo I, del proyecto de Ley 198 de 2009, dentro del cual se hacía alusión a la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, tratándose de fallos de unificación jurisprudencia, a terceros por parte de la administración, siempre y cuando se estuviera en presencia de similitud de objeto y causa, cuyo fin perseguido, no es otro, que destinar los efectos de ese fallo de unificación a ese nuevo caso.

Para poder darse lo antes dicho, el artículo referenciado, enunciaba unas reglas, como son: que no haya operado la caducidad, dirigirse una petición razonada a la administración, la administración tendría 30 días para pronunciarse, y de no hacerlo o de existir una respuesta negativa expresa, el administrado, y si es de su interés, podría acudir ante el Consejo de Estado para formular su pretensión, corporación ante la cual se surtiría un trámite, donde se pueden presentar dos escenarios, por un lado que se ordene la extensión y adaptación de los efectos del fallo, y por otro, que se deniegue la

solicitud, por no ser la jurisprudencia invocada aplicable al caso, o no existir similitud de objeto y causa.

En ese sentido, y tal como lo expresa la Ley 198 de 2009, el Consejo de Estado, dará traslado al juez competente para que tramite el proceso de manera ordinario, recalándose, no haber operado el fenómeno de la caducidad.

En la ponencia para primer debate en el Senado (Ley 198, 2009), en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, se indicó (Congreso de la República, 2009):

Para garantizar el respecto a las decisiones judiciales que constituyen jurisprudencia reiterada o de unificación, se propone como mecanismo el derecho a solicitar la extensión y adaptación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, contenida en un fallo de unificación jurisprudencial en el que se haya reconocido una situación jurídica, siempre que, en lo pretendido, exista similitud de objeto y causa con lo ya fallado. (...) (párr. 8)

7.2 Marco doctrinal

El pensamiento jurídico garantista y su aporte al desarrollo del precedente Jurisprudencial y la unificación

Tomando como marco referencial la doctrina establecida por López-Medina (2015) en cuanto a la relevancia que ha tenido el precedente judicial en Colombia y su evolución en el derecho positivo y práctico, el autor expresa:

En Colombia, tradicionalmente, la jurisprudencia había sido señalada como una fuente secundaria del derecho; y, aunque se reconocía su importancia en el desarrollo de la interpretación de algunas normas jurídicas, su posición era, en términos generales, marginal. Dicha marginalidad tenía varias expresiones. La más importante de ellas podía explicarse de la siguiente manera: aunque era cierto que los abogados presentaban en sus memoriales interpretaciones normativas extraídas de la jurisprudencia, a tales invocaciones no se les otorgaba un peso jurídico definido, eran vistas como meramente “probables”, y no ataban a los jueces, quienes sentían que, a partir del texto de la ley, podían decidir con total libertad frente a exigencias de coherencia decisional con fallos anteriores. La obligación judicial de mantener coherencia jurisprudencial no era, en realidad, muy fuerte; y los abogados acuciosos hacían el argumento más dentro del ámbito de la retórica que dentro del derecho estricto. Más raro aún era que el abogado tuviera una clara noción de cuál era la “línea” seguida en los casos anteriores por las Cortes de cierre. Si la jurisprudencia no se consideraba como una fuente fuerte o firme del derecho no valía la pena hacer esfuerzos para detectar la “línea” u “orientación” jurisprudencial de los tribunales (p. 15)

La objetividad de la interpretación judicial estaba vinculada directamente al texto de la ley; y no se consideraba, en términos generales, que las especificaciones de sentido realizadas por la jurisprudencia en los casos particulares se fundieran o incorporaran —por decirlo así— a la ley misma. Se opinaba que la “ley” era capaz de generar por sí sola el conjunto total de especificaciones normativas requeridas por el ideal del “estado de derecho” (López-Medina, 2015).

Los Doctrinantes y las altas cortes en Colombia , han reconocido la importancia de la jurisprudencia en el mundo actual, la evolución que ha girado en torno a la misma, considera hoy en día, a la jurisprudencia como una verdadera fuente del derecho.(Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Alejandro Martinez Caballero, 1993)

También existía otro motivo que dejaba la marginalidad de la jurisprudencia en su aplicabilidad como fuente formal del derecho, conforme a ello (López-Medina, 2015) señala:

Pero, además, había una segunda razón para la marginalidad generalizada de la jurisprudencia: las citas jurisprudenciales invocadas por quienes rogaban justicia rara vez se hacían en términos de los hechos del caso que se estuviera tratando. La jurisprudencia más bien se traía a cuento para mostrar cuál era la adecuada conceptualización de tal o cuál institución del derecho, pero no para mostrar cómo ese caso (ahora en litigio) se había fallado en ocasiones anteriores. Este uso meramente “conceptual” de la jurisprudencia (por oposición a su invocación por vía de analogías fácticas entre casos fallados y el caso a fallar) tendía a acentuar aún más la generalizada falta de vinculatoriedad entre los precedentes jurisprudenciales (p. 15).

Si el litigante no le presentaba al juez cómo es que un caso concreto —con sus hechos y circunstancias— había sido fallado con anterioridad, no le estaba solicitando en puridad que mantuviera coherencia decisional en la nueva decisión. Las citas jurisprudenciales usuales buscaban ilustrar la elaboración conceptual de las instituciones jurídicas, exigiendo así coherencia conceptual, pero no necesariamente decisional entre

los casos. Claro está que con tales citas jurisprudenciales los litigantes buscaban mover a los jueces hacia un fallo favorable a los intereses y derechos que defendían, pero no era frecuente que el argumento exigiera de manera explícita coherencia decisional entre casos similarmente relevantes. De estas razones se seguía naturalmente que la jurisprudencia no fuera muy estudiada ni sistematizada, ni siquiera por los académicos del derecho a quienes quizás les correspondía esta obligación de monitoreo y evaluación. De esto se desprendía, a su vez, que la jurisprudencia no fuese muy leída en los cursos de derecho porque, de entrada, los maestros no la estudiaban con particular atención (López-Medina, 2015, p.16)

No puede desconocerse el papel de los abogados litigantes, para que se haga valer la jurisprudencia del honorable Consejo de Estado, pues, en primera medida son ellos quienes deben de solicitar de los Jueces y de la Administración, su aplicación en aquellos casos, análogos, con similitud fáctica.

Como se ha venido exponiendo, la jurisprudencia con anterioridad a la Constitución Política de 1991, carecía de valor, es decir, no era vinculante para el aparato judicial, ni mucho menos para la administración, (López-Medina, 2015) indica:

A contrapelo de esta posición tradicional, la Corte Constitucional empezó a abrir una innovadora tendencia entre los años 1995 a 2001, según la cual, en virtud del principio de igualdad, las personas tenían un derecho subjetivo público de rango constitucional (y, hoy en día, de hecho, un “derecho fundamental” reconocido) a que sus casos fueran resueltos de manera normativamente coherente con las decisiones anteriores que los jueces hubiesen expedido con respecto a los mismos temas (p.16)

La Corte Constitucional como protectora de los preceptos y principios constitucionales, buscó, que sus decisiones se convirtieran en precedente tanto para los actores estatales, como no estatales, que es lo que se conoce como precedente vertical, y

el efecto horizontal de sus derechos, buscándose con ello, el derecho al trato jurídico igualitario acorde con la constitucionalización del derecho.

Al respecto, López-Medina, ha expuesto:

A la altura del año 2001, pues, las sentencias de la Corte Constitucional estaban acabando de construir una doctrina del precedente judicial a la colombiana, basada especialmente en el principio de igualdad del artículo 13 de la Constitución Política, el punto final de esta construcción se dio en la sentencia C-836 de 2001; en ella se hacía una elaboración y síntesis completa de la doctrina del precedente judicial tal y como la había delineado la Corte en los años anteriores; y, al mismo tiempo, se terminó de alinear los textos legales —en este caso el sempiterno artículo 4° de la Ley 169 de 1896— a favor de su implementación decidida. En esta sentencia se confirmaba que en el país se había estabilizado de forma aparentemente definitiva una comprensión del precedente judicial que se alejaba mucho de la teoría tradicional de fuentes (López-Medina, 2015, p.17).

Se entiende entonces, que la Honorable Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución Política, no ha sido ajena, ni mucho menos se ha mantenido al margen, ha sido partidaria del valor de la jurisprudencia como fuente del derecho, y del precedente judicial, el cual debe ser considerado necesariamente por un Juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia.

De otra arista, (Bernal, 2008) en relación con la relevancia del precedente judicial en Colombia, ha establecido lo siguiente:

Las reglas que determinan la vinculación y la aplicación del precedente judicial en Colombia han sido sobre todo una creación jurisprudencial. Ellas se refieren en lo esencial a tres grandes aspectos: la interpretación del artículo 230 de la Constitución, la identificación de los precedentes y la posibilidad de inaplicar y modificar los precedentes”. “El artículo 230 de la Constitución ha experimentado una mutación por vía jurisprudencial. La jurisprudencia constitucional se ha apartado de la interpretación común del concepto de “criterio auxiliar” como un concepto que excluye la fuerza vinculante. Correlativamente, ha enfatizado que la jurisprudencia forma parte del imperio de la ley al que el juez está sometido (p.87)

Hoy en día no puede decirse que la jurisprudencia constituye un criterio auxiliar de interpretación, debido a los desarrollos del derecho, la jurisprudencia puede encontrarse en el mismo rango de la ley, tratando de llenar los vacíos normativos, que se presenten en casos particulares, todo ello, con el objetivo de lograr la garantía del

derecho; por lo anterior, es indispensable que la sentencia se convierta en precedente, y se materialice la seguridad jurídica, tanto subjetiva como objetiva, con la salvedad que no toda sentencia es precedente.

Para el doctrinante, Bernal 2008, de quién se ha venido hablando:

No todo el texto de una sentencia constituye precedente. Como la Corte Constitucional señaló en la Sentencia SU-1300 de 2001, en toda sentencia es preciso distinguir entre el *decisum*, la *ratio decidendi* y los *obiter dicta*. El *decisum* es el fallo o “la resolución concreta del caso”. Esta parte de la sentencia despliega sus efectos *erga omnes* o *inter-partes*, según el tipo de proceso. De ella no se predica el carácter de precedente. Este carácter sólo se predica de la *ratio decidendi*, que se define como “la formulación general del principio, regla o razón general que constituyen la base necesaria de la decisión judicial específica” Bernal (2008, p. 89).

Es entonces la *ratio decidendi*, la que se convierte en vinculante para los funcionarios judiciales y para la administración al momento de resolver casos similares a los resueltos en la sentencia a emplear; si bien la jurisprudencia se convierte en precedente, siempre existe la posibilidad, que el juez se aparte de su aplicabilidad, explicando razones fundadas en derecho, en aras de no vulnerar los derechos de las personas que buscan una solución a sus conflictos.

A raíz de la evolución que ha tenido el precedente judicial, en Colombia, se han garantizado los principios constitucionales, a la igualdad, debido proceso, seguridad jurídica; tomando mayor auge la jurisprudencia colombiana, y evolucionando de esta manera el precepto contemplado en el artículo 230 de la Constitución Política, debido a la fuerza vinculante de la jurisprudencia.

Respecto a la adaptación del precedente y la jurisprudencia en el marco de un ordenamiento jurídico, se tiene:

Cuando se habla del precedente se hace generalmente referencia a una decisión relativa a un caso particular, mientras que cuando se habla de la jurisprudencia se hace, generalmente,

referencia a una pluralidad, a menudo bastante amplia, de decisiones relativas a varios y diversos casos concretos. La diferencia no es solo de tipo semántico. El hecho es que en los sistemas que tradicional y típicamente se fundamentan en el precedente, generalmente la decisión que se asume como precedente es una sola; más aún, pocas decisiones sucesivas son citadas para sostener el precedente. De este modo, es fácil identificar cual decisión verdaderamente “hace precedente”. En cambio, en sistemas como el italiano, en los que se alude a la jurisprudencia, se hace referencia generalmente a muchas decisiones. Algunas veces son docenas, o inclusive centenas, no obstante que no todas vengan citadas expresamente. Esto tiene varias implicaciones, entre las cuales está la dificultad, a menudo difícilmente superable, de establecer cuál debe ser la decisión verdaderamente relevante (si existe alguna), o bien de decidir cuántas decisiones se requieren para poder afirmar que existe una jurisprudencia relativa a una determinada interpretación de una norma (Taruffo, 2007, p. 87)

Y es que el precedente como fuente de creación del Derecho, no existe en un solo sentido, pues existen distintas formas de presente en atención al órgano de donde provenga la sentencia; se habla de precedente aplicable, precedente horizontal, precedente vertical y precedente uniforme; el precedente aplicable, que se refiere a toda decisión anterior, que constituye una regla, que, prohíbe, ordena y autoriza, el precedente horizontal, que se refiere a los pronunciamientos dictados por funcionarios del mismo nivel jerárquico, el precedente vertical, son aquellas decisiones, dictadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia, y el precedente uniforme, basado en el principio de igualdad, ante la ley y ante el trato jurídico; así el precedente viene limitando la autonomía de los jueces, pero, siempre en busca de la supremacía de la constitución.

Uno de los beneficios más importantes de la jurisprudencia es que:

Este sistema lleva a que los jueces sean conscientes de la finalidad de mantener la seguridad jurídica y la coherencia en el sistema jurídico, evitar la constante variación de los criterios y velar por la efectividad del principio de igualdad, pues no es justo que casos iguales sean fallados de forma diferente por un mismo juez, subsección o sección (Vargas, 2018)

Va encaminado el precedente a la garantía de la seguridad jurídica, al respecto del derecho a la igualdad, porque todos somos iguales ante ley, mereciendo el mismo trato, y las mismas posibilidades de hacerse acreedores de unos derechos.

El constitucionalista Carlos Bernal Pulido, cuestiona el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:

Con el recurso extraordinario de unificación, por ejemplo, se trata de crear un precedente claro, cuando hay disparidad de criterios. ¿Y cuál es el sentido de establecer un precedente claro? Pues que, de ahí en adelante, se aplique obligatoriamente en todos los casos. Precisamente, la seguridad jurídica y el respeto del derecho a la igualdad son dos de las razones por las que Bernal considera plausible la obligatoriedad del precedente. A estas, agrega la consistencia y coherencia que se le da al ordenamiento jurídico. El único inconveniente que este constitucionalista le encuentra a la figura es el posible anquilosamiento del Derecho, es decir, que no pueda adaptarse a circunstancias futuras (Bernal, 2008)

Para otros doctrinantes, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tiene su razón de ser, en la congestión que existe en las sedes judiciales, lo que genera la demora en la toma de una decisión de fondo, que ponga fin a la problemática debatida.

Manuel Fernando Quinche Ramírez, al respecto sostiene:

El Consejo de Estado define la figura señalando que la extensión de la jurisprudencia de unificación es un mecanismo ideado con el fin de descongestionar los despachos judiciales, con un procedimiento ágil que permita que las discusiones en torno a derechos particulares puedan ser absueltas directamente por la autoridad pública competente, evitando el desgaste de la administración de justicia en torno a temas que le fueron abordados en usos de criterios unificados por los órganos de cierre (Quinche, 2016)

Así como viene expuesto, lo hizo saber el presidente del Consejo de Estado, Álvaro Namén Vargas, presidente del Consejo de Estado, al considerar, que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, rejuvenece el principio de coherencia que caracteriza a todo ordenamiento jurídico, garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica:

Para la mayor eficacia de tales principios, la reforma permitirá dictar, además de sentencias, autos de unificación en los asuntos procesales que le remitan las secciones o subsecciones, o se requiera su remisión a los tribunales administrativos, por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o cuando se adviertan divergencias la interpretación o aplicación del Derecho. En cuanto al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se presentan dos modificaciones: la primera consiste en establecer expresamente que el recurso también es procedente en los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984. La segunda, corresponde a la supresión de la cuantía para la procedencia del recurso en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral. De esta manera, la reforma aprobada consolida al Consejo de Estado como un verdadero organismo de unificación, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo. El mecanismo de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado también fue introducido por el CPACA. Sin duda, esta importante figura propende por una nueva cultura de gestión que busca precaver los litigios y contribuye a la seguridad jurídica y a la realización del derecho de igualdad de las personas ante la Administración. Además, su utilización evita la congestión judicial, pues permite evacuar causas de reclamación ante la administración con idéntica situación fáctica y jurídica a partir de decisiones jurisprudenciales unificadas en asuntos comparables, sin necesidad de que se ventilen mediante las acciones judiciales. Con la reforma se fortalece la extensión de jurisprudencia, para ofrecer al ciudadano mayor seguridad jurídica, predictibilidad y estabilidad en las decisiones judiciales, y asegurar un trato igualitario ante las autoridades administrativas y judiciales. En consecuencia, se elimina la posibilidad prevista en el actual artículo 102 de que la Administración niegue la solicitud de extensión apartándose de la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación (Ministro de Justicia y del Derecho, 2014)

La Administración debe cumplir las sentencias que dictan los jueces, no desconocerlas. Y para facilitar el trámite de extensión de la jurisprudencia ante el Consejo de Estado (art. 269), cuando ello sea procedente, se incluyen como causales expresas de rechazo que: (i) El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión. (ii) Se haya presentado extemporáneamente. (iii) Se pida extender una sentencia que no sea de unificación. (iv) La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho. (v) Haya operado la caducidad del medio de control procedente o la prescripción total del derecho reclamado. (Vi) Se establezca que no procede la extensión solicitada por no existir o no estar acreditada la similitud entre la situación planteada por el peticionario y la sentencia de unificación invocada (Ministro de Justicia y del Derecho, 2014).

La evolución del derecho, indiscutiblemente ha llevado a la figura que hoy se conoce como, recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, que busca garantizar la unificación jurisprudencial, al otorgar prevalencia a las decisiones judiciales proferidas por el Honorable Consejo de Estado, catalogándolas como fuente de derecho, por haber sido expedidas, por el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, en virtud de sus competencias jurisdiccionales, y dotándolas del carácter de vinculante, a fin de resolver aquellos casos idénticos.

7.3 Marco legal

La seguridad jurídica inmersa en el aporte de los fallos derivados del Recurso extraordinario de unificación jurisprudencial

Se puede dilucidar, y así lo ha hecho saber la honorable Corte Constitucional; que el principio de la seguridad jurídica, el cual tiene rango constitucional, está consagrado en la Constitución Política de 1991, desde el preámbulo y en los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta, por lo que se expresa, que el principio de la seguridad jurídica, no es un principio autónomo, sino, que se encuentra inmerso dentro de otros principios. (Corte Constitucional de Colombia, 1991)

Se define al principio de la seguridad jurídica, como aquel que estabiliza las competencias de la administración, el legislador o los Jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia; y en otro aspecto, como la certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado; puede decirse entonces, que la seguridad jurídica, se entiende como la certeza y la estabilidad jurídica, en un sentido general y no restringido, tanto, desde el punto de vista, sustancial, procesal y de cambios normativos.

Puede decirse, y sin lugar a equívocos, que el principio de la seguridad jurídica constituye el pilar, para que el legislador, diera paso, a lo que hoy se conoce, como el, recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

La Ley 1437 de 2011, consagra este recurso, en el capítulo II, del título VI, de su parte segunda, desde los artículos 256 a 268; el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten

perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales.

Recurso este que procede, contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los Tribunales Administrativos

Cuando se trate de sentencias de contenido patrimonial o económico, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso (Ley 1437, 2011):

- Noventa (90) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
- Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
- Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.
- Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes.
- Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

Cuando se este, frente acciones de tutela, acciones de cumplimiento, y acciones populares y de grupo, el recurso de unificación de jurisprudencia no procede; tampoco se puede decir, que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, procede contra toda sentencia impugnada, no, este recurso, procede solamente, contra sentencia impugnada, que contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de

Estado, y el conocimiento del mismo, corresponde únicamente al honorable Consejo de Estado y en atención a su especialidad, la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación; encontrándose legitimados para interponer este recurso, cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia.

De igual manera, se encuentra otro requisito para la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, siendo este, que deben haberse interpuesto los recursos que procedieran contra la sentencia de primer grado.

La Ley 1437 de 2011, también estipula el trámite del recurso, indicando, que, el mismo deberá interponerse por escrito ante el Tribunal Administrativo que expidió la providencia, a más tardar dentro los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta, posterior a ello, se le otorga al recurrente el término de veinte (20) días para que lo sustente; en este punto pueden suceder dos situaciones, la primera, en caso de haberse sustentado el recurso, dentro de los cinco (5) días siguientes se remitirá el expediente a la respectiva sección del Consejo de Estado, y la segunda, es que se declare desierto el recurso, si el mismo no fue sustentado. La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso, pero aun en este caso si el recurso no comprende todas las decisiones, se cumplirá lo no recurrido (Ley 1437, 2011).

Como todo recurso, el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá contener: la designación de las partes, la indicación de la providencia impugnada, la relación concreta, breve y sucinta de los hechos en litigio, la indicación precisa de la sentencia de unificación jurisprudencial que se estima contrariada y las razones que le sirven de fundamento.

Tal como lo preceptúa la norma, una vez que es concedido el recurso por el Tribunal y remitido el expediente al Consejo de Estado, se decide la admisión del recurso, de reunir los requisitos legales, de lo contrario, se dará la oportunidad para subsanar los defectos, de contrario, y al igual que cualquier otro proceso ordinario, ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen.

Puede decirse, que primordialmente, son dos las causales de inadmisión, cuando fuere improcedente, por no ser recurrible la providencia o no reúna los requisitos previstos en el artículo 262, y segunda, cuando por cuantía, la providencia no fuere objeto de recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia; esto es lo que trae la ley 1437 de 2011.

Admitido el recurso, y cumplidas las exigencias que trate el artículo 266 del C.P.A.C.A., se celebrará una audiencia, la cual puede ser declarada fallida por la no comparecencia de las partes, o se dicta sentencia, cuando prospere el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, total o parcialmente, se anulará, la providencia recurrida y se dictará la que deba reemplazarla o se adoptarán las decisiones pertinentes.

El hecho de que se interponga el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, no da por sentado que se acceda a la solicitud del recurrente, el Consejo de Estado estudia tanto los requisitos formales, como el fondo del asunto para tomar una decisión al respecto.

Sin entrar a un mayor pronunciamiento, debe recordarse, que el recurrente en caso de ser el único, puede solicitar que se suspenda el cumplimiento de la sentencia

recurrída, prestando para eso, caución, fijada por el Tribunal, la cual se ordena cancelar en el auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

De igual manera, se deja expuesto, que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, puede ser desistido mientras no se haya dictado resolución judicial que ponga fin al mismo, surtiéndose un trámite distiendiendo si se está en presencia de un desistimiento que proviene de alguno de los recurrentes, en este caso, el proceso continúa con quien no presentó desistimiento; habiendo lugar a condenar en costas a quien desiste del recurso, salvo que se interponga ante el Tribunal antes de haberse enviado al Consejo de Estado.

Jurisprudencialmente han sido muchos los pronunciamientos por parte del honorable Consejo de Estado proferidos en torno a este mecanismo; el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, viene entendido como un recurso de naturaleza correctiva, en la medida que el mismo tiene lugar, una vez que han quedado ejecutoriadas las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los Tribunales Administrativos, ello con el fin de que se regule la situación concreta, teniendo en cuenta lo que ha establecido el máximo órgano de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; pero el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia no solo resulta ser procedente contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los Tribunales Administrativos en vigencia de la Ley 1437 de 2011, sino que también, resulta ser procedente en aquellos procesos que se iniciaron, tramitaron y terminaron en vigencia del Decreto 01 de 1984, aclarándose que quedan por fuera de la órbita del conocimiento de este recurso, las decisiones proferidas en sede administrativa, autos y sentencias de primera instancia, y fallos que profiera el Consejo de Estado en única y segunda instancia, y como quedó expuesto en párrafos anteriores, se encuentran

excluidos de este recurso, las acciones de tutela, cumplimiento, popular y de grupo (Ley 1437, 2011).

Se ha considerado (Consejo de Estado, 2019), que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, tiene cabida, en razón a la nueva estructura normativa relativa a las fuentes y casi fuentes de derecho vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, dentro de las cuales se encuentra, las decisiones judiciales de unificación como reglas de interpretación de vinculante observancia, tanto, para las autoridades de carácter administrativo y judicial, cuando se promuevan peticiones o juicios que impliquen la prevalencia y aplicación de una norma que ha sido objeto de examen en una decisión que contemple las condiciones de unificación.

En Sentencia de unificación (Consejo de Estado, 2019), al abordarse lo relacionado con la cuantía tratándose del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se sentaron unas reglas de unificación, en cuanto a la cuantía, la misma no constituye requisito en los procesos en materia laboral, si con ello se viola el derecho de acceso a la administración de justicia o a la tutela judicial efectiva. Se encontró que el Consejo de Estado, también unificó sentencia, manifestando, que, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no sean materia laboral, son requisitos para la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, que se trate de sentencia de fallada en única o segunda instancia por un Tribunal Administrativo, y se tenga legitimación en la causa para interponerlo oportunamente y por escrito.

Y un tercer aspecto de unificación, es el siguiente:

El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es procedente respecto de sentencias dictadas en procesos judiciales que se iniciaron, tramitaron y terminaron bajo el

imperio de leyes anteriores a la vigencia de aquel, como lo es el Código Contencioso Administrativo. Ello en virtud de su naturaleza extraordinaria y de lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA (Consejo de Estado, 2019)

Esta decisión fue tomada por el máximo tribunal, teniendo en cuenta siempre el principio de la seguridad jurídica, y es aplicable de manera retrospectiva o retroactiva a todos los casos pendientes de discusión, tanto en sede administrativo, como en vía judicial; no siendo aplicable donde ha operado la figura de cosa juzgada, situaciones que resultan inmodificables, precisamente en virtud de ese principio de seguridad jurídica.

En providencia reciente (Consejo de Estado, 2021), al decidirse un recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se señaló, por parte del máximo órgano de lo contencioso administrativo, que, la única causal por la que procede el referido recurso, es la oposición o contradicción a una sentencia de unificación del Consejo de Estado, que son las que buscan, principalmente, la unidad interpretativa del derecho y su aplicación uniforme; fue muy claro en esa oportunidad esa corporación, que el recurso extraordinario, no buscar reabrir un litigio que y se surtió en las instancias respectivas, y donde se analizó el material probatorio.

El fin del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia siempre será la garantía de los derechos, y remediar los ultrajes de que sean sujeto los recurrentes, por el desconocimiento de una sentencia de unificación proferida por esa Corporación.

En otras palabras, también indica el Consejo de Estado, que este recurso, constituye el mecanismo judicial con que cuentan los sujetos procesales para hacer valer las sentencias de unificación del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso Administrativo cuando los juzgadores de instancia las desconocen.

Siendo de vital importancia, en palabras del Consejo de Estado,

que se trate de una verdadera sentencia de unificación a la luz de lo establecido en la Ley 1437 de 2011 ahora modificada por la Ley 2080 de 2021 y que se hayan agotado los recursos ordinarios contra la decisión acusada, toda vez que sólo procede contra decisiones de única o segunda instancia, es decir contra las decisiones definitivas, y no contra las de primera, por cuanto, frente a ellas se cuenta con el recurso ordinario de apelación, el cual debe surtirse de manera previa a acudir a este mecanismo extraordinario. Además, el análisis en el marco del recurso extraordinario no debe abordar puntos diferentes al desconocimiento de las reglas jurisprudenciales adoptadas en este tipo de sentencias, so pena de convertirse en una instancia adicional. Por lo que, tanto los argumentos de los recurrentes como el análisis del juzgador en la resolución del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deben centrarse en la sentencia o sentencias presuntamente desconocidas o contrariadas, sin incluir aspectos adicionales propios del juicio de instancia (Consejo de Estado, 2021)

Se ha tocado en otros apartes de este trabajo, los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, en relación con lo analizado en esta oportunidad, por lo cual, es necesario destacar, la importancia de la Sentencia de Unificación de la Sala Plena de la Corte Constitucional (Sentencia SU-068, 2018), sentencia, dentro de la cual fue muy enfática y puntual la corte, al considerar el valor de la fuerza vinculante que tiene el precedente, para todos los operadores jurídicos, entre ellos, los Jueces, siempre para evitar violaciones, y materializar el respeto de los principios de la igualdad, la supremacía de la Carta Política, el debido proceso y la confianza legítima, mandatos que obligan a que los Jueces tengan en cuenta las decisiones de esta Corte, al decidir los asuntos sometidos a su competencia.

Para esa corporación, el precedente judicial es, “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia” (Sentencia SU-068, 2018, párr.6); y en ese sentido, no todo aspecto de la sentencia se considerada vinculante, cumpliendo con tal fin, sólo la *ratio decidendi*.

Es a raíz de lo anterior, que hoy se habla del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, con el cual se busca el respeto al precedente

jurisprudencial, y la protección de los derechos de los sujetos, en vigencia del Estado social de derecho, contemplado en la Ley 1437 de 2011, con las modificaciones que introdujo la Ley 2080 de 2021.

En los jueces recae el deber de seguir tanto la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, como la jurisprudencia de unificación de la Honorable Corte Constitucional, que es la garantista de la carta magna.

Con la entrada en vigencia de la Ley 2080 del 25 de enero 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” (Ley 2080, 2021), se hicieron unas modificaciones al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, contempladas desde el artículo 71 hasta el artículo 76 ; estas modificaciones son dos, la primera, consiste en establecer expresamente que el recurso también es procedente en los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984. La segunda, corresponde a la supresión de la cuantía para la procedencia del recurso en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral.

Esa primera modificación, lo que hizo fue recoger lo que ya venía diciendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, tal y como se ha expresado en párrafos anteriores.

La Ley 2080 del 25 de enero de 2021, actualmente, se encuentra vigente, y empezó a regir a partir de su publicación, 25 de enero de 2021, con excepción, de las normas que modifican las competencias de los juzgados, tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esa ley (Ley 2080, 2021).

8. Metodología

8.1. Naturaleza de la investigación

Se realizó el estudio utilizando el razonamiento histórico-hermenéutico, a fin de interpretar, comprender y describir la norma relacionada con el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, en aras de determinar su importancia en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales.

Buscando el verdadero sentir del legislador al expedir la Ley 1437 de 2011, que consagró grandes cambios significativos en el proceso Contencioso Administrativo.

Desentrañando así mismo los antecedentes históricos del precedente judicial en Colombia y la evolución de las atribuciones dadas al máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el Honorable Consejo de Estado.

De igual forma se realizó un estudio teórico relacionado con el precedente judicial y el recurso de unificación de jurisprudencia, haciendo un análisis desde sus antecedentes y características.

8.2 Tipo de investigación

Se realizó una investigación de enfoque cualitativo, describiendo la naturaleza del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia y su relevancia en la actualidad. Realizada con fuentes secundarias que se materializan en las normas, estudios relacionados, doctrina en libros y artículos indexados, jurisprudencia, aportes de organismos internacionales y nacionales, así como información contenida en periódicos.

8.3. Método: Inductivo

Se entiende por método las herramientas y técnicas de investigación y por metodología el contexto más general y de aspecto filosófico que son los enfoques (Mendoza, 2010).

El método Inductivo se razona desde la causa hasta la consecuencia ; en un razonamiento lógico de datos generales de un problema para llegar a los resultados limitados o puntuales del tema en estudio (Mendoza, 2010,p171)

8.4. Paradigma de la investigación

El paradigma es un marco de referencia que estandarizan la construcción de los saberes. Éstos son compartidos por los investigadores que trabajan en el marco de una misma comunidad científica.

Para el caso de nuestras Ciencias Jurídicas y Sociales, se auxilian de los reconocidos por la comunidad científica mundial y se determinó que esta investigación utilizaría el Socio Critico (Alvarado Lusmidia & Margarita, 2008).

El valor practico al estudio planteado descansa en la finalidad del paradigma sociocrítico que es la reflexión desde las estructuras de las relaciones de la sociedad y aporta para dar la respuesta al conflicto existente, propuesto o generado de los integrantes de la comunidad.

8.5 Técnicas de investigación o recolección de datos

Se utilizó como herramientas para el desarrollo de esta, análisis de texto, artículos científicos y periodísticos altamente respetados, análisis de jurisprudencia,

análisis de normas, investigación jurídica en trabajos académicos, informes de entidades públicas y privadas incluidas las organizaciones internacionales.

8.6. Población de Estudio

El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia contencioso administrativo consagrado en la Ley 1437 de 2011; para lo cual se revisan principios constitucionales y legales, decisiones judiciales y la jurisprudencia como construcción de un precedente fuente del derecho en una de las disciplinas de mayor impacto a la sociedad como es la actuación de la administración pública y el control que el contencioso ejerce sobre ella.

Por lo que para el caso cualitativo de estudio de una norma la muestra será el global de datos de la norma legal en estudio no aplicada a un caso o casos en particular sino de manera integral a todos.

9. Matriz de Congruencia

1. Problema de Investigación	2. Pregunta de Investigación	3. Objetivo General	4. Objetivos Específicos	5. Hipótesis	6. Marco Conceptual	7. Método	8. Instrumentos de Medición
Garantías en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales conforme al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la Ley 1437 de 2011 en Colombia	¿Cómo se garantiza la seguridad jurídica de las decisiones judiciales conforme al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la Ley 1437 de 2011 en Colombia?	Establecer la garantía del recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia en la seguridad jurídica de las decisiones judiciales, consagrado en de la Ley 1437 de 2011, en Colombia.	<ul style="list-style-type: none"> Identificar del recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia consagrado en de la Ley 1437 de 2011, en Colombia. Develar la relevancia del precedente judicial en materia Contencioso Administrativa como garantía de la seguridad jurídica Determinar la fuerza vinculante del precedente constitucional que aporta a la seguridad jurídica desde el recurso extraordinario de Unificación de Jurisprudencia 	El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en la ley 1437 de 2011 en Colombia, es garantía de la seguridad jurídica en las decisiones judiciales.	<ul style="list-style-type: none"> El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Decisiones judiciales. Garantía. Ley 1437 de 2011, Seguridad jurídica. Contencioso administrativo. Jurisprudencia. Ley 2080 de 2021. 	<ul style="list-style-type: none"> Razonamiento histórico-hermenéutico. Inductivo. investigación de enfoque cualitativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de texto. Artículos científicos y periodísticos altamente respetados. Análisis de jurisprudencia. Análisis de normas. Investigación jurídica en trabajos académicos. Informes de entidades públicas y privadas incluidas las organizaciones internacionales.

Conclusión

Como resultado del desarrollo del presente proyecto de investigación, podemos concluir que la aplicación de los efectos de la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado, desarrolló el principio de igualdad que se fundamenta en nuestra Carta Política en su artículo 13, acogiendo este principio el CPACA como uno de los pilares fundamentales del Estatuto Procesal y se resalta el principio de igualdad ante la Ley y contempla que todos recibamos la misma protección y trato de las autoridades, por lo que las autoridades administrativas y jueces deben evitar la arbitrariedad y la inseguridad jurídica, así como que dentro de sus funciones administrativas o judiciales reconozcan los mismos derechos a quienes se encuentran en iguales situaciones fácticas y jurídicas.

Asimismo, podemos identificar otra característica de este mecanismo de extensión de jurisprudencia y su fuerza vinculante, contemplado en el artículo 29 y 230 de la Carta Política, es decir, en desarrollo del Estado Social de Derecho, pues el mismo es una garantía para cualquier persona que los jueces se sometan al imperativo de la Ley constituyéndose en una garantía para todos los coasociados.

Al surgir los nuevos conceptos como precedente judicial y sentencias de unificación, desarrolla el principio de la igualdad, siendo esas decisiones dictadas por el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo son vinculantes para los funcionarios que desempeñan funciones judiciales y para los servidores públicos que desarrollan las funciones al interior de orden administrativo.

Por otro lado, la Corte Constitucional ha establecido las reglas relacionadas con la fuerza vinculante de las decisiones de los órganos de cierre en el ámbito de las

autoridades administrativas, pues están deben aplicar en todas sus actuaciones y decisiones administrativas la Constitución y la Ley y las Altas Cortes al interpretar las normas constitucionales y la Ley y fijan jurisprudencia y esas decisiones hacen tránsito a cosa juzgada y en consecuencia fuerza vinculante, en razón a ello las decisiones de las autoridades administrativas no pueden ser arbitrarias y si la desconocen del principio de legalidad hace responsable los servidores públicos; ejemplo de ello es el artículo 10 del CPACA, que impone a las autoridades la aplicación uniforme de las disposiciones constitucionales y legales, quienes al resolver los asuntos que se sometan a su consideración debe tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado donde deben reiterar, que el mecanismo de extensión de jurisprudencia, es una garantía del principio de legalidad.

En razón a lo expuesto, la jurisprudencia como fuente del derecho ocupa un papel importante y primordial para la toma de decisiones judiciales, al garantizar la seguridad jurídica de las mismas; y en virtud de la fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado, tanto, para las autoridades administrativas como judiciales, se garantizan los principios y preceptos Constitucionales que rigen dentro de un Estado Social de Derecho, y que priman en un derecho administrativo constitucional.

Referencias Bibliográficas

- Aguilera-Martin, M., & Aponte-González, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista Digital De Derecho Administrativo*, (18), 85-113. <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.06>
- Alvarado Lusmidia, Alvarado, and García Margarita. 2008. “Características Más Relevantes Del Paradigma Sociocrítico: Su Aplicación En Investigaciones de Educación Ambiental y de Enseñanza de Las Ciencias Realizadas En El Doctorado de Educación Del Instituto Pedagógico de Caracas.” *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación* 9(2):187–202.
- Bernal, C. (1). El precedente en Colombia. *Revista Derecho Del Estado*, (21), 81-94. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/493>
- Céspedes, A. (2015). *Recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el proceso contencioso laboral administrativo, a la luz de la Ley 1437 de 2011*. <http://hdl.handle.net/10654/13991>.
- Códigos de Procedimiento Civil. (1970). *Decretos números 1400 y 2019 de 1970*. http://www.oas.org/dil/esp/codigo_de_procedimiento_civil_colombia.pdf
- Congreso de la República. (2009). Proyectos de Ley. *Gaceta del congreso*, XVIII (1.173), 1-68. <http://www.consejodeestado.gov.co/consejo-de-estado-2-2-3-2-4/historia/>
- Consejo de Estado. (2021, 11 de marzo). Demanda. <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2021/03/AutoGabinete.pdf>
- Consejo de Estado, (2019, 28 de marzo). Sentencia de unificación de jurisprudencia. <https://consejo-estado.vlex.com.co/vid/auto-n-15001-23-862713006>
- Constitución Política de 1991. (1991). Constitución Política de Colombia. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Corte Constitucional de Colombia. 1991. “Constitución Política de Colombia Actualizada Con Los Actos Legislativos Desde 1.993 Hasta 2016 [Const.]” *Corte Constitucional de Colombia* 121
- Decreto N° 4820 del 14 de diciembre de 2007. (2007, 14 de diciembre). Presidencia de la Republica. Diario oficial No. 46842. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1552081>
- Gaceta del Congreso 1210 de 2009
- Gallego, C. (2012). El concepto de seguridad jurídica En el estado social. *Jurídicas*, 9(2), 70 – 90. [http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf)
- Heller, H. (2004). *Teoría del Estado*. Comares.
- Kelsen, H. (2006). *¿Una nueva ciencia de la política?*. Katz editores
- Ley 1437 de 2011. (2011, 18 de enero). Congreso de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>
- Ley 1564 de 2012. (2012, 12 de julio). Congreso de la República. Diario oficial No. 48489. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572>
- Ley 2080 de 2021. (2021, 25 de enero). Congreso de la República. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202080%20DEL%2025%20DE%20ENERO%20DE%202021.pdf>
- López-Medina, D. (2015). Obediencia judicial y administrativa de los precedentes de las Altas Cortes en Colombia: dos concepciones del fin y uso de la jurisprudencia

- como fuente del derecho. Precedente. *Revista Jurídica*, 7, 9-42. <https://doi.org/10.18046/prec.v7.2202>
- Manquillo, A. (2016). *La inserción del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, ley 1437 de 2011. Un estudio desde su naturaleza jurídica y la unidad jurisprudencial*. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18634>.
- Mendoza, M. Gómez. 2010. *Cómo Hacer Tesis de Maestría y Doctorado: Investigación, Escritura y Publicación*. Bogotá: ECOE Ediciones.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Las Sentencias de Jurisprudencia y el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia*. <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/biblioteca/libros/sentenciasunificacion/libro.pdf>.
- Morales, V. (2016). *El recurso de unificación de jurisprudencia. Estudio a partir de la teoría del precedente en el derecho administrativo en Colombia*. <http://hdl.handle.net/11407/2999>.
- Quinche, M. (2016). *El precedente judicial y sus reglas*. Ediciones Doctrina y Ley.
- Ramírez, B., (2006). Seguridad jurídica. *Revista Corte Suprema*. 9(21), 1-20.
- Real academia española. (2021). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es>
- Alvarado Lusmidia, A., & Margarita, G. (2008). Características más relevantes del paradigma socio-crítico : su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, 9(2), 187–202. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41011837011>
- Congreso de Colombia. (2011). Ley 1437 De 2011. *Diario Oficial*, 2011(47), 115. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co055es.pdf%0Ahttp://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley143718012011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2080 de 2021 Por medio del cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1427 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción* (p. 46). https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY_2080_DEL_25_DE_ENERO_DE_2021.pdf
- Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. (1993). *Sentencia C-104-93 Relevancia de la Jurisprudencia* (p. 17). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-104-93.htm#:~:text=La jurisprudencia ha sido definida,jurisprudencia como fuente de derecho>.
- Corte Constitucional de Colombia. (1991). Constitución política de Colombia actualizada con los actos legislativos desde 1.993 hasta 2016 [Const.]. *Corte Constitucional de Colombia*, 121. <https://doi.org/2344-8997>
- Goldstein, M. (2010). *Diccionario Juridico.Consultor Magno*. Editora Cultura Internacional.
- Mendoza, M. G. (2010). *Cómo hacer tesis de maestría y doctorado: investigación, escritura y publicación*. ECOE Ediciones.
- Miguen, F., Builes, A., Gustavo, C., Arias, R., Elena, M., Palacio, C., Valencia, Y. P., Valencia, J. B., Camilo, J., Echeverri, A., Isabel, C., Urrea, M., Alejandro, C., & Moreno, O. (2008). Revaloración del papel del juez en el estado social de derecho.El caso colombiano. *Revista Holística Jurídica*, 4, 41–62.
- Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la lengua española* (D. Tricentenario (ed.)). <https://dle.rae.es/contenido/actualización-2020>
- Rodríguez Rodríguez, L. (2005). La explicación histórica del derecho administrativo. In

- Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernandez Ruiz . Tomo I Derecho Administrativo* (pp. 293–315).
<http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10510>
- Sarmiento, J. (2011). El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿hacia la instauración de un juez de casación en lo contencioso-administrativo. *Universitas*, 60(123), 247-282.
<https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj60-123.reuj>
- Sentencia 11001-03-15-000-2013-01838-00. (2015, 16 de octubre). Consejo de Estado, (Guillermo Vargas Ayala, MP).
[http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2016-03385-00\(AC\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-15-000-2016-03385-00(AC).pdf)
- Sentencia C-259/12. (2012, 28 de marzo). Sala Plena de la Corte Constitucional, (Humberto Antonio Sierra Porto, MP)
[http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9\(2\)_6.pdf](http://juridicas.ucaldas.edu.co/downloads/Juridicas9(2)_6.pdf)
- Sentencia SU-068. (2018, del 21 de junio). Sala Plena de la Corte Constitucional, (Alberto Rojas Ríos, MP).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU068-18.htm>
- Sentencia T-401/92. (1992, 03 de junio). Corte Constitucional, (Eduardo Cifuentes Muñoz, MP). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-401-92.htm>
- Sentencia T-406/92. (1992, 05 de junio). Corte Constitucional, (Ciro Angarita Barón, MP). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-406-92.htm>
- Sentencia 15001-23-33-000-2003-00605 01. (2019, 28 de Marzo). Consejo de Estado, (William Hernández Gómez, MP)
- Sentencia T-502/02 Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil dos (2002). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional
- Sentencia C–836 de 2001. (2001, 09 de agosto). Corte Constitucional, (Rodrigo Escobar Gil, MP)
- Sentencia C-284 / 15 (D-10455). (2015, 13 de mayo). Corte Constitucional, (Mauricio González Cuervo, MP)
- Taruffo, M. (2007). Precedente y jurisprudencia. *Precedente. Revista Jurídica*, (-), 86-99. <https://doi.org/10.18046/prec.v0.1434>
- Vargas, S. (2018). La fuerza vinculante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. *IUSTA*, 1(48), 119-144. <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0048.05>