



**Al contestar por favor cite estos datos:**

No. de Radicado: 20171030048541-OAJ

Fecha de Radicado: 18-07-2017

Bogotá D.C.,

Doctor

**REINALDO JAIME GONZÁLEZ**

Director Ejecutivo Seccional

**DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE BOYACÁ**

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Carrera 9 No. 20-62 Oficina 201 Centro

Tunja- Boyacá

**Asunto:** Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia.

Respetado doctor González:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, Agencia) a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de dos (2) peticiones de extensión de jurisprudencia formuladas ante su Despacho en las que se solicita la extensión de los efectos de la sentencia con número de radicado 25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015) del 18 de mayo de 2016, de la Sección Segunda, Sala de Con jueces, del Consejo de Estado, conjuez ponente Jorge Iván Acuña Arrieta.

Con fundamento en dicha decisión, los peticionarios solicitan a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que: i) les reconozcan y paguen las diferencias salariales que consideran se les adeudan por concepto de bonificación por compensación desde la fecha de su vinculación como magistrados del Tribunal Administrativo de Boyacá, teniendo en cuenta dentro de este porcentaje del 80% la suma que resulte por la nivelación de la prima especial de servicios de los Magistrados de las Altas Cortes; ii) les reconozca y pague las sumas adeudadas debidamente actualizadas de acuerdo con el IPC, mes a mes.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)

Página 1 de 15



Dada la similitud de las peticiones en cuanto a la sentencia objeto de solicitud de extensión, las pretensiones y la normatividad aplicable, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 614 del Código General del Proceso, 19 -inciso segundo- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) y 2.2.3.2.1.6. del Decreto 1069 de 2015, la Agencia emite el presente concepto previo y lo hace extensivo a los casos que se relacionan a continuación:

Nº	Peticionario	Radicado Dirección Ejecutiva Seccional	Radicado Agencia	Fecha radicado Agencia
1.	[REDACTED]	DESAJTU017-1475 del 12 de junio de 2017	20171031016792	12-06-2017
2	[REDACTED]	DESAJTU017-1474 del 12 de junio de 2017	20171031016682	12-06-2017

Precisado el propósito de los peticionarios con sus solicitudes de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo requerido, debe la Agencia verificar si la citada providencia corresponde al concepto de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del CPACA y conforme a las modalidades de sentencias de unificación jurisprudencial que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "[I]a valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

### **1. Principales consideraciones de la sentencia invocada**

En esta oportunidad la Sala de Con jueces del Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como Tribunal supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y de acuerdo con la competencia dada a la Sección Segunda por el artículo 14 del Acuerdo No. 58 de 1999<sup>1</sup>, asumió el conocimiento del proceso con el fin de proferir sentencia de segunda instancia para resolver de fondo sobre las pretensiones; así como también manifestó de

<sup>1</sup> Modificado por el Acuerdo 148 de 2014.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



manera expresa su interés de proferir una Sentencia de Unificación Jurisprudencial, en torno a las controversias relacionadas con la aplicación del Decreto 610 de 1998, del artículo 15 de la Ley 4 de 1992 y la negación de la prescripción trienal, en los casos de reajuste salarial y pensional de conformidad con el Decreto 610 de 1998.

En primer término, la Sala realizó algunas precisiones sobre el funcionamiento y composición de la Sección Segunda, de conformidad con lo señalado en el artículo 14 del Acuerdo No. 58 de 1999, para concluir que teniendo en cuenta el parágrafo del artículo en mención, las Subsecciones sesionarán conjuntamente, para entre otras funciones unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la Sección, con el propósito de evitar decisiones contradictorias sobre un mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros.

También trajo a colación que de conformidad con lo dispuesto por el CPACA el Consejo de Estado, en su Sala Plena o a través de las diferentes Secciones que la conforman, de acuerdo a su especialidad; pueden asumir competencia para proferir sentencias de unificación jurisprudencial respecto a controversias jurídicas por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia. En ese sentido, el artículo 270 del CPACA reza bajo el siguiente tenor:

**"Artículo 270 - Sentencias de unificación jurisprudencial.** Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009".

La Sala de Con jueces hizo las precisiones anteriores para concluir que en el caso de la sentencia en estudio se daban los supuestos y requisitos fijados por la ley, así como los señalados en el Reglamento de la Corporación para proferir una sentencia de unificación por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado, atendiendo el criterio de trascendencia económica, debido a que según su razonamiento, la negativa de las autoridades administrativas en torno a liquidar las prestaciones sociales y salariales de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 610 de 1998, presentaba un elevado costo económico para el Estado, no obstante que la magistratura ya había decantado la forma de resolver dichas pretensiones a favor de los beneficiarios.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



Dilucidado lo anterior procedió la Sala a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante Jorge Luis Quiroz Alemán y otros, contra la sentencia de fecha 30 de mayo de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Se destaca como antecedente, que los accionantes a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, pretendían la nulidad de los oficios mediante los cuales la entidad demandada había negado la solicitud de pago del 80% de lo que por todo concepto perciben los Magistrados de las Altas Cortes y que con antelación los demandantes habían ya solicitado el reconocimiento y pago de los reajustes estipulados en el Decreto 610 de 1998, y el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, pero dichas peticiones igualmente habían sido negadas.

Respecto al asunto de fondo empezó por precisar la Sala que mediante sentencia del día 14 de diciembre de 2011, el Decreto 4040 de 2004 había sido declarado nulo, providencia que había cobrado ejecutoria el día 27 de enero de 2012 y que a partir de ese momento se había zanjado la discusión respecto a la vigencia simultánea entre el régimen establecido en el Decreto 610 de 1998, denominado "Bonificación por Compensación", que cobijaba a algunos servidores de la Rama judicial, incluida la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Defensa Nacional, que con anterioridad a la publicación del citado decreto se encontraran desempeñando los cargos enumerados en dicha disposición.

Añadió la Sala de Con jueces que el Decreto 4040 de 2004, aunque conservaba los beneficiarios de la "Bonificación por Compensación", aun cambiándole su nominación por la de "Bonificación por Gestión judicial", reducía sus beneficios, hecho que había generado que el Consejo de Estado decretara la nulidad del citado decreto. Adicionó como antecedente el hecho que el Consejo de Estado no venía aplicando el Decreto 4040 de 2004, pero resaltó que solo después de la declaratoria de la nulidad de esta disposición, esto es con la sentencia del 14 de diciembre de 2011, el Decreto 610 de 1998 había cobrado plena vigencia. Enfatizó sobre la importancia de esta fecha pues para el momento de las reclamaciones administrativas, la audiencia de conciliación y la presentación de la demanda, aún no se había excluido del ordenamiento jurídico el Decreto 4040 de 2004, y en ese caso existía controversia respecto a la aplicación de los dos regímenes.

Se precisó en el fallo invocado que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de su Sección Segunda, Subsección D, Sala de Con jueces, el día 30 de mayo de 2014 había declarado la nulidad de los actos administrativos demandados, y había ordenado a la Nación - Rama Judicial, el pago de la "Bonificación por Compensación", con fundamento en el Decreto 610 de 1998,

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



esto es, teniendo en cuenta el 80% previsto en la norma; además de la indexación de las sumas adeudadas.

Señaló la decisión en comento que la apelación se contraía a la inconformidad con la aplicación de la prescripción trienal, y la omisión de incluir tanto en la parte considerativa como en la resolutiva las diferencias adeudadas por concepto de prima especial de servicios establecida en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, asunto que debía resolver la Sala de Con jueces. Reiteró que las pretensiones sometidas a decisión ya habían sido debatidas y resueltas en múltiples oportunidades, que incluían la aplicación del Decreto 610 de 1998, y el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, en cuyas decisiones se había negado la prescripción trienal.

Respecto de la prescripción trienal comenzó por aludir la Sala a los artículos 41 del Decreto 3135 de 1968 y 102 del Decreto 1848 de 1969, en donde se había dispuesto que las acciones estipuladas en las citadas normas, prescribirían en tres años, contados a partir de que el derecho y la correlativa obligación se hicieran exigibles; además de la interrupción por el mismo lapso, cuando quiera que se presentara reclamo escrito del trabajador sobre el derecho o prestación, debidamente determinado.

De la misma manera enfatizó que para efectos de la prescripción era un presupuesto que el derecho reclamado debía encontrarse en estado jurídico de exigibilidad en el momento de su reclamo, para que a partir de allí, se empezara a contar el término de su prescripción.

Después de esta precisión concluyó que debido a la coexistencia de dos regímenes salariales diferentes, no era posible hablar de exigibilidad del derecho a reclamar, en atención a que para los beneficiarios de los derechos existía la disyuntiva del Decreto 610 de 1998, que reconocía la "Bonificación por Compensación Judicial" y el régimen salarial del Decreto 4040 de 2004, que reconocía la "Bonificación por Gestión Judicial"; circunstancia que a criterio de la Sala, impedía determinar con exactitud cuál de los regímenes era el aplicable, ante lo cual resultaba imposible referirse a la exigibilidad del derecho.

Lo anterior para concluir que desde esta perspectiva de análisis, solo podía hablarse de exigibilidad de la "Bonificación por Compensación", a partir de la fecha de ejecutoria del fallo que declaró la nulidad del Decreto 4040 de 2004, es decir, desde el 28 de enero de 2012.

Dilucidado lo anterior procedió la Sala a resolver sobre el asunto de fondo y citó en primer término, lo que dispuso el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, norma por

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



medio de la cual se creó la "prima especial de servicios", en donde se estableció que los siguientes funcionarios: los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Registrador Nacional del Estado Civil; tendrían derecho a que sus ingresos fueran igualados a la totalidad de los que percibían los miembros del Congreso de la República.

También precisó la Sala que en desarrollo de la citada disposición, el Gobierno Nacional había emitido el Decreto 10 de 1993, y en el artículo 1º estableció que la prima especial de servicios debía corresponder a "(...) la diferencia entre los ingresos laborales totales anuales recibidos por los miembros del Congreso y los que devenguen los funcionarios que tienen derecho a ella". También señaló lo que dispuso el artículo 2º del decreto mencionado que prescribió que "(...) para establecer la prima especial de servicios prevista en el presente Decreto, se entiende que los ingresos laborales totales anuales percibidos por los Miembros del Congreso son los de carácter permanente, incluyendo la prima de Navidad".

Adujo igualmente la Sala que no podía desatenderse el sentido literal del artículo 15 de la Ley 4 de 1992 interpretando que según el artículo 16 de la citada disposición, se había fijado de manera implícita, que los beneficiarios de la prima especial de servicios habrían de percibir una remuneración distinta a la recibida por los Parlamentarios, pues a juicio de la Sala, lo que esta norma pretendía al establecer que "(...) la remuneración, las prestaciones sociales y los demás derechos laborales de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura y los Fiscales del Consejo de Estado serán idénticos (...)" era que se respetara el derecho a la igualdad salarial de funcionarios que ocupaban cargos semejantes.

Concluyó al respecto precisando que, el Decreto 10 de 1993 había desarrollado de manera clara los términos en los que debía darse la equiparación en el ingreso de los más altos funcionarios de varias ramas del poder público, cuando estableció que esta debía realizarse sobre la totalidad de los ingresos laborales anuales recibidos por unos y otros, además porque ninguna de las normas que regularon el derecho hizo la distinción entre salarios y prestaciones, pues sólo se refirieron a ingresos laborales totales.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



Sobre el particular trajo a colación la sentencia<sup>2</sup> del 4 de mayo de 2009, en donde se esbozó el mismo criterio y concluyó lo siguiente:

"Al referirse, tanto la Ley 4a de 1992 como el Decreto 10 de 1993 a ingresos laborales totales anuales, dicha expresión engloba todo aquello que en el año percibe en ejercicio de la relación laboral el congresista como tal, sin tener en cuenta si dicha partida es factor de salario o por el contrario corresponde a una prestación social.

En consecuencia, no le es dable al juzgador, distinguir donde la Ley no lo hace, siendo claro que dentro de tal concepto deben incluirse tanto los salarios como las prestaciones sociales.

(...)

Fue el mismo Legislador quien al expedir las disposiciones contenidas en la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 equiparó los derechos salariales de los de (sic) Magistrados de Alta Corte con los Congresistas, cosa que hizo en el artículo 15 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, resultando entonces, que los ingresos laborales totales anuales de los Magistrados deben ser iguales a los ingresos laborales totales anuales de los Congresistas.

(...)

Se concluye en consecuencia que la suma recibida por los congresistas por concepto de ingresos laborales totales anuales, debe ser la misma que la recibida por los magistrados de las Altas Cortes y que éstos (sic) últimos, que es situación diferente, tienen entre sí, iguales remuneración, prestaciones sociales y derechos laborales".

En relación con el auxilio de cesantía se precisó dentro del fallo en comento, que por ser una erogación que se pagaba anualmente al servidor, y se causaba por cada día de trabajo, debía ser tenida en cuenta para efectuar la liquidación de la "prima especial de servicios" a favor de los funcionarios señalados en el artículo 15 de la Ley 4 de 1992, quienes a su vez eran beneficiarios de una suma equivalente a lo que por todo concepto devengaban los congresistas.

Adicionó la Sala que este régimen tenía incidencia en el reconocimiento de la bonificación por compensación de los servidores públicos que se encontraban

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Con jueces; Radicado No. 250002325000200405209 02, consejero ponente Luis Fernando Velandia Rodríguez.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



incluidos en Decreto 610 de 1998, como quiera que el mismo, de manera semejante al artículo 1º del Decreto 10 de 1993, previó la nivelación salarial al 60%, 70% y 80% "(...) de lo que por todo concepto devenguen los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado (...)”, para los años 1998, 1999, 2000 y siguientes, respectivamente.

Respecto de la incidencia en la liquidación de la pensión de jubilación, dilucidó la Sala que por tratarse la “prima especial de servicios” de un ingreso laboral, que perciben los Magistrados de las Altas Cortes, constituía factor salarial para la cotización y liquidación de la citada prestación pensional, a favor de los referidos funcionarios; y que el Decreto 610 de 1998, garantizaba que sus beneficiarios percibieran un porcentaje del total de ingresos laborales devengados por estos servidores. También concluyó al respecto, que era indispensable que lo percibido por los Magistrados de las Altas Cortes por este concepto, fuera liquidado teniendo en cuenta las cesantías percibidas por los Congresistas, debía ser un factor para determinar el valor de la “bonificación por compensación” a la que tenían derecho los accionantes.

Resuelto el asunto de fondo, la Sala retomó el tema de la aplicación tanto del precedente jurisprudencial, como de las sentencias de unificación; para este fin trajo a colación lo que dispusieron sobre el particular las Leyes 1395 de 2010, (artículos 114 y 115) y 1437 de 2011 (artículos 102, 103 y 256).

De acuerdo con las normas citadas en precedencia, precisó la Sala que fue la Ley 1437 de 2011, la que de manera clara había señalado el camino para la adopción de los precedentes jurisprudenciales y el cumplimiento por parte de los jueces y autoridades administrativas de las sentencias de unificación, que de acuerdo con los términos legales tenían carácter vinculante.

Al respecto adicionó la Sala que las figuras de las sentencias de unificación jurisprudencial y de los precedentes jurisprudenciales tenían como alcance proteger, amparar y salvaguardar el derecho fundamental a la igualdad y de esta manera garantizar que los principios relacionados con el derecho a la confianza legítima y a la seguridad jurídica.

En línea con lo anterior sustentó la Sala que no tenía sentido que reclamaciones con los mismos supuestos fácticos y jurídicos, se llevaran a la vía judicial, cuando era deber de las autoridades administrativas atender las legítimas reclamaciones presentadas por los funcionarios de la rama judicial y acatar los precedentes jurisprudenciales sobre la materia, así como en adelante se debía adoptar el contenido de la decisión de unificación en comento, en cuanto a la aplicación

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



plena del Decreto 610 de 1998, los antecedentes jurisprudenciales sobre la prescripción y la aplicación del artículo 15 de la Ley 4 de 1992.

Los anteriores razonamientos quedaron plasmados dentro de la parte resolutiva, bajo el siguiente tenor:

"1.- Dictar fallo de Unificación de Jurisprudencia, conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, en relación con la "Bonificación por Compensación", de que trata el decreto 610 de 1998.

2.- Unifíquese Jurisprudencia en relación con la prescripción trienal en los términos en que se ha venido señalando en los precedentes jurisprudenciales de la Sala de Con jueces del Consejo de Estado.

3.- Unifíquese Jurisprudencia en relación con la aplicación del artículo 15 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992, en los términos en que lo ha venido estableciendo la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sala de Con jueces).

4.- Revóquese el artículo primero del fallo impugnado, proferido por el Tribunal de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, Sala de Con jueces, de fecha 30 de mayo de 2014, en el sentido de no dar aplicación a la excepción de prescripción trienal, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente fallo y teniendo en cuenta los precedentes jurisprudenciales sobre la materia.

5.- Adícionese el fallo en el sentido de incluir la Prima Especial de Servicios, teniendo en cuenta para la liquidación de esta todos los ingresos laborales totales anuales de carácter permanente devengados por los Congresistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 al momento de efectuar la reliquidación y con base en los precedentes jurisprudenciales sobre la materia y en este sentido se unifica la jurisprudencia.

6.- Commíñese a la AUTORIDADES para que en los términos de los artículos 10, 102 y 103 de la ley 1437 y los artículos 115 y 144 (sic) de la ley 1395 de 2010, adopten este fallo de unificación Jurisprudencial."

## **2. Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada**

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades públicas de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibídem*, establece como sentencias de unificación jurisprudencial:

**"(...) las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009".** (Destacado fuera de texto).

Teniendo en cuenta lo anterior, sobre la sentencia con número de radicado 25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015), del 18 de mayo de 2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Con jueces, Sección Segunda del Consejo de Estado, conjuez ponente Jorge Iván Acuña Arrieta, la Agencia encuentra que ésta responde a la primera categoría de sentencias a las que se refiere la norma transcrita y por tanto, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial.

En desarrollo de lo anterior, es preciso recordar que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 270 y 271 del CPACA, las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, son las que pertenecen a las siguientes categorías:

- a) Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.
- b) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.
- c) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.

En relación con las sentencias por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, debe precisarse que el artículo 271 del CPACA prevé las autoridades que las pueden proferir:

- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



- b) Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales, según el caso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia en primer término observa que la sentencia invocada se ajusta a las previsiones del artículo 270 del CPACA, pues de acuerdo con los términos de la misma se trató de una decisión proferida bajo los siguientes argumentos que se transcriben de la sentencia: “(...) se dan los supuestos y los requisitos de orden legal y reglamentario para proferir una sentencia de unificación por la Sección Segunda del Consejo de Estado; **teniendo en cuenta el criterio de trascendencia económica pues las constantes negativas a llevar a cabo la liquidación de las prestaciones sociales y salariales, de conformidad con el Decreto 610 de 1998, representa un elevado costo económico para el Estado**, pues esta magistratura ha decantado la forma en que se debe resolver dicha problemática a favor de los beneficiarios aquí demandantes”. (Destacado fuera de texto).

En segundo lugar, fue proferida por una Sala de Con jueces de una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esto es la Sección Segunda, en relación con un asunto proveniente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es decir cumple con lo dispuesto en el artículo 271 del CPACA, respecto de la autoridad competente para emitirla y la decisión de la Sección de fallar el asunto para proferir sentencia de unificación jurisprudencial conforme a los artículos 270 y 271 *ibidem*.

En línea con lo anterior debemos destacar que, de igual manera el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 13 A del Reglamento del Consejo de Estado, adicionado por el Acuerdo 148 de 2014, definió la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial. Al respecto, la norma en comento establece:

“Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de Contencioso Administrativo, atendiendo el criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

(...)

**2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica**, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos.” (Destacado fuera de texto)

De otra parte, la Agencia observa que la sentencia de unificación con número de radicado 25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015), del 18 de mayo de 2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Con jueces, Sección Segunda del Consejo de Estado, conjuez ponente Jorge Iván Acuña Arrieta, cumple con lo establecido en el artículo 102 del CPACA, esto es, haber reconocido un derecho subjetivo particular y concreto a favor de los demandantes, así mismo se reitera que se encuadra dentro de una de las categorías de sentencias previstas en los artículos 270 y 271 *ibidem*, esto es, pertenece a la categoría de sentencias proferidas **teniendo en cuenta el criterio de trascendencia económica.**

### 3. Consideraciones adicionales

Al margen de lo anterior, la Agencia advierte que de acuerdo con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>3</sup>, en el que se precisó la improcedencia de la figura de la extensión de jurisprudencia cuando el peticionario ya ha presentado demanda por los mismos hechos, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva verificar en la solicitud de extensión de jurisprudencia objeto del presente concepto, la existencia de posibles procesos judiciales contra la entidad, iniciados previamente por el peticionario y en los que se invoquen las mismas pretensiones de la solicitud de extensión de jurisprudencia elevada por aquel.

Conviene conocer la argumentación expuesta por esa Corporación al respecto:

**“(...) es evidente que el legislador concibió el mecanismo de extensión de jurisprudencia como un trámite especial al cual el administrado tiene la posibilidad de acudir previamente a la formulación de la demanda, en tanto resulta ilógico que se suspendiera el término de caducidad del medio de control y simultáneamente pudiera surtirse la demanda ante la jurisdicción.**

**(...) Así las cosas no es posible considerar que la figura de extensión de jurisprudencia puede ser promovida cuando existe una demanda en curso,**

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 8 de septiembre de 2016, consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, solicitud de extensión de jurisprudencia con número de radicación 11001-03-26-000-2014-00108-00 (51853), demandante: Heiber Prada López y otros, demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



toda vez que dicha figura jurídica se encuentra instituida como un trámite previo a la presentación de la demanda , precisamente para evitar que se eluda la competencia existente en materia judicial o se utilice de forma indebida con el fin de agilizar decisiones. **Además, de darle curso a la solicitud de extensión de jurisprudencia cuando existe un proceso judicial en trámite por los mismos hechos podría llegar a generarse un conflicto de decisiones, lo cual crearía incertidumbre en la labor desempeñada por las autoridades judiciales.**

(...) Aparte de lo anterior, debe recordarse que de conformidad con el principio del juez natural no puede variarse la competencia del juzgador para conocer del asunto, puesto que ella está delimitada en forma precisa por el legislador sin que sea viable cambiarla por una de las partes. (...) De manera tal que, por regla general, **una vez iniciado un proceso judicial el juez mantiene la competencia para conocer del caso que le ha correspondido, sin que las partes puedan alterar las reglas de la competencia que ha fijado el legislador, ni promover la extensión de jurisprudencia, con el fin de propiciar una decisión sobre el caso.**

(...) En este sentido, debe indicarse que **si ya se ha presentado una demanda y con posterioridad se solicita la extensión de jurisprudencia, esta última solicitud debe ser desestimada por improcedente**, ya que como se advirtió esta actuación iría en contra de la finalidad de la figura de extensión y desconocería el principio de juez natural del asunto.

(...) Lo anterior máxime si se tiene en cuenta que en el evento de conceder la petición realizada en la solicitud de extensión de jurisprudencia, el pronunciamiento que lo haga tendría efectos de cosa juzgada, subrogando esta Corporación la competencia del juez que había avocado inicialmente conocimiento para decidir las pretensiones de la demanda. **En esos términos se estaría desnaturalizando el principio del juez natural y alterando las competencias determinadas legalmente".** (Destacado fuera de texto)

De otra parte, es del caso precisar que la Agencia emite el concepto previo según las competencias fijadas en el artículo 614 del Código General del Proceso y los artículos 2.2.3.2.1.5 y siguientes del Decreto Único 1069 de 2015, con el objeto de verificar si la citada providencia responde o no al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, conforme al artículo 102 del CPACA y a las

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, pero no tiene competencia para indicarle a las entidades si se deben o no extender los efectos de la sentencia invocada.

En línea con lo anterior se reitera que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 *ibidem*, corresponde únicamente a las entidades ante las cuales se solicitó la extensión de jurisprudencia, evaluar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 102 del CPACA, entre ellos, verificar que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del demandante en la sentencia de unificación invocada y efectuar la valoración de las pruebas, y de acuerdo con ello, deberá establecer si hay lugar a extender los efectos de la jurisprudencia; decisión sobre la cual, la Agencia no tiene competencia alguna, porque ello implicaría el ejercicio de una función de coadministración que no está autorizada por la ley.

Sobre el particular, se estima pertinente informar a esa entidad que la Agencia mediante Circulares externas No. 13 del 3 de junio de 2015 y No. 22 del 10 de diciembre de 2015, emitió una serie de lineamientos de defensa administrativa y judicial para la atención de reclamaciones y demandas relacionadas con el reconocimiento de la bonificación por compensación, bonificación por gestión judicial y prima especial creada por el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, las cuales se invita a esa entidad a considerar en lo que resulte aplicable para efectos de resolver las solicitudes de extensión materia de este concepto previo y no sea contrario a la sentencia de unificación jurisprudencial.

Sin perjuicio de lo anterior, se insiste que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015<sup>4</sup>, corresponde únicamente a las entidades ante las cuales se solicitó la extensión de jurisprudencia, evaluar el cumplimiento de los presupuestos del artículo 102 del CPACA, entre ellos, por ejemplo, verificar que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del demandante en la sentencia de unificación invocada.

De no verificar lo anterior, la entidad deberá continuar con el despliegue de su defensa jurídica frente a las demandas que se hayan presentado o eventualmente se presenten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por estos mismos hechos.

<sup>4</sup> "La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".



#### 4. Conclusión y concepto previo de la Agencia

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la sentencia invocada por los peticionarios que fue proferida por el Consejo de Estado el 18 de mayo de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Con jueces, dentro del proceso con Radicado No. 25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015) promovido por Jorge Luis Quiroz Alemán y otros, en contra de la Nación - Rama Judicial - Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, conjuez ponente Jorge Iván Acuña Arrieta, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA.

Al margen de lo anterior y de acuerdo con lo previsto en el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, efectuar la valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho del caso concreto y en ese sentido, según lo explicado, debe verificar si el contenido de la solicitud de extensión de jurisprudencia ya es objeto de un proceso judicial; situación que en caso de presentarse deberá ser analizada de acuerdo con lo previsto en los artículos 102 y 269 del CPACA y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.7. del Decreto 1069 del 2015, esto es, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

  
**FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: DRODRÍGUEZ  
Revisó: Juan José Gómez Urueña

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)