



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20171030074011-OAJ

Fecha de Radicado: 26-10-2017

Bogotá D.C.,

Doctor

**JORGE ALEXANDER CASTAÑEDA ENCISO**

Secretario General

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Carrera 5a N° 15-80

secretariageneral@procuraduria.gov.co

Bogotá D.C

**Asunto:** Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia – Radicado N° 20171031739282.

Respetado doctor Castañeda Enciso,

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.5 del Decreto 1069 de 26 mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede esta Agencia a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia del señor [REDACTED] formulada, ante su Despacho en la que se invocaron las sentencias con números de radicados 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 y 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686-07) del 29 de abril del 2014, de la Sección Segunda, Sala de Con jueces del Consejo de Estado, conjuez ponente María Carolina Rodríguez Ruiz.

Con fundamento en dichas decisiones, el peticionario solicita a la Procuraduría General de la Nación el reconocimiento y pago efectivo de la prima especial de servicios establecida en el artículo 14 de la Ley 4<sup>a</sup> de 1992 y el reconocimiento de la naturaleza salarial de dicha prestación con la consecuente reliquidación de salarios, cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, bonificación por actividad judicial así como sus efectos en la reliquidación de las cesantías, intereses de cesantías, aportes a pensión y demás prestaciones sociales así como en cualquier otro emolumento cancelado de forma incompleta.

**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)



Precisado el propósito del peticionario con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo requerido, debe la Agencia verificar si las citadas providencias corresponden 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 las sentencias invocadas**

### **1.1. Sentencia del 18 de mayo de 2016 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Con jueces, proceso con radicado No. 25000-23-25-000-2010-00246-02 (0845-2015), con juez ponente Jorge Iván Acuña Arrieta.**

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 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,

<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)



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.

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.

**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)



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, 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.

**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)



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 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

**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)



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.

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.

(...)

<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)



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 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.

**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)



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 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 Conjueces 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 Conjueces).

4.- Revóquese el artículo primero del fallo impugnado, proferido por el Tribunal de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, Sala de Conjueces, de fecha

**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)



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.- Adíquese 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.- Comíñese 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."

**1.2. Sentencia del 29 de abril de 2014 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Con jueces, proceso con radicado No. 11001-03-25-000-2007-00087-00, (1686-07), conjuez ponente María Carolina Rodríguez Ruiz.**

En esta sentencia se decidió una acción de simple nulidad instaurada por el ciudadano Pablo José Cáceres Corrales con el fin de que se declarara la nulidad de algunos artículos de los decretos que regulaban materias salariales y prestacionales derivadas de la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 entre 1993 y 2007.

En su demanda el actor consideró violadas las siguientes normas: Constitución Política (el preámbulo y los artículos 13, 53, 136, 150, numeral 19, inc. 1º y literal e), y 209); la Ley 4 de 1992 (artículos 10, 20, 30, 40 y 14); las Leyes 44 de 1980, 33 de 1985 y 50 de 1990; el Código Sustantivo del Trabajo (artículos 127, 128 y 132) y los Decretos Extraordinarios 3135 de 1968, 1042 y 1045 de 1978.

En relación con la argumentación para desarrollar el concepto de violación, señaló el demandante en primer término, que las leyes cuadro como la Ley 4 de 1992 contienen principios y criterios generales casi siempre referidos a asuntos económicos y sociales, y que los decretos que los reglamentan deben precisar estos conceptos de acuerdo con las políticas económicas de cada momento.

Sostuvo igualmente el actor que la Ley 4 de 1992 es una ley cuadro que el Congreso de la República profirió en desarrollo del numeral 19, literal e) y f) del artículo 150 de la Constitución Política, para fijar las normas, objetivos y criterios

**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)



generales que debía observar el Gobierno Nacional en la reglamentación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los trabajadores oficiales, los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Añadió el demandante que el artículo 40 de la citada Ley marco no permite al Gobierno modificar el sistema salarial de los empleados, sino que la misma norma dispuso reglamentar sus remuneraciones con sujeción a las políticas macroeconómicas, y con observancia de las limitaciones presupuestales y los derechos adquiridos de los servidores.

También adujo el actor que los decretos que expidió el Gobierno Nacional con el fin de desarrollar la Ley 4 de 1992, no podían afectar su integridad jurídica, como reducir o desconocer los derechos adquiridos de los servidores públicos. En este mismo sentido agregó que el Gobierno Nacional a través de los decretos demandados, so pretexto de cumplir con lo señalado en el artículo 14 de la ley marco, reguló la prima especial sin carácter salarial, y la incluyó dentro del monto fijado en cada uno de los decretos, en donde se fijó el salario básico, restándole el 30% para el cálculo de las prestaciones sociales y demás derechos laborales establecidos en la ley.

Teniendo en cuenta, según el criterio del accionante, que el mandato de la Ley 4 de 1992 para el Gobierno se refería a que señalara en cada uno de los actos administrativos demandados los valores para cada categoría de conceptos salariales y prestacionales, y que esto no se cumplió, por cuanto el Gobierno Nacional interpretó mal esta facultad, pues al restar el 30% del salario de los empleados redujo la remuneración afectando injustificadamente los derechos laborales de los funcionarios destinatarios de la prestación.

En conclusión, según el demandante los decretos demandados modificaron lo dispuesto en normas de carácter superior que establecen el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos como son: el Código Sustantivo del Trabajo, en cuanto define el concepto de salario; las Leyes 44 de 1980, 33 de 1985, 50 de 1990 y 4 de 1992, así como los Decretos Extraordinarios 3135 de 1968, 1042 y 1045 de 1978.

Antes de abordar la Sala el análisis de fondo de la demanda se detuvo a resolver la excepción de cosa juzgada planteada por la demandada y el Ministerio Público, dado que mediante sentencia del 9 de marzo de 2006 el Consejo de Estado había resuelto ya el análisis de constitucionalidad y legalidad de algunas de las normas demandadas.

**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)



Para dilucidar lo anterior la Sala trajo a colación lo dispuesto en el artículo 175 de Código de lo Contencioso Administrativo, y concluyó que si bien en principio procedería declarar probada la excepción de cosa juzgada, no era posible hacerlo, habida cuenta que en sentencia del 2 de abril de 2009<sup>3</sup>, la Sección Segunda de la Corporación había cambiado radicalmente su posición al considerar que las primas constituían indefectiblemente un valor adicionado en el ingreso laboral, bien sea prestacional o salarial, y que en todo caso representaba un incremento en los ingresos derivados de la vinculación laboral, por cuya razón no podía representar una merma en la asignación de los servidores públicos.

Resuelto lo anterior, la Sala de Con jueces procedió a ejercer el control de legalidad sobre la totalidad de las normas demandadas, atendiendo la nueva jurisprudencia del Consejo de Estado citada en precedencia, no sin antes manifestar que pese a que varios de los decretos en su momento fueron derogados por otros actos administrativos, dada la presunción de legalidad de los mismos durante su vigencia, bien pudieron haber producido efectos jurídicos, en cuyo caso era menester proferir una decisión de fondo sobre cada uno de ellos.

Para resolver el tema de fondo, la Sala manifestó en primer término que el Congreso de la República en desarrollo del artículo 150 de la Constitución Política expidió la Ley 4 de 1992 "mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

También trajo a colación lo dispuesto sobre la materia en el artículo 2º de la Ley 4 de 1992, que fijó los objetivos y criterios que el Gobierno Nacional debía acoger al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los funcionarios enumerados en el artículo 1º de norma en cita, así:

**"ARTICULO 2º.** Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores enumerados en el artículo anterior, al Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

<sup>3</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)



a) El respeto a los derechos adquiridos de los servidores del Estado tanto del régimen general, como de los reglamentos especiales. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales".

Destacó que el artículo 14 ibídem, había autorizado al Gobierno Nacional para establecer una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico para algunos servidores públicos, bajo el siguiente tenor:

**"ARTICULO 14.** El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscalías del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios da la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (10) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de qua trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

**PARÁGRAFO.** Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo Criterios de equidad."

Añadió la Sala de Con jueces que en virtud de esta potestad que otorgó la Ley 4 del 1992, se profirieron los decretos objeto de estudio de legalidad, dentro de los cuales reprodujo año por año la previsión de que el 30% del salario percibido por los funcionarios que enunció el artículo 14 de la ley marco, se consideraba como prima. No obstante lo anterior, consideró la Corporación que las disposiciones fueron interpretadas de manera errónea por las entidades encargadas de su aplicación, cuando entendieron que el 30% del salario básico era la prima misma, y no que este porcentaje correspondía a la prima como tal.

Aclaró la Sala que en efecto las dos definiciones correspondían a dos cosas distintas, pues mientras en la primera se reduce el salario básico al 70%, en la segunda interpretación, que es la acertada, se puede tomar el 30% del salario pero solamente para efectos de cuantificar la prima especial, y luego se le adiciona el salario básico, figura que explica de manera gráfica con un ejemplo, que refleja la diferencia cuantitativa.

Para soportar el criterio interpretativo señalado, la Sala hizo referencia a la sentencia del Consejo de Estado del 2 de abril de 2009, que declaró la nulidad **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)



del artículo 7º del Decreto 618 de 2007, rectificando su jurisprudencia en relación con el concepto de prima, al definir que esta prestación correspondía a un concepto retributivo adicional para el empleado, y por esta razón implicaba un aumento del ingreso laboral, así como la prima técnica, la de antigüedad, entre otras; esto último de acuerdo con la sentencia aludida.

También trajo a colación los argumentos que señaló en igual sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia del 19 de marzo de 20104, cuando estudió la prima especial creada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992. En esta oportunidad, el Alto Tribunal en relación con el tema determinó, que el Gobierno Nacional había desbordado su poder al disminuir el monto de las prestaciones sociales de los funcionarios de que trataba la citada ley, cuando despojó de efectos salariales al citado porcentaje, disminuyendo así el monto de las prestaciones sociales de los destinatarios del beneficio. Añadió su criterio sobre la correspondencia que debe haber entre la fijación salarial a servidores públicos con el concepto cerrado que prohíbe al Gobierno de manera genérica desmejorar los salarios y prestaciones sociales de sus servidores.

La sentencia en estudio finalmente concluyó, que de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 4 de 1992 era evidente que el Gobierno Nacional contravino los criterios establecidos en la Constitución Política y en la misma ley, cuando expidió los decretos demandados, pues como lo señala el artículo 20 de la citada norma, no era posible desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos y los decretos en estudio interpretaron erróneamente y aplicaron indebidamente la Ley 4 de 1992, pues redujeron equivocadamente el salario de un grupo de servidores públicos y en consecuencia procedía declarar su nulidad, como en efecto lo hizo en la parte resolutiva.

Respecto de los efectos de la declaratoria de nulidad, manifestó la Sala, que serían los mismos que se señalaron en la sentencia del 2 de abril de 2009, atrás señalada, en el siguiente sentido:

"(...) es decir, no puede el intérprete de ninguna manera suponer que al desaparecer la prima especial sin carácter salarial equivalente al 30% de la remuneración mensual de tales empleados, su asignación para la época en que tuvo vigencia el Decreto, sea del 70% de la escala remuneratoria allí prevista, se trata sencillamente de descargar el castigo de dicho 30%, que conforme a los términos de la norma invalidada, restringía en ese porcentaje las consecuencias prestacionales de tales servidores".

---

4 Consejo de Estado, Sección Segunda, consejero ponente Bertha Lucía Ramírez de Páez, sentencia del 19 de marzo de 2010, Expediente 2005-01134.

**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)



De la misma manera precisó la Corporación que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, la prima de servicios no podía ser inferior al 30% del salario básico mensual.

## 2. Valoración del carácter de unificación de las sentencias invocadas

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 los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibidem*, 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, con juez 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

**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)



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
- 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:

**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)



(...)

**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 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, con juez 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 *ibídem*, esto es, pertenece a la categoría de sentencias proferidas **teniendo en cuenta el criterio de trascendencia económica**.

Finalmente, respecto de la sentencia del Consejo de Estado con número de radicado 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686-07) del 29 de abril de 2014, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sala de Con jueces, con juez ponente, María Carolina Rodríguez Ruíz, la Agencia observa que no corresponde a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita, como supuesto de hecho para activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En efecto, la sentencia invocada en este caso no decidió un recurso extraordinario ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenece al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma en comento, pues no se trata de una sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado, en consonancia con lo establecido por los artículos 270 y 271 del CPACA. En su lugar, la Agencia reitera que la sentencia bajo análisis resolvió una acción de simple nulidad.

En segundo lugar, es preciso indicar que esta categoría de sentencias de unificación<sup>5</sup> requieren del agotamiento del procedimiento especial definido en el artículo 271 *ibídem*<sup>6</sup> por parte de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo

5 Es decir, las proferidas “por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia”.

6 “Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia



o de las Secciones del Consejo de Estado según corresponda, procedimiento que de la lectura del texto de la sentencia en comento, la Agencia no evidencia que se haya agotado, como tampoco aparece dentro de su texto, que se haya identificado como tal. Lo anterior aunado al hecho que el acuerdo 148 de 2014- modificatorio del Reglamento del Consejo de Estado- establece en su artículo 8º respecto a la identificación y publicidad que: "(...) se identificarán con las siglas CE-SUJ seguidas del número de Sección y el número anual de consecutivo que les corresponda. Dichas sentencias serán publicadas en la sede electrónica del Consejo de Estado, en un enlace especial de fácil acceso e identificación".

Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que el citado fallo del 29 de abril de 2014, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Sala de Con jueces, conjuez ponente, María Carolina Rodríguez Ruiz) no fue resultado de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino del medio de control de simple nulidad, que como se sabe tiene por objeto la defensa y protección del interés general y de orden dinerrario y por esta razón incumple con otro de los requisitos que impone el inciso primero del artículo 102 del CPACA, cual es, haber reconocido un derecho.

Así las cosas, la Agencia estima que las sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Con jueces expediente 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686-07) del 29 de abril de 2014 conjuez ponente María Carolina Rodríguez Ruiz, no puede ser considerada como sentencia de unificación jurisprudencial, pues no encuadra en ninguna de las categorías que establece el artículo 270 del CPACA y tampoco se evidencia el agotamiento del procedimiento del artículo 271 antes mencionado- no obstante haber sido proferida después de entrada en vigencia del citado Código- por último la primera de las mencionadas no reconoció ningún derecho como lo exige el artículo 102 del CPACA.

jurisprudencia que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial el Consejo de Estado, podrá asumir conocimiento de 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.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencia de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite de solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten en los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá el trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos" (Destacado fuera de texto).

**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)



### 3. Consideraciones adicionales

Al margen de lo anterior, la Agencia advierte que de acuerdo con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado<sup>7</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 Procuraduría General de la Nación 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, 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**

---

<sup>7</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)



**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 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 parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 *ibídem*, 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<sup>a</sup> de 1992, las cuales

**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)



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 parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015<sup>8</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.

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

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la sentencia invocada por el peticionario 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; mientras que la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sala de Con jueces expediente 11001-03-25-000-2007-00087-00 (1686-07) del 29 de abril del 2014, conjuez María Carolina Rodríguez Ruiz, no es una sentencia de unificación jurisprudencial de conformidad con lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del CPACA.

Al margen de lo anterior y de acuerdo con lo previsto en el parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015, corresponde a la Procuraduría General de la Nación, 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

<sup>8</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".



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.

Finalmente, se invita a esa entidad a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y aplicación del mismo: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia<sup>9</sup>, Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación<sup>10</sup> y la Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>11</sup>.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el parágrafo 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: BMORÓN  
Revisó: Juan José Gómez Urueña

9 Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extencion\\_jurisprudencia/Documents/documento\\_analisis\\_juridico\\_08\\_05\\_solicitud\\_CJC\\_100817.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/extencion_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf)

10 Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos\\_especializados/Documents/documento\\_especializado\\_ext\\_jurisprudencia\\_final\\_elaborado\\_2017\\_RPE20\\_06\\_revisado\\_JJG\\_ACGP\\_23\\_06\\_17.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPE20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

11 Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Fdefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares\\_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Fdefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D)

**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)