

SOLICITUD DE SENTENCIA DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL – Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social, o necesidad de sentar jurisprudencia / SOLICITUD DE SENTENCIA DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL – Reliquidación asignación de retiro de la Policía Nacional / RELIQUIDADION ASIGNACION DE RETIRO – Respecto de 1996 con base en el índice de precios al consumidor / JURISPRUDENCIA DE JUZGADOS Y TRIBUNALES – Ha sido uniforme / IMPORTANCIA JURÍDICA, TRASCENDENCIA ECONÓMICA O SOCIAL, O NECESIDAD DE SENTAR JURISPRUDENCIA – No demostrada para expedir sentencia de unificación

El peticionario sustenta su solicitud alegando principalmente, que los Juzgados y Tribunales Administrativos del país han proferido sentencias encontradas sobre el reconocimiento de la reliquidación de la asignación de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, con base en el IPC. Sin embargo, en los fallos que cita para demostrar sus afirmaciones no se advierte esta circunstancia, pues, contrario a ello, el criterio expuesto en dichas providencias es uniforme en el sentido de considerar que no hay lugar a dicha reliquidación, puesto que para 1996, el reajuste pensional realizado por el Gobierno Nacional con base en el principio de oscilación, fue del 27.27%, cifra que incluso superó el porcentaje de variación sufrido por IPC durante el año anterior que fue del 19.46%. Adicionalmente, los fallos citados por el peticionario advirtieron que otra razón para negar el reajuste solicitado es que la norma que lo autoriza, esto es, Ley 238 de 1995, entró a regir el 26 de diciembre de dicho año, y en esa medida, como el reajuste con base en el IPC procede anualmente y con referencia al IPC del año inmediatamente anterior, en el caso estudiado, dicho aumento rige a partir de 1997, con base en el IPC de 1996, por lo que para este último año, no es procedente reclamar la reliquidación de la asignación de retiro con base en el IPC de 1995. Así las cosas, el peticionario no logró probar su argumento, según el cual, en lo que tiene que ver con la reliquidación de las asignaciones de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996 con base en la variación del IPC, la jurisprudencia de los Juzgados y Tribunales Administrativos no ha sido uniforme, ya que, de los fallos que cita lo que se advierte es justamente lo contrario. (...) De acuerdo con lo anterior, para esta Sala Plena de la Sección Segunda, las circunstancias expuestas por el señor peticionario para sustentar su solicitud, no *“imponen el conocimiento”* de los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho antes enumerados, puesto que los hechos descritos no constituyen razones que indiquen que en el presente caso, se den circunstancias que determinen la ocurrencia de la importancia jurídica, la trascendencia social o la trascendencia económica o la necesidad de unificar jurisprudencia, que justifiquen la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTICULO271

NECESIDAD DE SENTAR JURISPRUDENCIA – Antecedente jurisprudencial de la Corte Constitucional. Definición / SENTENCIAS DE UNIFICACION JURISPRUDENCIAL – El Consejo de Estado en calidad de órgano de cierre de la jurisdicción debe desarrollar criterios o tesis para, por ejemplo, aclarar puntos oscuros o zonas grises de la legislación, doctrinales o jurisprudenciales, perfeccionar o refinar sus propios precedentes y garantizar los derechos fundamentales / LINEAS JURISPRUDENCIALES DE JUZGADOS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS – No es necesario realizar precisiones, aclaraciones, correcciones o ajustes a los conceptos o categorías / RELIQUIDADION ASIGNACION DE RETIRO RESPECTO DE 1996

TENIENDO EN CUENTA LA VARIACION DEL IPC – No reviste necesidad de sentar jurisprudencia / JUZGADOS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS – Jurisprudencia uniforme

En ese sentido, la expresión “*necesidad de sentar jurisprudencia*” contenida en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, como causal que faculta al Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial, alude a la identificación, a partir de los supuestos facticos del caso estudiado, de escenarios propicios para que la Corporación en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción, desarrolle criterios o tesis para, por ejemplo, aclarar puntos oscuros o zonas grises de la legislación, doctrinales o jurisprudenciales, perfeccionar o refinar sus propios precedentes y garantice los derechos fundamentales, esto último en pro de asegurar los fines del Estado establecidos por el Constituyente en el artículo 2 superior. Así las cosas, el asunto planteado por el peticionario, esto es, la reliquidación de la asignación de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, teniendo en cuenta la variación del IPC, no reviste una necesidad de sentar jurisprudencia puesto que la hipótesis fáctica que supone ya ha sido definida de manera reiterada y uniforme por la Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, a nivel de Juzgados y Tribunales Administrativos, de lo cual dan cuenta los mismos antecedentes jurisprudenciales aportados por el peticionario. Además, una vez revisadas las líneas jurisprudenciales construidas por los fallos de los Juzgados y Tribunales Administrativos que el peticionario cita, no se advierte necesario realizar precisiones, aclaraciones, correcciones o ajustes a los conceptos y categorías jurídicas empleadas para considerar que no hay lugar a reliquidar las asignaciones de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, teniendo en cuenta la variación del IPC. Por tal razón, la Sala Plena de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no avocará el estudio de los expedientes de Nulidad y Restablecimiento del Derecho enlistados con anterioridad, para efectos de proferir sentencia de unificación jurisprudencial sobre la materia planteada por el peticionario.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VELEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00244-00(1423-16)

Actor: LIBARDO CAJAMARCA CASTRO

Demandado: CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL

Referencia: Asunto: No se avoca el conocimiento de 40 procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que se encuentran surtiendo la segunda instancia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en los que se pide la reliquidación de la asignación de retiro de los miembros de la Policía Nacional, teniendo en

cuenta la variación del IPC para el año 1996

La Sala Plena de la Sección Segunda conoce el asunto de la referencia con informe de la Secretaría del pasado 20 de abril,¹ en el que se indica que a través de petición de 28 de marzo de 2016,² el señor abogado Libardo Cajamarca Castro solicita al Consejo de Estado que con miras a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, avoque el conocimiento de 40 procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que actualmente se encuentran en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca surtiendo la segunda instancia, en los que se reclama la reliquidación de la asignación de retiro de igual número de uniformados retirados de la Policía Nacional, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor (IPC) para el año 1996.

I.- LA SOLICITUD DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL

En sustento de su solicitud el señor peticionario aduce que sobre la materia *“la postura no ha sido uniforme”*, porque tanto los Juzgados Administrativos como los Tribunales Administrativos del país, han *“emitido fallos divergentes, contradictorios y diferentes entre sí”*; así mismo, expresa, que el asunto es de la mayor trascendencia porque son 25 mil uniformados retirados de la Policía Nacional, los que en todo el territorio nacional han acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a reclamar la reliquidación de su asignación de retiro, solicitando que se les tenga en cuenta la variación del IPC durante el año 1996.

Para probar sus afirmaciones, trae a colación las sentencias de 14 de agosto de 2014 del Juzgado 11 Administrativo de Bogotá, 19 de agosto de 2014 del Juzgado 16 Administrativo de Bogotá y 6 de mayo de 2015 del Juzgado 30 Administrativo de Bogotá; así como los fallos de 18 de junio, 16 de octubre, 20 de octubre y 15 de noviembre de 2015 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Las mencionadas providencias consideraron que no hay lugar a reliquidar la asignación de retiro de los miembros de la Policía Nacional durante el año 1996, puesto que para esa anualidad, el reajuste pensional realizado por el Gobierno Nacional aplicando el principio de oscilación fue del 27.27%, cifra que incluso superó el porcentaje de variación sufrido por IPC durante el año inmediatamente

¹ Fl. 37 del expediente.

² Fls. 1 a 36 del expediente.

anterior que fue del 19.46%. Y en ese orden, estimaron las providencias judiciales citadas, que el incremento de las referidas prestaciones para el año reclamado, resultó ser más beneficioso que el solicitado por los demandantes.

Adicionalmente, los fallos citados por el peticionario advirtieron que otra razón para negar el reajuste solicitado es que la norma que lo autoriza, esto es, Ley 238 de 1995, entró a regir el 26 de diciembre de dicho año, y en esa medida, como el reajuste con base en el IPC procede anualmente y con referencia al IPC del año inmediatamente anterior, en el caso estudiado, dicho aumento rige a partir de 1997, con base en el IPC de 1996, por lo que para este último año, no es procedente reclamar la reliquidación de la asignación de retiro con base en el IPC de 1995.

Con fundamento en los argumentos expuestos, el señor peticionario, invocando el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011,³ solicita de esta Corporación que asuma el conocimiento, con miras a proferir fallo de unificación jurisprudencial, de los siguientes 40 procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en los que funge como apoderado judicial de la parte actora, los cuales actualmente se encuentran en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca surtiendo la segunda instancia, en los que se reclama la reliquidación de la asignación de retiro, teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor (IPC) para el año 1996:

- 1) 11001333501520140002501 (Demandante: Pedro José Gutiérrez);
- 2) 11001333502720140003301 (Demandante: Francisco J. Quintián Marín);
- 3) 11001333201820140001801 (Demandante: Martín Oviedo);
- 4) 11001333501820140006201 (Demandante: Gonzalo Pulido Salcedo);
- 5) 11001333502220140001902 (Demandante: Marco A. Hernández Cardozo);
- 6) 11001333501520140003601 (Demandante: Roque J. González Ávila);
- 7) 11001333502020140005701 (Demandante: Marco A. Álvarez Fuentes);
- 8) 11001333502220140005901 (Demandante: Evaristo Rayo Orjuela);
- 9) 11001333502520140006001 (Demandante: Luis A. Parrado Gutiérrez);
- 10) 11001333502220140003201 (Demandante: Jesús Leonardo Páez);
- 11) 11001333500820140005101 (Demandante: Guillermo Fuentes Fuentes);
- 12) 11001333502720140003201 (Demandante: Antonio Murcia Hernández);
- 13) 11001333500820140006201 (Demandante: Álvaro H. Melo Buitrago);

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- 14)11001333501120140005001 (Demandante: José Hernández Orduz);
- 15)11001333501120140003201 (Demandante: Juan J. Cristancho Rozo);
- 16)11001333501520140006601 (Demandante: Raquel León de Ostos);
- 17)11001333502120140003501 (Demandante: Félix Roberto Liévano);
- 18)11001333502120140003401 (Demandante: Jesús E. Poveda Tinoco);
- 19)11001333502520140005601 (Demandante: José A. Ladino Juez);
- 20)11001333503020140003501 (Demandante: Luis V. Beltrán Urrego);
- 21)11001333501120140005501 (Demandante: Telesforo Gómez Morales);
- 22)11001333502520140001301 (Demandante: Marco A. Beltrán Pérez);
- 23)11001333500720140005601 (Demandante: José G. Calderón Jiménez);
- 24)11001333502520140002701 (Demandante: Pero A. Cruz Pabón);
- 25)11001333502120140005101 (Demandante: Miguel Martínez García);
- 26)11001333503020140001201 (Demandante: Juan Evangelista Camacho);
- 27)11001333502501400002401 (Demandante: José Orlando Canaria Niño);
- 28)11001333502120140002201 (Demandante: Eduardo A. Orjuela Bonilla);
- 29)11001333501520140049601 (Demandante: Alberto Cepeda Rincón);
- 30)11001333501520140049701 (Demandante: Nury de J. Serna Grisales);
- 31)11001333502220140005501 (Demandante: José Efrén León León);
- 32)11001333502501400005501 (Demandante: Miguel Antonio Herrera);
- 33)11001333500720140002701 (Demandante: pedro Antonio López Parada);
- 34)11001333502220140001902 (Demandante: Marco A. Hernández Cardozo);
- 35)11001333500720140006101 (Demandante: David González Guataqui);
- 36)11001333502020140006102 (Demandante: Ana S. Calderón de Piñeros);
- 37)11001333502520140006501 (Demandante: Pacífico Cobos Jurado);
- 38)11001333503020140002401 (Demandante: Luis A. Orjuela Orjuela);
- 39)11001333501120140001701 (Demandante:)Urbano Origua Cagua; y
- 40)11001333501820140006401 (Demandante: María C. Quiroga de Gacha).

II.- CONSIDERACIONES

Con miras a dar trámite al presente asunto, procede la Sala Plena de la Sección Segunda a determinar si en el caso concreto se dan los presupuestos exigidos por el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011⁴ para asumir el conocimiento del proceso de la referencia con el objeto de proferir una sentencia de unificación jurisprudencial.

Sobre el particular, dispone la norma en comento lo siguiente:

⁴ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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 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 sentencias 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 a 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 social o económica o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante 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 su 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 recurso." (Subraya la Sala).

De acuerdo con la norma trascrita, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar 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.

Igualmente dispone la norma, que para asumir el trámite a 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 social o económica o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

En el caso concreto, el peticionario sustenta su solicitud alegando principalmente, que los Juzgados y Tribunales Administrativos del país han proferido sentencias encontradas sobre el reconocimiento de la reliquidación de la asignación de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, con base en el IPC.

Sin embargo, en los fallos que cita para demostrar sus afirmaciones no se advierte esta circunstancia, pues, contrario a ello, el criterio expuesto en dichas providencias es uniforme en el sentido de considerar que no hay lugar a dicha reliquidación, puesto que para 1996, el reajuste pensional realizado por el Gobierno Nacional con base en el principio de oscilación, fue del 27.27%, cifra que incluso superó el porcentaje de variación sufrido por IPC durante el año anterior que fue del 19.46%.

Adicionalmente, los fallos citados por el peticionario advirtieron que otra razón para negar el reajuste solicitado es que la norma que lo autoriza, esto es, Ley 238 de 1995,⁵ entró a regir el 26 de diciembre de dicho año, y en esa medida, como el reajuste con base en el IPC procede anualmente y con referencia al IPC del año inmediatamente anterior, en el caso estudiado, dicho aumento rige a partir de 1997, con base en el IPC de 1996, por lo que para este último año, no es procedente reclamar la reliquidación de la asignación de retiro con base en el IPC de 1995.

Así las cosas, el peticionario no logró probar su argumento, según el cual, en lo que tiene que ver con la reliquidación de las asignaciones de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996 con base en la variación del IPC, la jurisprudencia de los Juzgados y Tribunales Administrativos no ha sido uniforme, ya que, de los fallos que cita lo que se advierte es justamente lo contrario.

El solicitante también alega como justificación para pedir que esta Corporación asuma el conocimiento de los procesos anotados, el hecho de que en todo el país son 25 mil los uniformados que han acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a reclamar la reliquidación de su asignación de retiro respecto del año 1996, con base en variación del IPC.

Frente a ello habrá de señalar la Sala, en primer lugar, que el peticionario se limita únicamente a realizar tal afirmación sin aportar prueba alguna que la soporte, o por lo menos, datos adicionales tales como, clasificación de los demandantes por

⁵ Por la cual se adiciona el artículo 279 de la Ley 100 de 1993.

ciudades, departamentos o distritos judiciales, que permitan verificar la certeza del argumento.

Y en segundo lugar, de ser cierto el dato asegurado por el peticionario, esta circunstancia por sí sola no constituye una razón suficiente para considerar que estamos en presencia de un asunto de trascendencia social o económica, puesto que la jurisprudencia que él mismo aporta no deja duda en cuanto a la posición uniforme observada por esta Jurisdicción respecto del asunto en estudio, de tal manera, que no sería posible considerar que exista siquiera una expectativa del personal retirado de la Policía Nacional a obtener la reliquidación de sus asignaciones de retiro respecto del año 1996, teniendo en cuenta la variación del IPC.

De acuerdo con lo anterior, para esta Sala Plena de la Sección Segunda, las circunstancias expuestas por el señor peticionario para sustentar su solicitud, no *“imponen el conocimiento”* de los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho antes enumerados, puesto que los hechos descritos no constituyen razones que indiquen que en el presente caso, se den circunstancias que determinen la ocurrencia de la importancia jurídica, la trascendencia social o la trascendencia económica o la necesidad de unificar jurisprudencia, que justifiquen la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial.

Sobre la necesidad de sentar jurisprudencia

Ahora bien, no obstante las anteriores precisiones, se procede a revisar la situación planteada frente a lo que la jurisprudencia ha señalado al definir la necesidad de sentar jurisprudencia.

Examinado nuevamente el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que dicho enunciado normativo es claro en otorgar a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y a las Secciones que la integran, la competencia para proferir sentencias de unificación por razones de importancia jurídica y trascendencia social o económica y, cuando exista la **necesidad de sentar jurisprudencia**.

Sobre la necesidad de sentar jurisprudencia como causal que habilite la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, dijo la Corte Constitucional a modo

de óbiter dicta en la sentencia C-816 de 2011,⁶ que consiste en la tarea de “definición jurisprudencial”.

En la mencionada sentencia C-816 de 2011, la Corte Constitucional estudió una demanda de constitucionalidad contra un aparte del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, “*las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos*”.⁷

Dijo la Corte sobre la facultad del Consejo de Estado de sentar jurisprudencia, a modo de óbiter dicta, se insiste, lo siguiente:

“El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo utiliza la expresión sentencia de unificación jurisprudencial en una acepción precisa y taxativa, definida en su artículo 270:

‘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.’

Así, en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, son sentencias de unificación, las proferidas por el Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” -CP, art 237- con arreglo a alguno de los siguientes criterios: (i) finalístico o de unificación y definición jurisprudencial; (ii) material o de importancia jurídica o trascendencia pública del asunto; (iii) funcional o de decisión de recursos extraordinarios o de revisión.”

En ese sentido, para la Corte Constitucional la labor de sentar jurisprudencia a cargo del Consejo de Estado consiste básicamente en la definición de la misma.

⁶ Con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo.

⁷ El cargo formulado contra la norma en cita se resume así: La orden a las autoridades de extender los efectos de una sentencia de unificación del Consejo de Estado, sin considerar los fallos de otras corporaciones como la Corte Constitucional, está propiciando que la postura jurisprudencial del Consejo socave la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional específicamente en materia de derechos fundamentales, lo cual iría en contra de la supremacía de la Constitución y de su interpretación autorizada. La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del inciso integrado del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011, argumentando que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en materia de interpretación de la Constitución y los derechos fundamentales, tiene preeminencia en relación con la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las diferentes jurisdicciones, dada la supremacía de la Constitución sobre la normatividad restante del sistema jurídico y las competencias constitucionales de la Corte.

Para esta Sala, otro criterio a usarse para conceptuar sobre la labor de sentar jurisprudencia a cargo del Consejo de Estado a partir de la Ley 1437 de 2011, lo constituye el entendimiento que la Corte Constitucional le ha dado a las competencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de recurso extraordinario de casación, asunto en el que la jurisprudencia constitucional ha señalado, que la ley procesal penal ha ampliado la cobertura de la casación, en el entendido que la Corte Suprema tiene la facultad discrecional para aceptar este recurso cuando lo estime necesario para el desarrollo jurisprudencial o para la protección de los derechos fundamentales, por lo que dada la amplitud y maleabilidad de estas dos categorías conceptuales, se trata de un recurso de amplio espectro.

En la sentencia C-792 de 2014,⁸ la Corte recopiló su doctrina sobre la materia en los siguientes términos:

“Con respecto a la casación, se aclara, por un lado, que aunque en principio este recurso se encuentra previsto únicamente para revisar fallos de tribunales o sentencias por delitos que tengan una pena privativa de la libertad igual o superior a los cinco años, la misma ley procesal ha ampliado su cobertura, en el entendido de que la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad discrecional para aceptar recursos que no cumplan la condición anterior, cuando lo estime necesario para el desarrollo jurisprudencial o para la protección de los derechos fundamentales; y dada la amplitud y maleabilidad de estas dos categorías conceptuales, se trata de un recurso de amplio espectro. Por otro lado, en esta sentencia se argumenta que aunque en principio la evaluación del juez de casación está orientada únicamente a determinar si hubo una violación del derecho sustancial, una incongruencia entre la acusación y la decisión, o una nulidad que afecte la sentencia, una interpretación flexible de tales causales ha convertido a esta herramienta en ‘una manera, casi ilimitada, de corregir errores judiciales que vulneren derechos fundamentales’.

(...)

Destaca la Corte que el nuevo régimen procesal amplió de manera decisiva el objeto del recurso, ya que anteriormente sólo recaía sobre algunas sentencias de segunda instancia, en función de criterios como el tipo de infracción cometida, la sanción imponible o el juez encargado del juzgamiento. Así por ejemplo, bajo la vigencia del Decreto 2700 de 1991 y de la Ley 600 de 2000, el objeto del recurso eran únicamente las sentencias proferidas en segunda instancia por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial y el Tribunal Penal Militar, por delitos con pena privativa de la libertad cuyo máximo excediese los ocho años, y sólo de manera excepcional sobre otras sentencias penales cuando se considerara necesario para el desarrollo de la jurisprudencia o la garantía de los

⁸ Con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez.

derechos fundamentales.⁹

(...)

Además, el juez de casación puede inadmitir la demanda a partir de juicios discrecionales, cuando considere que el demandante carece de interés o cuando se estime que no se requiere del fallo para satisfacer las finalidades del recurso. En este entendido, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia podría inadmitir el recurso interpuesto en contra de un fallo de segunda instancia que impone por primera vez una condena, con el argumento de que la hipótesis fáctica que subyace al caso ya ha sido definida jurisprudencialmente, y que por tanto, la selección correspondiente no será funcional o útil para la unificación o el desarrollo de precedentes. Como puede advertirse, el juez de casación cuenta con amplias potestades para dosificar y graduar la casación a partir de criterios cuya valoración otorga un amplio margen de discrecionalidad, y que son ajenos al objetivo de garantizar la defensa de los condenados en los juicios penales.”¹⁰

La jurisprudencia constitucional transcrita aporta algunos elementos para definir lo que se entiende por sentar jurisprudencia, especialmente las ideas de: desarrollo de la jurisprudencia, desarrollo de precedentes y garantía de los derechos fundamentales.

En ese sentido, la expresión “*necesidad de sentar jurisprudencia*” contenida en el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, como causal que faculta al Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial, alude a la identificación, a partir de los supuestos facticos del caso estudiado, de escenarios propicios para que la Corporación en su calidad de órgano de cierre de la jurisdicción, desarrolle criterios o tesis para, por ejemplo, aclarar puntos oscuros o zonas grises de la legislación, doctrinales o jurisprudenciales, perfeccionar o refinar sus propios precedentes y garantice los derechos fundamentales, esto

⁹ Artículo 205 de la Ley 600 de 2000, y artículo 218 del Decreto 2700 de 1991, modificado por la Ley 553 de 2000.

¹⁰ Por medio de la cual la Corte estudió una demanda conforme a la cual, el Código de Procedimiento Penal omite la previsión del recurso de apelación contra los fallos que en segunda instancia, condenan por primera vez a una persona en un juicio penal, en contravía del derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Carta Política, y del derecho a impugnar toda sentencia condenatoria, contemplado en el artículo 29 superior y los artículos 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Corte constató, que se había configurado una inconstitucionalidad por omisión, incompatible con el derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria que le haya sido impuesta en un proceso penal. En este entendido, la Corte declaró la inconstitucionalidad de las prescripciones demandadas, en cuanto omiten la posibilidad de impugnar todas las sentencias condenatorias, y exequible, en cuanto a su contenido positivo. Preciso la Corte que se le debe atribuir tres efectos jurídicos a la omisión declarada, así: (i) la declaratoria de inconstitucionalidad deberá tener efectos diferidos y no inmediatos; (ii) se exhortará al Congreso para que en el término razonable de un año, contado a partir de la ejecutoria de la sentencia, regule integralmente el derecho a impugnar todas las sentencias condenatorias, efectúe los ajustes normativos a que haya lugar, y adopte las medidas para su implementación efectiva; (iii) para asegurar la eficacia del derecho, se dispondrá que en caso de que el legislador no atienda el deber anterior, se entenderá que procede la impugnación de todas las sentencias condenatorias ante el superior de quien impuso la condena.

último en pro de asegurar los fines del Estado establecidos por el Constituyente en el artículo 2 superior.

Así las cosas, el asunto planteado por el peticionario, esto es, la reliquidación de la asignación de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, teniendo en cuenta la variación del IPC, no reviste una necesidad de sentar jurisprudencia puesto que la hipótesis fáctica que supone ya ha sido definida de manera reiterada y uniforme por la Jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, a nivel de Juzgados y Tribunales Administrativos, de lo cual dan cuenta los mismos antecedentes jurisprudenciales aportados por el peticionario.

Además, una vez revisadas las líneas jurisprudenciales construidas por los fallos de los Juzgados y Tribunales Administrativos que el peticionario cita, no se advierte necesario realizar precisiones, aclaraciones, correcciones o ajustes a los conceptos y categorías jurídicas empleadas para considerar que no hay lugar a reliquidar las asignaciones de retiro de los uniformados de la Policía Nacional respecto del año 1996, teniendo en cuenta la variación del IPC.

Por tal razón, la Sala Plena de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no avocará el estudio de los expedientes de Nulidad y Restablecimiento del Derecho enlistados con anterioridad, para efectos de proferir sentencia de unificación jurisprudencial sobre la materia planteada por el peticionario.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado,

RESUELVE

PRIMERO. NO AVOCAR el conocimiento de los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho enlistados en la parte motiva de esta providencia, puesto que no se dan los presupuestos para proferir sentencia de unificación jurisprudencial.

SEGUNDO. NOTIFICAR personalmente este auto al peticionario, señor Libardo Cajamarca Castro.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena de la Sección Segunda, en sesión de la fecha, por los señores Consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Presidenta

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Relatoria JORM