



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20231030059091 - OAJ

Fecha: 13-06-2023 07:59

Bogotá D.C.,

Doctora

[Redacted]

¹ **Asunto:**

Radicado, 20238001235162

Concepto previo de extensión de jurisprudencia

Entidad solicitante: [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Solicitante de extensión en vía administrativa: [Redacted]

[Redacted]

Respetada directora:

De conformidad con las competencias legales de la Agencia señaladas en los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 a 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015^[1] "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*", y dentro del término previsto para el efecto, procede la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, la Agencia), a emitir concepto previo a su solicitud, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia presentada ante su Despacho por el señor [Redacted]

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA CUYA EXTENSIÓN FUE SOLICITADA.

El peticionario, solicita la extensión de la sentencia que se relaciona a continuación, para que se proceda a reliquidar la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, en cuantía equivalente al 30% del salario básico, entendida como un agregado o valor adicional, solicitando en consecuencia:



“2. (...) sírvase reconocer, reliquidar y pagar **laprima especial** mensual prevista en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992, en cuantía equivalente al 30% de la asignación básica mensual que se me dejó de pagar, teniéndola como valor adicional sobre dicha asignación mensual básica y no como parte integrante de la misma, de conformidad a las reglas fijadas en la Sentencia de Unificación -SUJ -016-CE-S2-2019, a partir del mes de octubre de 2018. 3. Reliquidar, reajustar y pagar, desde el mes de septiembre de 2018 a la fecha de presentación de la presente solicitud y de aquí en adelante, en los períodos en que he ejercido como Juez de la República, la suma que resulte como diferencia existente entre lo que se me pagó con el 70% de mi remuneración básica mensual, y la reliquidación de todas mis prestaciones como prima de servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, cesantías, intereses de las cesantías, bonificación anual por servicios prestados, cotización a seguridad social y demás prestaciones y emolumentos que se puedan haber visto afectados, teniendo como base de liquidación el 100% de la remuneración básica mensual legal, incluyendo el 30% que durante el periodo antes referido se tuvo como prima especial sin carácter salarial prevista en el artículo 14 de la ley 4 de 1992, acorde a lo indicado por la - SUJ -016-CE-S2-2019. 4. Que, como consecuencia de lo anterior, la Rama Judicial a través de la Dirección Seccional de Administración Judicial, indexe y actualice los valores anteriores, con el reconocimiento de intereses moratorios. 5. Que, como consecuencia de lo anterior, se realice el reajuste e indexación en lo que corresponda por cotización en Seguridad Social en Pensiones desde el mes de septiembre de 2018 y en adelante”.

Sentencia invocada:

Sentencia:	SUJ-016-CE-S2-2019
Radicado:	41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18)
Fecha:	2 de septiembre de 2019
Corporación:	Sección Segunda, Consejo de Estado
Conjuez ponente:	Carmen Anaya de Castellanos
Actor:	Joaquín Vega Pérez
Demandado:	Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial

2.DICTAMEN ACERCA DEL CARÁCTER DE UNIFICACIÓN DE LA SENTENCIA INVOCADA.

2.1. Síntesis procesal

En el proceso con radicación 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18), el demandante solicitó “la declaratoria de nulidad del oficio DESAJN14-3982 del 6 de octubre de 2014 y de la Resolución 4140 del 3 de julio de 2015, con base en los cuales la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial denegó la reliquidación de las prestaciones sociales y laborales del actor, a partir del 7 de marzo de 1994, con la inclusión de «las diferencias salariales existentes entre lo liquidado hasta ahora por la Administración con el 70% de su salario básico y la liquidación que resulte teniendo como base el 100% de su salario básico, incluyendo del 30% de este, que la misma Administración ha tomado para darle el título de prima especial sin carácter salarial, como adición agregado a la asignación básica, prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 (...)”.



Asimismo, el demandante solicitó que, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Rama Judicial – Dirección Ejecutiva de Administración Judicial en concreto, al reconocimiento y pago de: (i) la prima especial de servicios prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, como una adición a la asignación básica mensual; (ii) el 30% de la asignación básica que por concepto de prima especial le habría sido descontado por la parte demandada y; (iii) la diferencia resultante de la reliquidación de las prestaciones sociales, salariales y laborales sobre el 100% de la asignación básica mensual.

En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Huila mediante fallo de 13 de febrero de 2018, Sala de conjueces condenó a la Nación – Rama Judicial -Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a:

- a. *Reliquidar y pagar las prestaciones sociales, salariales y laborales (prima de navidad, prima de servicios, vacaciones, cesantías, prima de vacaciones, seguridad social en salud y pensión, bonificación por servicios prestados, entre otras) del señor JOAQUIN VEGA PEREZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 12.111.516, causadas desde el 8 de noviembre de 1994 y hasta que por razón del cargo tenga derecho, teniéndose en cuenta para el efecto como base de liquidación el 100% de la remuneración básica mensual legal, incluyendo el 30% que hasta ahora se ha tenido como prima especial.*
- b. *Reconocer y pagar al demandante dentro del mismo periodo la prima especial prevista en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, sin carácter salarial, en cuantía equivalente al 30% de la asignación básica mensual, entendida como un agregado o valor adicional.*
- c. *Las sumas resultantes de esa condena, serán ajustadas en su valor de conformidad con el inciso final del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aplicando para ello la fórmula matemática indicada en la parte motiva de esta providencia.*
- d. *De la misma manera se condena a la parte demandada a pagar al demandante los intereses moratorios contemplados en el inciso tercero del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se causen a partir de la ejecutoria de esta sentencia hasta la fecha en que produzca el pago de las condenas.*

Contra esta decisión la entidad demandada, esto es la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial presentó recurso de apelación, efectuando un recuento sobre la posición jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el asunto, indicando que “(...)aunque en la actualidad esta Corporación le ha otorgado el carácter salarial a la prima especial, lo cierto es que la ley establece que no lo tiene —sino para efectos pensionales— como así lo declaró exequible la Corte Constitucional en una decisión vinculante. Por consiguiente, los actos administrativos acusados no pueden ser objeto de nulidad, puesto que, en efecto, no contradicen lo dicho por el artículo 14 de la citada Ley 4.”



3. Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades 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 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).

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado encuentra que la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2019, dentro del proceso N° 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18), por la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado encuadra en las categorías de providencias a las que se refiere la norma transcrita y, por tanto, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial.

Igualmente, 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, así:

- 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.

En este caso la sentencia fue proferida por la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda 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 del Huila, 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 Ibídem.



En línea con lo anterior debemos destacar que, de igual manera el Reglamento del Consejo de Estado en el numeral 2 del artículo 14 y artículo 63 del Acuerdo 80 de 2019[2], definió la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial. Al respecto, la norma en comento establece:

“Artículo 14. OTROS ASUNTOS ASIGNADOS A LAS SECCIONES SEGÚN SU ESPECIALIDAD. Cada una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, atendiendo al criterio de especialidad, también tendrá? competencia para:

(...)

2. Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social **onecesidad desentar 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 sentencia de 2 de septiembre de 2019, dentro del proceso N° 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18), aclarada y corregida mediante decisión del 7 de octubre de 2019, cumple con lo establecido en el artículo 102 del CPACA, esto es, haber reconocido un derecho subjetivo particular y concreto a favor del demandante, así mismo se reitera que se encuadra dentro de las sentencias de unificación proferidas por los criterios de **importancia jurídica, trascendencia económica y en la necesidad de sentar jurisprudencia.**

4. REGLAS DE UNIFICACIÓN ESTABLECIDAS EN LA SENTENCIA INVOCADA.

La sentencia invocada fijó las reglas de unificación de jurisprudencia para los empleados de la Rama Judicial respecto de la prima especial de que trata el artículo 14 de la Ley 4 de 1990 en los siguientes términos:

“(...) 1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación mensual de los servidores públicos beneficiarios de esta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de la pensión de jubilación.

2. Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.



3. Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100 % de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.

4. Los demás beneficiarios (sic) de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional.

5. Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servicios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.

6. La bonificación por compensación para magistrados y cargos equivalentes no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte, que es igual a lo que por todo concepto reciben los congresistas, incluido el auxilio de cesantías. Este 80% es un piso y un techo.

La reliquidación de la bonificación por compensación procede respecto a los magistrados de tribunal y cargos equivalentes, siempre que, en la respectiva anualidad, sus Ingresos anuales efectivamente percibidos NO hayan alcanzado el tope del ochenta por ciento (80 %) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas. Sin embargo, en ese caso, la reliquidación debe efectuarse únicamente hasta que se alcance el tope del 80% señalado.

7. Procede la prescripción de la bonificación por compensación entre el 5 de septiembre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004. Lo anterior es la regla general. **Esa regla tiene una excepción**, que consiste en que, si la persona logra demostrar en el expediente, con pruebas documental, que antes del 3 de diciembre de 2004 había interrumpido la prescripción conforme a la ley. En ese caso la prescripción va más allá del 4 de diciembre de 2004 y se retrotraería hasta la fecha de presentación de esa interrupción, fecha entonces que debe ser posterior al 25 de septiembre de 2001 y anterior al 3 de diciembre de 2004. Esta excepción, como toda excepción, es de **aplicación restrictiva**. (negrilla del texto original).

8. La sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificando el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992- jueces, magistrados y otros funcionarios-, en la medida en que en ningún caso se superan los porcentajes máximos o toques fijados por el Gobierno Nacional.

Es importante mencionar para los efectos del presente pronunciamiento que la sentencia fue aclarada y corregida mediante decisión del 7 de octubre de 2019, sobre los siguientes aspectos:



“Sobre el particular, debe precisar la Sala que, tal como quedó señalado en la decisión de unificación, ya no existe un tope porcentual para los ingresos anuales de los jueces de la república -como lo establecía el Decreto 1251 de 2009-; no obstante, y con el fin de generar toda la claridad posible frente al tópico, solo debe esclarecerse al respecto que el límite aplicable y al que se refiere la sentencia de unificación es, justamente, aquel que fije el Gobierno Nacional anualmente en los decretos salariales que expide, teniendo en cuenta que la prima especial de servicios es el 30 % adicional a dicho valor y que, además, deberán tenerse en cuenta los demás emolumentos salariales a que legalmente tenga derecho el funcionario”.

Además, la sentencia del 2 de septiembre de 2019 fue corregida en cuanto a la procedencia de la prescripción de la bonificación por compensación, en el siguiente sentido:

*«En consecuencia **procede la prescripción de la bonificación por compensación entre el 5 de octubre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004.** Lo anterior, es la regla general. **Esa regla tiene una excepción** que consiste en que, si la persona logra demostrar en el expediente, con **prueba documental**, que antes del 3 de diciembre de 2004 **había interrumpido la prescripción** conforme a la Ley. En ese caso la prescripción va más allá del 4 de diciembre de 2004 y se retrotraería hasta la fecha de presentación de esa interrupción, fecha entonces que debe ser posterior al 5 de octubre de 2001 y anterior al 3 de diciembre de 2004. Esta excepción, como toda excepción es de **aplicación restrictiva.**»*

5. CONSIDERACIONES ADICIONALES RESPECTO DE LA EXISTENCIA DE UN PROCESO ORDINARIO POR LOS MISMOS HECHOS Y CON LAS MISMAS PRETENSIONES

Al margen de lo anterior, la Agencia se permite traer a colación que de acuerdo con el pronunciamiento del Consejo de Estado[3] en el cual se precisó la improcedencia de la figura de la extensión de jurisprudencia cuando el peticionario ya ha presentado demanda por los mismos hechos.

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. (Resaltado fuera del texto original).

(...) 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)[4].

Por lo anterior, se considera necesario que la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Seccional Medellín entre a verificar sobre la existencia de procesos judiciales por los mismos hechos y pretensiones para resolver de fondo.

6. CONCEPTO DE LA AGENCIA

De acuerdo con las consideraciones expuestas del presente concepto previo, la Agencia concluye que la sentencia de 2 de septiembre de 2019, proferida dentro del proceso 41001-23-33-000-2016-00041-02(2204-18), aclarada el 7 de octubre de 2019 es una sentencia de unificación en cuanto se refiere a:

1. La aplicación de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992. se constituye como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional. Los beneficiarios tienen derecho, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor.



Firmado Electronicamente por:
ALIE ROCIO RODRIGUEZ
No. Radicado: 20231030059091
Dependencia: OFICINA ASESORA JURIDICA - Jefe

PARÁGRAFO. 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.

3. La identificación de los supuestos de hecho y de derecho en los que dicho fallo es aplicable y las consecuencias jurídicas aplicables de acuerdo con la sentencia.
2. Un dictamen motivado acerca del carácter de unificación de la sentencia invocada. Si esta se limita a reiterar el contenido de una decisión anterior, el concepto también la comprenderá.
1. La identificación de la sentencia o las sentencias cuya extensión fue solicitada.

[4] ARTÍCULO 2.2.3.2.1.5 **Contenido de los conceptos sobre extensión de jurisprudencia.** Los conceptos que profiera la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 614 del Código General del Proceso deberán contener, como mínimo:

[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, auto del 8 de septiembre de 2016, consejero ponente Ramiro Pazos Guerrero, solicitud 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

[1] "Expedir el Reglamento Interno del Consejo de Estado"

Preparó: Mauricio Arévalo P/(Gestor Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Raquel Ramírez/ abogada Oficina Asesora Jurídica