



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20191030197371-OAJ

Fecha de Radicado: 21-11-2019

Bogotá D.C.,

Doctora:

Luisa Fernanda Martínez Arciniegas

Secretaria General (e)

Procuraduría General de la Nación

Carrera 5ª N°. 15 – 80 piso 7º

E. S. D.

Radicado: 20198002197242

Asunto: Concepto previo de extensión de jurisprudencia

Respetada doctora Martínez:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015¹, procede esta Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (en adelante, Agencia) a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de dos (2) peticiones de extensión de jurisprudencia formuladas ante su despacho, en las que se invocó la siguiente sentencia:

| | |
|-----------------------|------------------------------------------------------------|
| Referencia: Radicado: | 41001233300020160004102 (2204-2018) |
| Corporación: | Sala Plena de Conjuces, Sección Segunda, Consejo de Estado |
| Consejero ponente: | Carmen Anaya de Castellanos |
| Proferida: | 2 de septiembre de 2019 |

Los peticionarios con la citada decisión pretenden que la Procuraduría General de la Nación extienda los efectos de la sentencia invocada y reconozca a su favor lo siguiente:

- Pago de la prima especial de servicios establecida en el Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 como un adicional a la remuneración mensual, la cual deberá ser liquidada sobre el 30% de la asignación básica.

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.



- Reconocimiento de la prima que durante el tiempo que no fue pagada y el descuento que se realizó a la asignación básica a causa de la deducción ilegal.
- Reliquidación de las prestaciones sociales toda vez que se realizó una deducción ilegal del 30% sobre la base a liquidar.

Conviene precisar que uno de los peticionarios indicó haber estado vinculado a la Procuraduría General de la Nación desde el 9 de febrero de 2004 hasta el 10 de septiembre de 2010². El otro solicitante³ no precisó las fechas de ingreso y retiro de la Procuraduría General de la Nación.

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

| Nº. | Nombre peticionario | Radicado Procuraduría | Radicado Agencia | Fecha radicado Agencia |
|-----|------------------------|--------------------------|---------------------|------------------------------|
| 1 | [REDACTED] | E-2019-609355 | 20198002197242 | 11-10-2019 |
| 2 | [REDACTED] | E-2019-562614 | 20198002197242 | 11-10-2019 |

Precisado el propósito de los peticionarios con su solicitud de extensión de jurisprudencia, se hace necesario indicar que el concepto previo que le corresponde emitir a la Agencia tiene por objeto verificar si la providencia invocada por los solicitantes corresponde al concepto de sentencias 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. Cabe advertir que de acuerdo con el Parágrafo del Artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015, dispuso lo siguiente:

(...) 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.

1. **Principales consideraciones de la Sentencia NI: 2204-2018 proferida el 2 de septiembre de 2019 que invocó los peticionarios**

² Aristides Alberto Vélez Gálvez.

³ Armando Rafael Hernández Arrieta.



En la Sentencia del 2 de septiembre de 2019, con radicado 41001233300020160004102 (2204-2018), dictada por la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, fue resuelto el recurso de apelación interpuesto por la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, en contra de la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo de Huila, el 13 de agosto de 2018, en la que fueron concedidas las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Joaquín Vega Pérez, juez de la República, contra el Oficio DESAJN14-3982 del 6 de octubre de 2014, expedido por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante el cual se le había negado el reajuste de las acreencias reclamadas.

Respecto de los antecedentes y situaciones fácticas que rodearon el caso objeto de la sentencia invocada, tenemos que se desarrollaron, así:

1.1 Antecedentes

- El Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992⁴ creó una prima especial sin carácter salarial para magistrados y jueces, entre otros funcionarios, que oscilaría entre el 30% y el 60 % de la remuneración básica mensual.
- El Gobierno Nacional mediante decretos anuales expedidos desde el 1992 reguló el aumento salarial. No obstante, en éstos dispuso que el 30% del salario constituía la prima misma, es decir, quedaba incluida en la asignación básica mensual.
- Lo anterior derivó que, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial pagara al actor la prima especial de servicios, no como una adición a la asignación básica mensual sino como un porcentaje 30% de esta y, en consecuencia, liquidó sus prestaciones sociales sobre el 70% del salario.
- La Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado declaró la nulidad de los decretos salariales expedidos entre los años 1993 y 2007 mediante sentencia del 29 de abril de 2014, dictada dentro del proceso radicado bajo el número 11001032500020070008700 (1686-07).

1.2 Hechos

- El 12 de septiembre de 2014, el demandante presentó derecho de petición ante la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante el cual solicitó el reajuste y pago de las prestaciones salariales.
- El 6 de octubre de 2014, la Dirección Ejecutiva a través de la Resolución DESAJN14-3980 negó la solicitud elevada por el actor. Aquella decisión fue apelada y posteriormente confirmada mediante la Resolución 4140 del 3 de julio de 2015.

⁴El Congreso de la República estableció el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y determinó los criterios que debía seguir el Gobierno Nacional para su respectiva reglamentación.



La Sala Plena de Conjuces, previo a resolver el caso, determinó que la sentencia sería de unificación, al observar que estaban dados los presupuestos previstos en el Artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, los cuales fueron descritos, así:

I. Importancia jurídica: dado el trato diferencial en la liquidación de las prestaciones económicas que se realizan a los funcionarios beneficiarios de la prima especial establecida en el Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se impone la expedición de una sentencia de unificación para brindar seguridad jurídica tanto a los operadores administrativos y judiciales, así como a los beneficiarios de dicha prestación, todo en los términos del artículo 10 del CPACA.

II. Trascendencia económica: a la circunstancia anterior se suman en detrimento del erario el pago de condenas, actualizaciones e intereses producto de las sentencias judiciales en donde se reconoce la prima especial, situación que no es ajena para esta Corporación. Igualmente, ante las manifestaciones de la demandada, en la audiencia de alegatos, en torno a la necesidad de unificar dicha temática por solicitud misma del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

III. Necesidad de sentar jurisprudencia: las razones anteriores aunadas a la interpretación y aplicación de la norma jurídica, así como al destinatario de la norma, demandan un pronunciamiento que otorgue seguridad jurídica en los términos del artículo 10 del CPACA.

Por otro lado, la Sala de Conjuces indicó que el Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 fue analizado en su integridad, es decir, que los servidores beneficiarios⁵ que contempla la norma deben también tenerse como incluidos con la decisión de unificación que la Sala dictó.

La Sala Plena una vez aclaró lo anterior, planteó el siguiente problema jurídico a resolver dentro de la sentencia de unificación:

Determinar si es procedente la reliquidación de la prima especial consagrada en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992, como una adición

⁵ Artículo 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 Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que 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.



al salario de los servidores beneficiarios de dicha prima, como viene establecido en los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, o si por el contrario se considera allí incluida, así como cuál es su repercusión frente a la liquidación de las prestaciones sociales y del salario.

La Sala de Conjuces, observó que de la lectura del Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 se habían extraído dos interpretaciones diferentes: Por un lado, la sostenida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que consideraba que la prima especial debe calcularse sobre el 30 % de la remuneración mensual y no de la asignación básica, es decir, la remuneración se compone de la asignación básica y de la prima especial, en porcentajes del 70% y del 30%.

Por el otro lado, estaba la interpretación planteada por el demandante, quien sostenía que la prima especial de servicios del 30% es adicional al salario mensual del funcionario y, en consecuencia, no es una parte de éste. Por lo tanto, según el demandante, debe reliquidarse la remuneración salarial en el 100% y a ello agregarle el 30% en el que ha sido fijada la prima especial, y al final liquidar las prestaciones sociales sobre el 100% del salario.

La Sala resolvió acoger la interpretación que fuera más compatible con los preceptos constitucionales⁶ y la intención del legislador en la Ley 4ª de 1992⁷. Por tal razón, determinó que al momento que el legislador estableció la prima de servicios, lo hizo con el propósito que este valor fuera una acreencia adicional al salario básico. Para mayor claridad me permito citar lo expuesto en la sentencia invocada:

(...) la noción de "prima" como concepto genérico emerge a título de reconocimientos económicos adicionales para el empleado a fin de expresar cualidades o características particulares del mismo, que con todo, implican un aumento en su ingreso laboral, es así, como la prima técnica, la prima de antigüedad, la prima de clima, entre otras, representan un sistema utilizado en la función pública para reconocer un "plus" en el ingreso de los servidores públicos, sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente bonificadorio.

⁶ Conceptos constitucionales que fueron tenidos en cuenta (i) los principios de equidad- artículo 13 C.P., progresividad del ingreso e interpretación más favorable al trabajador -art. 53 C.P.-; y (ii) la seguridad jurídica -art. 2º y 29 C.P.- y la sostenibilidad fiscal -art. 334 C.P.-.

⁷ En general, se advierte de la exposición de motivos de la mencionada norma que el propósito del legislador, entre otros, fue el de: (i) establecer parámetros generales fundados en la protección y progresividad de los derechos laborales de los servidores públicos de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros; (ii) reconocer a los servidores de la Rama Judicial un salario adecuado a la importancia de sus funciones y así «fortalecer la rama judicial» y; (iii) «eliminar las descompensaciones en la escala de remuneración» de esta.



De igual manera, precisó que cabía recordar que la prima de servicios no debía ser tenida en cuenta al momento de liquidar las prestaciones sociales, dado que, el legislador en la Ley 4ª de 1992 contempló que aquella no sería un factor salarial.

La Sala concluyó que en cumplimiento del mandato legal contenido en el Artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, se debía adicionar la prima especial allí ordenada y no sustraerla del salario básico para darle esa denominación. En consecuencia, indicó que la asignación básica debía pagarse en un 100% y, con base en ese porcentaje, liquidar las prestaciones sociales, pues, en el caso concreto, éstas se vieron afectadas al haber reducido el salario en un 30% como consecuencia de la interpretación asumida por el Gobierno Nacional y las entidades encargadas de efectuar los pagos correspondientes.

Finalmente, la Sala de Conjuces, al considerar *que era necesario fijar límites razonables a los ingresos de los jueces de la República y a sus demandas, que otorgaran seguridad jurídica y fueran fiscalmente sostenibles* determinó la manera de contabilizar la prescripción trienal de la siguiente forma:

Prescripción de la prima especial

(...)

En materia de acciones laborales ejercidas por empleados públicos y trabajadores oficiales, los artículos 41 y 102 de los Decretos 3135 de 1968 y 1848 de 1969, establecen: (i) que el término de prescripción es de tres (3) años, contados a partir de la exigibilidad del derecho alegado y; (ii) que la prescripción se interrumpe, por un lapso igual, con el simple reclamo escrito del empleado o trabajador ante la autoridad encargada de reconocer el derecho.

Lo anterior implica que la prescripción requiere, como elemento *sine qua non*, que el derecho sea exigible, puesto que a partir de que se causa dicha exigibilidad, inicia el conteo de los 3 años con los que cuenta el empleado o trabajador para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, término que será interrumpido solo con la presentación de un reclamo escrito del derecho ante la autoridad encargada de reconocerlo.

En atención a lo anterior, en cada caso en concreto se debe establecer: (i) el momento en que el derecho se tornó exigible y (ii) el momento en que se interrumpió la prescripción, para, a partir de la última fecha (presentación del reclamo escrito), contar 3 años hacia atrás y reconocer como debido por pagar solo los 3 años anteriores a la interrupción.

Aun así, sobre la prima especial creada por la Ley 4 de 1992, muchas son las discusiones dadas respecto al momento a partir del cual debe iniciarse el conteo de la prescripción, por no tenerse claridad sobre la exigibilidad del derecho, puesto que, en



principio, este se causó con la vigencia de la norma que lo creó y, en adelante, con las liquidaciones a cada beneficiario bajo los parámetros fijados en los decretos que anualmente expidió el Gobierno para reglamentarla. No obstante, los correspondientes decretos expedidos entre los años 1993 y 2007 fueron declarados nulos -parcialmente- mediante la Sentencia del 29 de abril de 2014, dictada por la Sección Segunda del Consejo de Estado C.P. Dra. María Carolina Rodríguez Ruíz, porque a juicio de la Corporación “interpretaron erróneamente (...) la ley” y consagraron una liquidación en detrimento de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios, de esta.

Es criterio de la Sala que, en el caso de la prima especial de servicios, la constitución del derecho ocurrió en el primero de los eventos previamente señalados, es decir, su exigibilidad se predica desde el momento de la entrada en vigencia de la Ley 4 de 1992 que la creó y con la expedición del decreto que la reglamentó primigeniamente, esto es, el Decreto 57 de 1993.

Como es ampliamente conocido, la reglamentación de los salarios de los servidores públicos cobijados por la Ley 4 de 1992 - acogidos al Decreto 57 de 1993- se actualiza anualmente, de manera que el Gobierno Nacional expide año tras año un nuevo decreto que señala los porcentajes y escalas salariales que regirán durante su vigencia. Ello implica que al tratarse de una norma de carácter general y de orden público, sus beneficiarios tuvieron conocimiento de la reglamentación a la ley y, anualmente, de su reiteración, de manera que, de presentarse alguna inconformidad con su contenido, contaron desde el inicio con las herramientas jurídicas para objetarlo ante la autoridad administrativa encargada de su aplicación.

Por lo anterior, el hecho constitutivo del derecho a la prima especial que se reclama se hizo exigible con la entrada en vigor del decreto que reglamentó primigeniamente la Ley 4 de 1992 es decir a partir del 7 de enero de 1993, fecha de entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993. En consecuencia, desde el 7 de enero de 1993 los interesados podían haber interrumpido la prescripción trienal. Expresado en otras palabras, no fue con la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014 que surgió el derecho a interrumpir la prescripción, dada su naturaleza declarativa.

La Sala Plena de Conjuces luego de haber dado respuesta al problema jurídico con fundamento en las consideraciones sobre las normas que regulan la prima especial, la jurisprudencia dictada sobre esa materia y las normas internacionales sobre el derecho al trabajo, estableció las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:



1. La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica 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 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 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.
- (...)

En razón a que en los alegatos de conclusión y en la audiencia de juzgamiento el apoderado de la entidad demandante se refirió a la bonificación por compensación, la Sala, pese a no tratarse del objeto del proceso, estimó necesario referirse igualmente al término de prescripción para reclamar esa prestación e impartió igualmente reglas de unificación jurisprudencial en torno a esa materia.

Uno de los conjuces emitió salvamento de voto respecto de la sentencia de unificación e indicó que en la sentencia invocada “la Sala preserva e incurre en una falacia jurídica y fáctica según la cual, a partir de la vigencia fiscal de 1993, a los funcionarios judiciales beneficiarios de la prima especial prevista en el Artículo 14 de la Ley 4 de 1992 se les redujo la asignación básica en un 30% frente al monto al que por ley tenían derecho”, y en consecuencia concluyó lo siguiente:

La postura jurisprudencial del Consejo de Estado y que conserva la Sala de Conjuces en el fallo de unificación consiste en un



análisis gramatical de la disposición de 1993 y de su confrontación con el concepto abstracto de “prima” como prestación adicional o diferente al de la asignación básica. Desde la literalidad de se ha considerado que el principio de progresividad e interpretación favorable han venido siendo desconocidos por el Gobierno Nacional al establecer el nuevo régimen de remuneración de los funcionarios judiciales desde 1993.

No obstante hecho un análisis concreto entre el estado de reconocimiento de derechos en el régimen salarial antiguo y en el nuevo, se encuentra que, contrario a la lectura eminentemente gramatical que se ha dado sobre el tema, la fórmula “se considerará como prima, sin carácter salarial, el treinta por ciento (30%) del salario básico” no implicó que existiera disminución alguna en la asignación básica, en la base de liquidación de prestaciones sociales ni omisión en el reconocimiento de la prima especial. Todo lo contrario: quienes se acogieron al nuevo régimen salarial o se vincularon al servicio a partir de 1993 obtuvieron un aumento superlativo de sus ingresos, en el cual estuvo el efectivo reconocimiento de “la prima prevista en el artículo 14 de la Ley 4 de 1993. Eso es lo que muestra la información contenida en las respectivas disposiciones.

Desde esa perspectiva, en la materia que se analiza no puede haber vulneración de los principios de progresividad o de interpretación más favorable cuando se observa, de una parte, que en ningún momento se produjo una disminución de los ingresos laborales de los servidores judiciales y, de otra parte, que no se está ante dos interpretaciones legítimas de las mismas disposiciones, que admita dar aplicación a los principios del artículo 53 de la Constitución.

A diferencia de lo que estima el fallo del cual me aparto, “la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho” no se realiza cuando se contrapone la postura del demandante con los argumentos de defensa del demandado, sino en la valoración objetiva entre interpretaciones legítimas de las fuentes de derecho que, frente al caso concreto, infiera y arguya con suficiencia la propia autoridad judicial.

2. 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.



En desarrollo de lo expuesto, 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, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

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

- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo puede 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.
- 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.

Ahora bien, la Agencia analizó la Sentencia del 2 de septiembre de 2019 conforme con los artículos 270 y 271 del CPACA, y concluyó que se ajusta a los parámetros que en éstos se consagra, en tanto que, la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda acató con cada una de las condiciones establecidas en los artículos mencionados.

3. Consideraciones adicionales

Al margen de lo anterior, la Agencia advierte que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, en la que se ha precisado la improcedencia de la figura de la extensión de jurisprudencia cuando los peticionarios ya han presentado demanda por los mismos hechos, corresponde a la Procuraduría General de la Nación verificar en el presente caso, la existencia de procesos judiciales contra la entidad iniciados previamente por cada uno de los peticionarios y en los que se

⁸ Ver entre otras: 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.



invoquen las mismas pretensiones de las solicitudes de extensión de jurisprudencia elevadas por ellos.

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 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.

De igual manera, la Procuraduría General de la Nación deberá verificar el término de prescripción de acuerdo con las reglas que fueron fijadas en la sentencia del 2 septiembre de 2019, para mayor claridad me permito citar textualmente:

(...)

Como es ampliamente conocido, la reglamentación de los salarios de los servidores públicos cobijados por la Ley 4 de 1992 - acogidos al Decreto 57 de 1993- se actualiza anualmente, de manera que el Gobierno Nacional expide año tras año un nuevo decreto que señala los porcentajes y escalas salariales que regirán durante su vigencia. Ello implica que al tratarse de una norma de carácter general y de orden público, sus beneficiarios tuvieron conocimiento de la reglamentación a la ley y, anualmente, de su reiteración, de manera que, de presentarse alguna inconformidad con su contenido, contaron desde el inicio con las herramientas jurídicas para objetarlo ante la autoridad administrativa encargada de su aplicación.

Por lo anterior, el hecho constitutivo del derecho a la prima especial que se reclama se hizo exigible con la entrada en vigor del decreto que reglamentó primigeniamente la Ley 4 de 1992 es decir a partir del 7 de enero de 1993, fecha de entrada en vigencia del Decreto 57 de 1993. En consecuencia, desde el 7 de enero de 1993 los interesados podían haber interrumpido la prescripción trienal. Expresado en otras palabras, no fue con la ejecutoria de la sentencia del 29 de abril de 2014 que surgió el derecho a interrumpir la prescripción, dada su naturaleza declarativa.

(...)

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.

(...)

De otra parte, es del caso precisar que la Agencia emite el concepto previo según las competencias fijadas en el Artículo 614 del CGP y los artículos 2.2.3.2.1.5 y siguientes del Decreto Único 1069 de 2015, con el objeto de verificar si las citadas providencias responden 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 los solicitantes acrediten 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.

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

4. Conclusión y concepto previo de la Agencia

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la Sentencia invocada por los peticionarios que fue dictada el 2 de septiembre de 2019, proferida por la Sala Plena de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA.

Al margen de lo anterior y de acuerdo con lo previsto en el Parágrafo del Artículo 2.2.3.2.1.5, corresponderá 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 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. Así mismo, la Procuraduría General de la Nación deberá constatar que la situación jurídica y fáctica se acoja a la línea de interpretación en la que puntualizó la sentencia objeto de estudio y revisar los términos de prescripción en cada caso.

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 de este: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia⁹, Documento Especializado N°. 18: El Mecanismo de Extensión de

⁹Disponible en: [https://www.defensajuridica.gov.co/gestión/publicacionesandie/extensionjurisprudencia/Documents/documento análisis jurídico 08 05 solicitud CJC 100817.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestión/publicacionesandie/extensionjurisprudencia/Documents/documento%20análisis%20jurídico%2008%2005%20solicitud%20CJC%20100817.pdf)

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Calle 16 N° 68 d - 89 Bogotá, Colombia

Sede Administrativa Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66 Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Jurisprudencia: Análisis de su Naturaleza, Trámite y Aplicación¹⁰ y la Circular Externa N°. 2ª de 2017 sobre lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en el CPACA¹¹.

Este concepto se emite en los términos del Artículo 28 del CPACA y del Parágrafo del Artículo 2.2.3.2.1.7 del Decreto 1069 de 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

Clara Name Bayona
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Juan José Gómez Urueña

¹⁰ Disponible en: https://www.defensajuridica.gov.co/gestión/publicacionesandje/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%2Edefensajuridica%2Eqov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D>