

Editorial

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con el propósito de dar a conocer el mecanismo de extensión de la jurisprudencia (MEJ) a las entidades públicas y promover el uso de esta herramienta establecida en procura de reducir la litigiosidad de la administración pública, a partir del año 2023 difundirá boletines trimestrales, en donde se podrá encontrar información relevante y actualizada en la materia.

El objetivo de este boletín es dar a conocer de primera mano los casos en los cuales la Agencia interviene ante solicitudes de extensión de la jurisprudencia, los argumentos y las decisiones judiciales relacionadas, ofreciendo a las entidades información que le permita contar con mayores elementos a la hora de resolver sobre solicitudes de extensión o exponer sus argumentos ante el Consejo de Estado.

Para cumplir con este cometido, en esta oportunidad, y como inicio de este ejercicio de difusión, el boletín contiene una breve reseña de los elementos esenciales de la extensión de jurisprudencia, se presentarán cifras sobre la gestión adelantada por la Agencia en la materia, y como tema de fondo se abordará la reliquidación de la prima especial de servicios regulada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992¹ a favor de funcionarios del poder judicial y de la Fiscalía General de la Nación, las reglas y criterios que fueron unificados.

Para comenzar: ¿de qué se trata la extensión de la jurisprudencia?

En términos generales, el mecanismo de extensión de la jurisprudencia es un procedimiento que comprende dos etapas, primero ante la autoridad administrativa y luego en sede judicial; al cabo de las cuales se pretende otorgar el reconocimiento de derechos a los ciudadanos, en las mismas situaciones fácticas y jurídicas, de asuntos previamente fallados en el marco de las sentencias catalogadas de unificación dictadas por el Consejo de Estado. Tal reconocimiento se logra mediante la aplicación directa, es decir, en sede administrativa o, en su defecto, por la vía judicial, cuando la administración no accede a la petición solicitada por el interesado.

Así, el MEJ permite al ciudadano resolver su solicitud y garantizar la protección de sus derechos en un escenario más ágil y eficaz, antes de iniciar un proceso judicial que puede ser engorroso, demorado en el tiempo y costoso desde el

¹ “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.”

punto de vista económico. De allí la importancia de dar una mayor difusión sobre el buen uso y ventajas de este mecanismo, toda vez que, aporta a la descongestión judicial, fortalece la función unificadora del Consejo de Estado (CE) como órgano de cierre en materia administrativa, y garantiza los principios constitucionales del acceso a la justicia, la igualdad, y la seguridad jurídica.

¿Qué es extensible?

Si bien, el MEJ prevé que serán extensibles las decisiones del Consejo de Estado en las que se unifique jurisprudencia, por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia: Pero no todas estas sentencias tienen la capacidad de activar el mecanismo, porque sólo una clase de sentencias de unificación tienen este alcance: las que reconocen un derecho. Esta precisión es válida porque pueden existir sentencias de unificación en materias procesales que no resultarían extensibles. A esto se añade que el fallo debe cumplir con los parámetros establecidos por el artículo 270 del CPACA

¿Cómo se activa y adelanta este mecanismo?

El artículo 102 de la Ley 1437 de 2011 regula el procedimiento ante la autoridad administrativa, punto de inicio del MEJ, y dispone que cuando un ciudadano pretenda que se extiendan los efectos de una sentencia de unificación ante una autoridad administrativa, deberá solicitarlo identificando el fallo que contiene el reconocimiento del derecho que pretende le sea extendido y exponer las razones por las cuales considera que se encuentra en la misma situación fáctica y jurídica del demandante a quien ya se le otorgó el derecho. La autoridad, al tenor del artículo 614 del Código General del Proceso, solicitará concepto previo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y, una vez allegado, adoptará una decisión al respecto.

La autoridad administrativa podrá negar la solicitud en 2 eventos: I) Cuando considere que para resolver la solicitud deba agotarse un debate probatorio para establecer que el peticionario no se encuentra en las mismas circunstancias fácticas y jurídicas, en este evento la autoridad deberá identificar cuáles pruebas y por qué son necesarias e indispensables para dicho efecto. II) Cuando se considere que el interesado se encuentra en una situación fáctica y jurídica distinta a la del demandante que dio lugar a la SUJ invocada.

Si la respuesta es negativa, el peticionario, a través de apoderado, podrá acudir dentro de los 30 días siguientes al Consejo de Estado - artículo 269 del CPACA-, para que allí se resuelva sobre la solicitud de extensión, previo el adelantamiento del trámite previsto en la normativa antes citada, en el cual la ANDJE podrá intervenir solicitando pruebas y presentando alegatos.

Igualmente, el ciudadano puede optar por no plantear la extensión ante el Consejo de Estado e iniciar un medio de control para reclamar el reconocimiento del derecho.

A tener en cuenta que:

- El término de 30 días mencionado en el numeral 2 empezará a correr para la autoridad administrativa al día siguiente de recibido el concepto de la ANDJE o al vencimiento del término de 20 días con la que esta cuenta para rendir su concepto, lo que ocurra primero.
- Los términos para la presentación de la demanda a través del medio de control correspondiente ante la jurisdicción administrativa serán suspendidos durante el trámite de la solicitud de extensión de jurisprudencia.
- Si el demandante ya acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control correspondiente, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión de jurisprudencia, esto será causal de rechazo de plano de la petición.

Gestión de la ANDJE en cifras

En el año 2022 la ANDJE emitió 51 Conceptos en relación con los siguientes temas:

TEMAS EXTENSIÓN VÍA ADMINISTRATIVA - AÑO 2022	Cantidad
Prima especial 30% artículo 14 Ley 4 de 1992	42
Bonificación 80% del Decreto 610 de 1998	5
Contrato estatal de prestación de servicios	2
Ingreso Base de Liquidación de las pensiones de los servidores y ex-servidores de la Rama Judicial y del Ministerio Público	1
Reliquidación salarial miembros Fuerza Pública IPC	1
TOTAL	51

También se intervino ante el Consejo de Estado, en 84 trámites de extensión de jurisprudencial, relacionados con los siguientes temas:

TEMAS EXTENSIÓN VÍA JUDICIAL - AÑO 2022	Cantidad
Reliquidación salarial miembros Fuerza Pública IPC	23
Bonificación 80% del Decreto 610 de 1998	20
Asignación de retiro soldados profesionales artículo 16 Decreto 4433 de 2004	9

Contrato realidad docente	8
Bonificación especial 30% del artículo 14 de la Ley 4 de 1992	6
Reconocimiento pensión gracia docente	4
Liquidación plusvalía	3
Control judicial de los actos administrativos proferidos por los titulares de la acción disciplinaria regulada en la Ley 734 de 2002	1
Impuesto sobre el servicio de Alumbrado Público	1
Naturaleza de la prima de riesgo de los empleados del DAS	1
Pensión de sobrevivientes de beneficiarios de Militares en cumplimiento del servicio militar obligatorio	1
Prima especial 30% del artículo 14 de la Ley 4 de 1992	1
Reconocimiento y pago de la pensión de vejez	1
Régimen pensional artículo 146 Ley 100 de 1993	1
Reliquidación pensión de jubilación	1
Sanción moratoria de las cesantías - Ley 344 de 1996	1
Sanción moratoria de las cesantías - Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006	1
Tope Pensional 25 Salarios mínimos	1
TOTAL	84

Tema de fondo: Reliquidación de la prima especial de servicios regulada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992², a favor de funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación, alcance de la sentencia de unificación.

Rama Judicial:

La ANDJE ha presentado concepto previo respecto de la solicitud de extensión de la sentencia SUJ-016-CE-S2-2019, de 2 de septiembre de 2019, proferida por la Sección segunda del Consejo de Estado, dentro del Proceso 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18)³

En esta sentencia el problema jurídico examinado fue la necesidad de determinar si es procedente la reliquidación de la prima especial consagrada en el Artículo 14 de la Ley 4^a de 1992, como una adición 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

² “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.”

³ **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-016-CE-S2-2019, Proceso 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-18), Conjuetz Ponente Carmen Anaya De Castellanos; 02 de septiembre de 2019.**

cuál es su repercusión frente a la liquidación de las prestaciones sociales y del salario.

Y, luego de abordar el estudio del caso concreto, 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.

En los conceptos previos, la ANDJE, luego de analizar este fallo, ha señalado que se trata de una sentencia de unificación y que los supuestos de hecho y de derecho que son necesarios para extender sus efectos, son los siguientes:

Supuestos de hecho o facticos:	Supuestos de derecho o jurídicos:
1. El solicitante debe ser un funcionario de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría, entre otros.	1. Ser beneficiario de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992; sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente.
2. El solicitante debe presentar una reclamación administrativa ante la autoridad competente.	2. Se contará la prescripción trienal para reclamar el derecho al reconocimiento y pago de la prima especial de servicios desde 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.
3. Al solicitante no se le ha reconocido la prima especial como un incremento del salario básico y por lo tanto las prestaciones sociales no han sido liquidadas correctamente por excluir un 30% que corresponde a este concepto	3. Se debe demostrar a través de los medios probatorios existentes que tenga en su poder el solicitante o solicitar a la autoridad competente los que sean necesarios para probar que la prima especial de servicios no se ha reconocido como un incremento del salario básico y que por lo tanto las prestaciones sociales no han sido liquidadas correctamente por no tomar el 100% de su salario básico y/o

	<p>asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial.</p>
<p>4. Al solicitante no se le haya tenido en cuenta la prima especial como factor salarial únicamente para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.</p>	<p>4. Se debe demostrar a través de los medios probatorios existentes que tenga en su poder el solicitante o solicitar a la autoridad competente los que sean necesarios para probar que la prima especial no se ha tenido en cuenta como factor salarial solo para efectos de determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.</p>
<p>5. Los solicitantes pueden ser magistrados y/o funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría, entre otros, con cargos equivalentes.</p>	<p>5. El beneficiario de 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.</p>
<p>6. El solicitante puede ser magistrado de tribunal y/o en cargos equivalentes.</p>	<p>6. El solicitante en la respectiva anualidad, sus Ingresos anuales efectivamente percibidos NO deben haber alcanzado el tope del 80% de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluidos las cesantías de los congresistas, en dichos casos la reliquidación se efectuara únicamente hasta que se alcance el tope del 80% mencionado.</p>
<p>7. El solicitante puede haber interrumpido la prescripción en fecha posterior al 25 de septiembre de 2001 y anterior al 3 de diciembre de 2004 conforme la ley, es decir mediante reclamación administrativa.</p>	<p>7. La prescripción de la bonificación por compensación opera entre el 5 de septiembre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004, el solicitante puede demostrar con pruebas documentales, que antes del 3 de diciembre de 2004 había interrumpido la prescripción caso en el cual la prescripción va más allá del 4 de diciembre de 2004 y se retrotraería hasta la fecha de presentación de esa</p>

interrupción, esta excepción se aplicará de forma restrictiva.

Fiscalía General de la Nación:

La ANDJE ha presentado concepto previo respecto de la solicitud de extensión de la sentencia SUJ-023-CE-S2-2020 de 15 de diciembre de 2020, proferida por la Sección Segunda del Consejo de estado, dentro del proceso N° 73001-23-33-000-2017-00568-01 (5472-18)⁴

En este fallo se formularon los siguientes problemas jurídicos: ¿Se debe reconocer la prima especial consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 a aquellos Fiscales que se acogieron al régimen salarial del Decreto 53 de 1993 o que se vincularon de manera posterior a la entidad? De ser así, ¿se debe tener en cuenta dicha prima como factor salarial y cuál sería su alcance sobre el reconocimiento de los derechos prestacionales?.

Al resolverlos, el Consejo de Estado estableció con esta decisión que *“a partir de la ejecutoria de esta sentencia de unificación se genera una obligación en la Fiscalía General de la Nación de aplicar las reglas fijadas por la sala de conjueces cuando:*

- 1. Uno de los beneficiarios de la prima especial consagrada en el artículo 14 de la ley 4ª de 1992 eleve una petición en la que pida una extensión de esta jurisprudencia;*
- 2. Se demuestre que la prima especial no se ha reconocido como un incremento del salario básico y que por lo tanto las prestaciones sociales no han sido liquidadas correctamente por excluir un 30% que corresponde a este concepto;*
- 3. Que se constate que existen medios probatorios que sustentan lo solicitado por el peticionario y;*
- 4. Que se trate de derechos no prescritos y se esté en término para acceder a la justicia*

La ANDJE ha proferido en diversas oportunidades concepto previo de extensión de jurisprudencia con destino a la Fiscalía General de la Nación- que [pueden ser consultado dando clic en sobre enlace-](#), en los cuales ha señalado que, para que una persona pueda activar y hacer extensible los derechos que fueron reconocidos mediante esta SUJ debe acreditar en los siguientes supuestos facticos y jurídicos:

Supuestos de hecho o fácticos:

Supuestos de derecho o jurídicos:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia SUJ-023-CE-S2-2020, Proceso 73001-23-33-000-2017-00568-01 (5472-18), Conjuez Ponente Jorge Iván Rincón Córdoba; 15 de diciembre de 2020.

<p>1. El solicitante debe ser un funcionario de la Fiscalía General de la Nación.</p>	<p>1. Ser beneficiario de la prima especial establecida en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992; aún incluso aquellos empleados públicos que se acogieron al régimen salarial consagrado en el Decreto 53 de 1993 o se hayan vinculado a la entidad con posterioridad.</p>
<p>2. El solicitante debe presentar una reclamación administrativa ante la autoridad competente.</p>	<p>2. Se contará la prescripción trienal para reclamar el derecho al reconocimiento y pago de la prima especial desde la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás.</p>
<p>3. Al solicitante no se le ha reconocido la prima especial como un incremento del salario básico y por lo tanto las prestaciones sociales no han sido liquidadas correctamente por excluir un 30% que corresponde a este concepto</p>	<p>3. Se debe demostrar a través de los medios probatorios existentes que tenga en su poder el solicitante o solicitar a la autoridad competente los que sean necesarios para probar que la prima especial no se ha reconocido como un incremento del salario básico y que por lo tanto las prestaciones sociales no han sido liquidadas correctamente por excluir un 30% que corresponde a este concepto.</p>
<p>4. Al solicitante no se le haya tenido en cuenta la prima especial como factor salarial únicamente para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.</p>	<p>4. Se debe demostrar a través de los medios probatorios existentes que tenga en su poder el solicitante o solicitar a la autoridad competente los que sean necesarios para probar que la prima especial no se ha tenido en cuenta como factor salarial solo para efectos de determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación.</p>

Finalmente, se invita a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia: Circular externa 03 de 14 de junio de 2022⁵ y el curso virtual “Extensión de

⁵https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/extension_jurisprudencia/Documents/Circular%20Externa%20No.03%20del%2014%20Junio%202022.pdf

Jurisprudencia” el cual es ofertado por la Comunidad Jurídica del Conocimiento⁶

⁶ <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/>