



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20141030017331-OAJ

Fecha de Radicado: 26-03-2014

Doctor

**SALVADOR RAMÍREZ LÓPEZ**

Subdirector Jurídico Pensional

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES

PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

Avenida Calle 26 No. 69 B – 45 Piso 2º

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia.

**Radicado UGPP: 20149010316961**

Apreciado Doctor Ramírez:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 5º del Decreto 1365 de 2013, procede esta Agencia a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de una (1) petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho por [REDACTED] en la que se invoca la sentencia con número de radicación 05001-23-31-000-2006-02447-01 (0329-08), proferida el 23 de febrero de 2012 por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.

Con fundamento en dicha decisión, la peticionaria pretende que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP -, re-liquide su pensión e indexe la primera mesada pensional y le reconozca la posterior indexación y actualización de acuerdo al índice de Precios al Consumidor (I.P.C.).

Precisado el propósito de la peticionaria con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto corresponde a la Agencia verificar si la citada providencia responde al concepto de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y conforme a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridico.gov.co](http://www.defensajuridico.gov.co)



Firmado Digitalmente por AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA  
Fecha: 2014.03.27 15:29:18 COT

Asunto: Firmado al Digitalizar en OrfeoGPL



Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 5 del Decreto 1365 de 2013, *"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 objeto de extensión

La sentencia fue proferida el 23 de Febrero de 2012 por la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 25 de Octubre de 2007, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por el señor Luis Fernando de Jesús Arboleda contra el Departamento de Antioquia, cuyo radicado corresponde al número 05001-23-31-000-2006-02447-01 (0329-08).

Como consecuencia de la nulidad de los actos demandados y a título de restablecimiento del derecho el actor solicitó el correspondiente reajuste, reliquidación y pago de la pensión de jubilación, con la inclusión de todos los factores salariales devengados en el último año de servicios en que se consolidó el estatus pensional y que no fueron tenidos en cuenta, tales como la prima de navidad, vida cara, prima de vacaciones e incentivo por antigüedad, a partir del 23 de octubre de 2003, con los correspondientes reajustes legales tanto para las mesadas ordinarias como para las adicionales de junio y diciembre.

El Consejo de Estado al decidir la acción incoada señaló:

*"La pensión gracia no puede liquidarse con base en el valor de los aportes durante el último año de servicios como lo prescribe el inciso 1º del artículo 1º de la Ley 33 de 1985, toda vez que esta pensión, a pesar de estar a cargo del Tesoro Nacional, está sujeta a un régimen especial que no requiere afiliación del beneficiario a la Caja Nacional de Previsión Social ni hacer aportes para el efecto. (...) No es posible tener para efecto de la liquidación de la pensión gracia, como lo pretende el actor, el salario percibido en el año 2003 como Profesional Universitario pues esta es una prestación especial que se otorga a los docentes, carácter que como se vio, para el año 2003 el actor ya no tenía, circunstancia por la cual no perdió el derecho, por cuanto completó los 20 años de servicio en la docencia y una vez cumplió la edad requerida (50 años) accedió a la pensión gracia."*

*"(...) No es posible que al actor se le tengan en cuenta asignación y factores devengados en el año 2003 como lo pretende, sin embargo, la entidad, deberá, en atención a lo previsto en las Leyes arriba citadas, es decir, liquidar la pensión tomando como base el 75% del*

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

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



*promedio mensual de salarios devengados durante el último año de servicios, es decir, entre 09 de mayo de 1992 y mayo de 1993, en el cual como se vio, devengó los factores solicitados."*

Es importante resaltar que, en la sentencia invocada se precisó lo siguiente, en relación con la indexación de la pensión de la actora:

*"En el asunto en examen se reconoce y paga la pensión de jubilación a partir del 23 de octubre de 2003, con valores correspondientes a los años 1995 y 1996, cuando cumplió los 20 años de servicios como docente, los cuales datan de 7 años de antigüedad lo que pone en evidencia sin dificultad alguna, que el poder adquisitivo de la moneda en dicho lapso, se debilitó en forma ostensible: el valor del peso en el año de 1993 es diferente al año de 2003, su valor resulta realmente empobrecido por el impacto inflacionario."*

De ahí que haya accedido a la pretensión de indexación de la primera mesada pensional, habida cuenta que la "(...) Constitución Política consagra el principio de la equidad como criterio auxiliar en la actividad judicial, y que la justicia es un valor supremo en esta delicada función e igualmente que existen en el ordenamiento jurídico disposiciones de orden legal que autorizan la indexación o revalorización de las condenas impuestas por esta jurisdicción (art. 178 del C.C.A.)."

En efecto, según la sentencia invocada, la indexación de la primera mesada pensional es procedente en virtud de los postulados constitucionales que establecen en cabeza de todos los funcionarios, el deber de asegurar el cumplimiento de los fines sociales del Estado, aunado al hecho de que en lo contencioso administrativo existe norma expresa que permite tal indexación (artículo 178 del Decreto 01 de 1984, ahora, artículo 187 de la Ley 1437 de 2011).

En ese mismo sentido, manifestó que la pensión de jubilación tiene como fin asegurar la subsistencia de quienes se hacen acreedores a esa prestación, por lo cual, ante la notoriedad de la devaluación de la moneda en el país, la decisión de no indexar la primera mesada pensional de la demandante resultaría contrario a los postulados de equidad y justicia contenidos en la Carta Política.

En virtud de lo anterior, la Sala revoca la sentencia de octubre 25 de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia declarando la nulidad parcial de la Resolución 012284 de abril 20 de 2005, y en consecuencia a título de restablecimiento del derecho, ordena a la Caja de Previsión Social -EICE- proceder a la reliquidación de la cuantía de la pensión del actor, con inclusión de los factores devengados dentro del año comprendido entre el 21 de enero de 1995 y el 21 de enero de 1996, y por ende se indexa la primera mesada y actualizando su valor al 23 de octubre de 2003; esta última decisión



basada en lo dispuesto en la Sentencia del 15 de junio de 2000, dictada en el proceso con número de radicación interno 2926-99.

## 2) Valoración del carácter de unificación de la sentencia invocada

Los artículos 10 y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen el deber de las autoridades públicas de aplicar de manera uniforme las normas, así como extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibidem*, establece como sentencias de unificación jurisprudencial:

*"(...) las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009".*

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que la sentencia con número de radicación 05001-23-31-000-2006-02447-01 (0329-08), proferida por el H. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A, no responde a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita.

En efecto, el pronunciamiento invocado por la peticionaria en este caso no decidió un recurso extraordinario ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenece al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma transcrita, toda vez que el artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo autoriza a descartarla como sentencia de unificación, pues es válido inferir que la unificación es viable respecto de las sentencias proferidas por las Secciones del Consejo de Estado, más no por las Subsecciones de cada una de ellas. En este sentido, la norma señala que: *"(...) 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".*

Aunado a lo anterior, una razón adicional contra el carácter de unificación de la sentencia objeto de solicitud de extensión se deriva del auto de 1º de febrero de 2013<sup>1</sup> de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Según esta providencia, la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la

<sup>1</sup> Radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718), Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Comutador (571) 255 8955  
[www.defensojuridica.gov.co](http://www.defensojuridica.gov.co)



vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 102.

Conviene conocer el texto exacto de este argumento:

*"En efecto, si bien dichas sentencias fueron proferidas por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, una de las Secciones que integran la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ninguna de ellas tuvo como objeto, unificar la jurisprudencia de los Tribunales, pues para ello debe adelantarse el procedimiento previsto en el artículo 271 ib., el cual no existía para la época en que se expedieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales".*

Atendiendo la providencia citada, la modalidad de sentencias de unificación proferidas "por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia" que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requiere un procedimiento especial tanto en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como en las Secciones del Consejo de Estado, definido en el artículo 271 *ibidem*<sup>3</sup>, que no es viable de realizar en las Subsecciones de la misma Corporación, por lo que resulta válido concluir que la precitada decisión tampoco pueden considerarse como sentencia de unificación en los términos de las normas analizadas.

Téngase en cuenta que el pronunciamiento que se invoca como de unificación fue proferido para decidir la segunda instancia en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, proveniente del Tribunal Administrativo de Antioquia, y fue decidido por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

En torno a este punto, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012<sup>4</sup> consideró que las "sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del

2 Norma que fue expedida el 18 de enero de 2011 y que comenzó a regir el 2 de julio de 2012.

3 "(...) 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 económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia".

4 Sentencia de 25 de julio de 2012, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



órgano de cierre de lo contencioso-administrativo, pero son un tipo especial de providencias -las sentencias de unificación jurisprudencial- a las que el Legislador, en ejercicio de su poder de configuración normativa, asignó la potestad de ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia, que tienen la virtud de evitar la realización de un proceso y de facilitar el acceso directo al Consejo de Estado".

En línea con lo anterior, en auto de la Sección Tercera, Subsección C, del 4 de abril de 2013<sup>5</sup>, se precisó que el mecanismo de extensión de jurisprudencia "(...) tiene como eje de aplicación, una categoría especial de jurisprudencia: la llamada Sentencia de Unificación, que viene definida y caracterizada en el artículo 270 del CPACA. Por consiguiente, será esa tipología de sentencia la correspondiente a aplicar a los distintos asuntos puestos a consideración de las autoridades." (Destacado fuera de texto)

Por último, resulta pertinente señalar que la Corte Constitucional mediante sentencia C-816/11<sup>6</sup>, al analizar la constitucionalidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, declaró la exequibilidad de las mencionadas disposiciones bajo el entendido "que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia".

Sobre el particular, la Agencia encuentra que en el caso de la sentencia invocada, tampoco se está frente a una decisión de la Corte Constitucional que interprete las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

### 3) Conclusión y concepto previo de la Agencia

Conforme con lo expuesto, la Agencia encuentra que la sentencia con número de radicación 05001-23-31-000-2006-02447-01 (0329-08), proferida el 23 de febrero de 2012 por el H. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, no corresponde a una sentencia de unificación, pues no se ajusta a los postulados de los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, en el caso de la solicitud de extensión formulada no se satisface uno de los presupuestos previstos en el artículo 102 *ibidem*, cuando impone a las autoridades

5 Radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213), Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

6 Sentencia del 1º de noviembre de 2011, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

**Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia**

**Carrera 7 # 75- 66**

Coronelador (571) 255 8955  
www.defensajuridico.gov.co



Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del  
Estado

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

el deber de "extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial".  
(Destacado fuera de texto)

En efecto, la sentencia invocada por la peticionaria, proferida por el H. Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda, Subsección A, no fue proferida en el marco de alguno de los escenarios contemplados en el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al que debe acudir la Administración para verificar cuáles sentencias son de unificación jurisprudencial, y tampoco se trata de una decisión de la Corte Constitucional que interprete las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el parágrafo del artículo 7 del Decreto 1365 de 2013.

Cordialmente,

**HUGO ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: John Jairo Morales Alzate  
Revisó: Andrea Carolina Gómez Peña