



**Al contestar por favor cite estos datos:**

No. de Radicado: 20161030028501-OAJ

Fecha de Radicado: 29-03-2016

Bogotá D.C.,

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y el Artículo 2.2.3.2.5 del Decreto 1069 de 2015<sup>1</sup>, procede esta Agencia a emitir concepto previo por solicitud suya, con ocasión una petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho, por Fernando Alfredo Sinisterra y Jacobo Riascos Riascos, radicada con el No. 20168000256192, con el fin de establecer o no la procedencia en extensión de los efectos de las sentencias que se indican a continuación:

- Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, del 27 de enero de 2011, CP Bertha Lucía Ramírez de Páez, expediente 730012331000200700140-01, número interno: 2802-2008.
- Sentencia del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, del 24 de enero de 2008, CP Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, expediente 250002325000200405737-01, número interno: 4694-2001.
- Sentencia de la Corte Constitucional, SU 120 de 2003.

<sup>1</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



- Sentencia de la Corte Constitucional, C-862 de 2006.
- Sentencia de la Corte Constitucional, C-891 A de 2006.
- Sentencia de la Corte Constitucional, T-624 de 2012.
- Sentencia de la Corte Constitucional, SU-1073 de 2012.
- Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 20 de noviembre de 2007, Radicación 32004.
- Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 26 de agosto de 2008, Radicación 32988.
- Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 19 de noviembre de 2008, Radicación 33649.
- Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 16 de octubre de 2013, Radicación 47709.

### **1. Sobre el alcance y naturaleza de las sentencias invocadas por los peticionarios**

Lo primero que debe precisarse es que ninguna de las decisiones invocadas por el apoderado de los peticionarios corresponde en efecto a una sentencia de unificación jurisprudencial capaz de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia regulado en los artículos 10º y 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), por las razones que pasan a exponerse:

#### **a) Las Subsecciones del Consejo de Estado carecen de competencia para dictar sentencias de unificación que activen el mecanismo de extensión jurisprudencial consagrado en los artículos 10º<sup>2</sup> y 102<sup>3</sup> del CPACA:**

<sup>2</sup> **"Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia.** Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas".

<sup>3</sup> **"Artículo 102. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.** Las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



*dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.*

*Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:*

- 1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.*
- 2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.*
- 3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor.*

*Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud.*

*La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.*

*Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:*

- 1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un periodo probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.*
- 2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.*
- 3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.*

*Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este código.*

*La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*

*Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este código.*

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)





Los artículos 270<sup>4</sup> y 271<sup>5</sup> del CPACA establecen cuáles son las sentencias de unificación jurisprudencial cuyos efectos pueden ser extendidos a terceros por las autoridades, así:

*(i) Las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia.*

*(ii) Las proferidas al decidir los recursos extraordinarios.*

*(iii) Las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996.*

Respecto de las sentencias por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar la jurisprudencia, debe precisarse que el artículo 271 del CPACA prevé que las puede proferir:

*(i) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de*

---

<sup>4</sup> **“Artículo 270. Sentencias de unificación jurisprudencial.** Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

<sup>5</sup> **Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

En estos casos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de las secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.

Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o a necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia. En este caso, la solicitud que eleve una de las partes o el Ministerio Público para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)





*las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público .*

*(ii) 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.*

Conforme con lo anterior el referido artículo 271 del CPACA obliga a descartar las sentencias proferidas por las subsecciones del Consejo de Estado como sentencias de unificación, toda vez que de la mencionada disposición se concluye esta circunstancia, pues dicha norma señala expresamente 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"*.

De igual manera, para el específico caso de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el Reglamento de esa Corporación<sup>6</sup> en su artículo 14 estableció claramente que la facultad para unificar jurisprudencia no es en ningún caso competencia de las subsecciones de dicha Sección, al señalar lo siguiente:

*"Artículo 14. La sección segunda se dividirá en dos (2) subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) consejeros. En caso de retiro de un consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva subsección.*

*PAR. 1º—Cada subsección decidirá, los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, **las subsecciones sesionarán conjuntamente:***

*1. **Para unificar, adoptar o modificar la jurisprudencia de la sección,** con el fin de evitar decisiones contradictorias sobre el mismo punto de derecho, a petición de cualquiera de sus miembros". (Subraya fuera del texto).*

Adicional a lo expuesto, el Consejo de Estado en Concepto del 10 de Diciembre de 2013, con ponencia del Magistrado William Zambrano Cetina dentro del Expediente No. 11001-03-06-000-2013-00502-00 y con número de radicación 2177, señaló lo siguiente: *"También **las secciones de la corporación** venían cumpliendo esta función, especialmente las que estaban divididas en subsecciones, a las cuales el Reglamento del Consejo de Estado, expedido con*

<sup>6</sup> Acuerdo 58 de 1999.



base en el número 8º del artículo 237 de la Constitución Política y en el numeral 8º del artículo 35 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, les atribuyó expresamente la tarea de unificar jurisprudencia en los asuntos a su cargo”, de lo cual se infiere que la competencia para unificar jurisprudencia es una competencia exclusiva de las secciones del Consejo de Estado o de la Sala Plena de esa misma Corporación.

Sobre este mismo tema, resulta oportuno citar lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2012, en la que sobre las denominadas sentencias de unificación jurisprudencial indicó lo siguiente:

*"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 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**".* (Negrillas fuera de texto original).

Conforme con lo expuesto se evidencia que las subsecciones del Consejo de Estado carecen de competencia para proferir sentencias de unificación jurisprudencial, razón por la cual, no es procedente extender los efectos de las sentencias dictadas por las subsecciones A y B de la Sección Segunda, del 27 de enero de 2011 y del 24 de enero de 2008 con ponencia de los magistrados Bertha Lucía Ramírez de Páez y Gustavo Eduardo Gómez Aranguren respectivamente, que fueron invocadas por el apoderado de los peticionarios, pues dichas decisiones no corresponden a la definición de sentencias de unificación jurisprudencial de acuerdo con lo previsto en los artículos 270 y 271 del CPACA y por lo mismo no tienen la virtualidad de activar el mecanismo de extensión jurisprudencial.

**b) Las sentencias de la Corte Constitucional no activan el mecanismo de extensión jurisprudencial previsto en los artículos 10º, 102 y 269 del CPACA:**

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



En este punto reiteramos lo expuesto en el acápite anterior en relación con lo previsto en los artículos 10°, 102, 270 y 271 del CPACA en el sentido de que dichas disposiciones establecen que solo son sentencias de unificación jurisprudencial con vocación de ser extendidas en sus efectos a terceros, las decisiones **dictadas por la Sala Plena o cualquiera de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo Consejo de Estado**, en las que se haya reconocido un derecho.

Vale la pena mencionar que la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 5 de febrero de 2015<sup>7</sup> se refirió de manera concreta a este tema y precisó lo siguiente:

*"¿Es posible extender los efectos de una sentencia de la Corte Constitucional a través del mecanismo descrito en esta providencia? Pues, atendiendo lo reseñado en este acápite y en los desarrollados previamente, la Sala anticipa que la respuesta a esta pregunta es negativa, como se pasa a explicar. Es cierto que los precedentes de la Corte Constitucional poseen fuerza vinculante, tanto para las autoridades administrativas como para las judiciales. No obstante, ello no constituye razón suficiente para determinar que con solo invocarse una providencia de la Corte pueda obtenerse el reconocimiento de un derecho subjetivo por medio del mecanismo de extensión de la jurisprudencia.*

*El primer y más elemental argumento que sustenta esta tesis deviene del hecho de que la Corte no lo expresó así en ninguna de las providencias que se pronunciaron sobre la constitucionalidad del mecanismo, ni tampoco se desprende que en la ratio decidendi de estas pudiera contenerse una hipótesis de tal magnitud. Luego, mal haría el juez contencioso al determinar el alcance de los pronunciamientos del juez constitucional, pues no es una función que sea de su competencia.*

*El segundo argumento gravita en torno a la naturaleza misma de las providencias que emanan de la Corte. Así, tratándose de sentencias de constitucionalidad, el mandato contenido en estas se sustrae de cualquier tipo de situación jurídica que pretenda limitarlo. Cuando este órgano se pronuncia sobre la exequibilidad de una norma, las precisiones decantadas sobre ella y su estatus dentro del ordenamiento jurídico quedan imbuidos de la interpretación y de la decisión que al respecto adopte. Por ende, la incidencia de un fallo de constitucionalidad escapa a la órbita del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues su*

<sup>7</sup> Radicado No. 110010315000201401312-01 (AC) M.P. Lucy Jeannette Bermúdez B.

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)





*acatamiento se entiende como un mandato imperativo, que no necesita una vía específica para su materialización.*

*El tercer argumento guarda relación con las providencias de tutela y el reconocimiento de derechos. Al respecto, hay que puntualizar que, según lo ha dispuesto la propia Corte, las decisiones producidas en este tipo de proceso, por regla general, tienen efectos inter partes y solo ese Alto Tribunal puede modular sus sentencias para darles un efecto diferente. Bajo ese entendido, una decisión con efectos modulados por parte de la Corte, en la que se reconozca un derecho no requiere de otro instrumento jurídico -como el que se estudia- para que la convalide.*

*Así mismo, si la Corte en un fallo de tutela (bien sea tipo T o SU) no hizo extensivos sus efectos a terceros, mal podría hacerlo una autoridad administrativa o el mismo Consejo de Estado a través del mecanismo de extensión de la jurisprudencia, pues, de alguna forma, estaría modulando los efectos de una decisión de la Corte, lo cual, por disposición de esa misma autoridad judicial le está vedado.*

*En ese orden de ideas, está claro que el carácter vinculante del precedente de la Corte Constitucional debe orientar el mecanismo en comento, pero ello no releva al interesado de la obligación de invocar una sentencia de unificación del Consejo de Estado para ese propósito, tal y como lo expresó el Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en auto de ponente de 15 de enero de la pasada anualidad".*

*(...) A través del mecanismo en cuestión no es posible extender los efectos de una decisión proferida por la Corte Constitucional, mucho menos en materia de tutela, cuando es ese mismo órgano el único que tiene facultades para hacer extensivos los efectos de un fallo de esta naturaleza, a través de las distintas figuras modulativas del decisorio. Por otro lado, del plenario se advierte que los tutelantes no invocaron como desconocida ninguna sentencia de unificación del Consejo de Estado, ni cualquier otra de esta Corporación relacionada con la reparación por desplazamiento forzado.*

*Así las cosas, al no reunirse las condiciones para que se pueda acceder al amparo deprecado por la parte accionante, sin mayores consideraciones, esta Sala procederá a confirmar el fallo del 12 de agosto de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que denegó las pretensiones de la demanda de tutela".*



Acorde con lo anterior, nos permitimos citar los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las Sentencias C- 634 y C-816 de 2011, en los que se fijó la función de los precedentes constitucionales frente al mecanismo de extensión de jurisprudencia previsto por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 1437 de 2011, - CPACA-.

En efecto, en la Sentencia C-634 de 2011 la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad parcial del artículo 10º del CPACA resolvió: *"declarar EXEQUIBLE, el artículo 10º de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" por los cargos analizados en esta sentencia, en el entendido que **las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado** y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad"*.

Por su parte, en la Sentencia C-816 de 2011, declaró la exequibilidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 del CPACA, bajo el entendido de *"**que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencia 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**"*.

Así las cosas, tenemos que si bien las sentencias dictadas por la Corte Constitucional deben ser observadas por las autoridades al momento de resolver peticiones o tomar decisiones dentro del ámbito de su competencia, dichas decisiones en estricto sentido, no corresponden al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial como presupuesto *sine qua non* para activar el mecanismo de extensión de efectos a terceros.

**c) Las sentencias dictadas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia no corresponden al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial previsto en los artículos 270 y 271 del CPACA y por lo tanto no activan el mecanismo de extensión jurisprudencial**

Los argumentos planteados en los dos anteriores apartados resultan igualmente predicables respecto de las sentencias dictadas por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, pues de los mismos se concluye que este tipo de decisiones

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



tampoco corresponden a la categoría de sentencias de unificación jurisprudencial prevista en el CPACA y, por lo mismo, dichas sentencias carecen de vocación para activar el mecanismo de extensión jurisprudencial contemplado en ese código.

Así las cosas, las cuatro sentencias de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia invocadas por los peticionarios no pueden ser objeto de extensión jurisprudencial en el marco de lo previsto en los artículos 10º, 102, 270 y 271 del CPACA.

#### **d) Consideración adicional**

De la petición que da lugar a la emisión del presente concepto se advierte una situación que de manera frecuente aún se presenta y es aquella confusión que existe en la práctica jurídica sobre la identificación de las sentencias unificación que sean susceptibles de ser extensivas en sus efectos a través del mecanismo de extensión de jurisprudencia introducido en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 1437 de 2011.

Normalmente, la equivocación que se presenta consiste en asimilar una sentencia de unificación jurisprudencial con cualquier precedente judicial, sin entender que cada una de esas figuras tiene un alcance, un objeto y unos fines sustancialmente distintos.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el precedente judicial es *"la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo"*<sup>8</sup>, institución jurídica que no tiene las mismas características ni requisitos de aquella decisión denominada sentencia de unificación jurisprudencial y que se encuentra descrita en los artículos 270 y 271 del CPACA.

Consideramos que pudo contribuir a la actual confusión la previsión contenida en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 que establecía lo siguiente:

*"Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, tendrán en cuenta los precedentes*

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU – 053 de 2015.





*jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos análogos”.*

De la lectura de la norma se concluye que en la misma el Legislador quiso darle en alguna medida el carácter vinculante a los precedentes jurisprudenciales contenidos en cinco o más decisiones judiciales al punto que para unos determinados eventos estableció como deber de las autoridades administrativas tener en cuenta dichos pronunciamientos al momento de resolver peticiones por parte de los ciudadanos.

La disposición transcrita no tuvo mayor aplicación durante los dos años en que estuvo vigente y la misma fue derogada de manera expresa por el Artículo 309 del CPACA, código en el que por primera vez se contempló y definió el concepto de sentencia de unificación jurisprudencial y se reglamentó el trámite de extensión de jurisprudencia ante autoridades administrativas y en sede judicial ante el Consejo de Estado.

De los artículos 10, 102, 269, 270 y 271 del CPACA se concluye sin lugar a dudas que el radio de acción del mecanismo de extensión de jurisprudencia se encuentra limitado por la invocación de la especial clase de decisión denominada sentencia de unificación, la cual se instituyó como la única providencia judicial capaz de activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

En ese orden de ideas, la especial categoría denominada sentencia de unificación es sustancialmente diferente del precedente judicial como se conoce teóricamente e igualmente resulta distinta de aquella regulación contenida en el Artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 que pretendía hacer vinculante el precedente para las autoridades administrativas y que constituye simplemente un antecedente del actual mecanismo de extensión de jurisprudencia, por lo que resulta equivocado solicitar y conceder la extensión de los efectos a través del mecanismo previsto en el CPACA de una decisión judicial que no tiene la naturaleza de una sentencia de unificación jurisprudencial según lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del mencionado código.

## **2. Conclusión y concepto previo de la Agencia**

Conforme con lo expuesto, la Agencia concluye que las sentencias invocadas por los peticionarios no son sentencias de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA y por lo tanto, los efectos de las mismas no pueden ser objeto de extensión a través del trámite previsto en los artículos 10º y 102 del mismo código.

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

**Carrera 7 # 75- 66**

Conmutador (571) 255 8955

[www.defensajuridica.gov.co](http://www.defensajuridica.gov.co)



No obstante, dada la línea jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional y por las dos subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado en materia de indexación de la primera mesada pensional, si resulta válido que el Comité de Conciliación<sup>9</sup> de la Corporación Autónoma del Valle del Cauca (CVC), valore las consecuencias de someter a un proceso judicial las reclamaciones que han formulado por ese concepto los señores Fernando Alfredo Sinisterra y Jacobo Riascos Riascos, con el propósito de evaluar si mediante una fórmula conciliatoria o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, la CVC adopta la decisión que resulte más conveniente para los intereses patrimoniales de esa entidad frente a las reclamaciones de los peticionarios.

Este concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, *"Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"* y el parágrafo del artículo 2.2.3.2.7. del Decreto 1069 del 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"*.

Cordialmente,

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

Elaboró: Juan José Gómez Urueña, Abogado Externo  
Revisó: Margarita María Miranda Hernández, Abogada OAB

<sup>9</sup> Numeral 5º del Artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015.