



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

No. de Radicado: 20171030046341-OAJ

Fecha de Radicado: 11-07-2017

Bogotá D.C.,

Doctora

**JUANITA DURÁN VÉLEZ**

Directora de Procesos Judiciales con funciones asignadas de Jefe de Oficina  
Asesora de Asuntos Legales

**ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**

Carrera 9 N° 59 – 43, Piso 1 - Edificio 959

Bogotá D.C.

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

Respetada doctora Durán:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", procede la 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 solicita la extensión de los efectos de las sentencias con números de radicado 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) del 4 de agosto de 2010, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila; 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13) del 25 de febrero de 2016, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve y 11001-03-25-000-2014-00528-00 (1669-14), del 14 de abril de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero<sup>1</sup>.

Con base en las referidas providencias los peticionarios pretenden de manera general, obtener la reliquidación de su pensión sobre la base de todo lo que

<sup>1</sup> Dicha sentencia solo es solicitada por [REDACTED]

**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)



devengaron en el último año de servicios, con retroactividad a la fecha de causación de la misma.

Dada la similitud de las peticiones en cuanto a la sentencia objeto de solicitud de extensión, las pretensiones y la normatividad aplicable, y 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, la Agencia emite el presente concepto previo y lo hace extensivo a los casos que se relacionan a continuación:

No.	Peticionario	Radicado COLPENSIONES	Radicado Agencia	Fecha radicado Agencia
●				
●				

Precisado el propósito de los peticionarios con sus solicitudes de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo requerido, corresponde a la Agencia verificar si las citadas providencias responden 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, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015: “[l]a 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 las sentencias invocadas**

### **1.1. Sentencia del 4 de agosto de 2010 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila**

**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 la sentencia de 4 de agosto de 2010, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió en segunda instancia el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que impetró el actor contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- al no haber tenido en cuenta factores salariales distintos a los previstos en el artículo 3º de la Ley 33 de 1985.

La Sección Segunda inició por precisar que el actor del proceso se encontraba cobijado por el régimen de transición contenido en la Ley 100 de 1993 y que, para efectos de determinar los requisitos de edad, tiempo de servicios y monto de la pensión de jubilación, resultaba aplicable la Ley 33 de 1985, modificada por la Ley 62 de 1985.

Seguidamente, resaltó que "(...) **cuando se aplica el régimen de transición es preciso recurrir a la normatividad correspondiente en su integridad**, sin desconocer ninguno de los aspectos inherentes al reconocimiento y goce efectivo del derecho como lo es la cuantía de la pensión, especialmente cuando ello resulta más favorable para el beneficiario de la prestación y así lo solicitó en la demanda" (Destacado fuera de texto).

Más adelante, la Sección Segunda anunció que unificaba su jurisprudencia en cuanto a que el artículo 3 de la Ley 33 de 1985, modificado por la Ley 62 de 1985, "(...) no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios". Así mismo, definió que lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 sólo resultaba aplicable cuando el régimen anterior que gobernara el caso concreto no estableciera una norma expresa que determinara el índice base de liquidación.

Luego, en relación con los factores que efectivamente constituyen salario y que se deben incluir en el ingreso base de liquidación de las mesadas pensionales, la sentencia sostuvo que se trata de "(...) **aquellas sumas que percibe el trabajador de manera habitual y periódica, como contraprestación directa por sus servicios, independientemente de la denominación que se les dé**". (Destacado fuera de texto)

En contraste, indicó algunas sumas que no deben ser tenidas en cuenta para efectos de liquidación pensional en tanto no constituyen salario, como la indemnización de vacaciones y la bonificación de recreación.

**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)



Así las cosas, la Sala confirmó parcialmente la decisión impugnada en la que se había accedido a las pretensiones de demandante, al considerar que, para garantizar los principios de igualdad material, primacía de la realidad sobre las formalidades, progresividad y favorabilidad en materia laboral, debe entenderse, según lo explicado, que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional, sino que los mismos están simplemente enunciados y no impiden la inclusión de otros conceptos devengados por el trabajador durante el último año de prestación de servicios.

**1.2. Sentencia del 25 de febrero de 2016 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con número de radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve**

Sobre esta sentencia invocada en las solicitudes de extensión de jurisprudencia, la Agencia estima pertinente poner de presente a esa entidad que mediante sentencia del pasado 15 de diciembre de 2016<sup>2</sup>, la Sección Quinta del Consejo de Estado resolvió dejar sin efectos la sentencia del 25 de febrero de 2016, expediente N° 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13) de la Sección Segunda del Consejo de Estado y en consecuencia, ordenó a la Sección Segunda dictar un fallo de remplazo en el que se respetara el precedente constitucional en relación con el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

La referida sentencia fue proferida para resolver el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia del 13 de octubre de 2016 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que negó las pretensiones de la demanda de acción de tutela presentada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social (UGPP) en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C" y la Sección Segunda del Consejo de Estado, por desconocimiento del precedente dictado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015<sup>3</sup>.

En el fallo de segunda instancia, la Sección Quinta luego de realizar el análisis de la decisión dictada por la autoridad judicial accionada (esto es, la Sección Segunda del Consejo de Estado), concluyó que en la sentencia del 25 de febrero de 2016, radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), la Sección

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2016, Radicado No 11001-03-15-000-2016-01334-01, consejera ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

<sup>3</sup> Sentencia del 29 de abril de 2015, magistrado ponente; Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**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)





Segunda desconoció las reglas que respecto al tema bajo estudio fijó la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015; jurisprudencia que es de obligatorio cumplimiento y se encuentra vigente.

Igualmente, la Sección Quinta precisó que reiteraba su jurisprudencia en esta materia, contenida entre otras, en la sentencia del 25 de febrero de 2016, Radicado N° 11001-03-15-000-2016-00103-00 (AC)<sup>4</sup>, decisión en la que la referida Sección reconoció que la interpretación de la Sección Segunda de esa Corporación respecto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y el ingreso base de liquidación desconocía el precedente constitucional que de tiempo atrás había fijado la Honorable Corte Constitucional, por haber incurrido en un defecto sustantivo, y ordenó proferir nueva sentencia de segunda instancia, que se ajustara al precedente constitucional. Al respecto precisó la Sección Quinta:

"(...) En otros términos, **el precedente de las llamadas Altas Cortes es obligatorio y vinculante**, tanto para estos como para los jueces de inferior jerarquía y los demás órganos del Estado, quienes conociéndolo están obligados a su aplicación (...).

En consecuencia, la Sección debe indicar que cambia así su postura sobre la materia y entiende que, frente a criterios o posturas divergentes entre la Corte Constitucional y otra Alta Corporación, han de prevalecer los del Tribunal Constitucional, contenidos únicamente en sentencias de constitucionalidad y de unificación en tutela, siempre que la ratio decidendi se aplique al caso concreto y, por tanto, su desconocimiento configura el defecto de violación del precedente.

(...)

Así las cosas, la regla que fijó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 y que hizo extensiva en la SU- 230 de 2015 consiste en que el ingreso base de liquidación no era un aspecto sujeto a transición y, por tanto, existe sujeción sobre esta materia a lo dispuesto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993. En consecuencia, a quienes son beneficiarios del régimen de transición establecido en la mencionada ley se les calculará el IBL con base en lo dispuesto por la Ley 100 de 1993, esto es, con el promedio de los factores salariales devengados durante los últimos 10 años de servicio".

De conformidad con lo explicado en el proceso con radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la sentencia del 13 de octubre del 2016 emitida por la Sección Cuarta de esta Corporación, en la cual se negó el amparo solicitado por la UGPP; en su lugar,

<sup>4</sup> Sentencia del 25 de febrero de 2016 del Consejo de Estado, Sección Quinta, radicado No 11001-03-15-000-2016-00103-00 (AC), consejero ponente Alberto Yepes Barreiro.



protegió el derecho al debido proceso de la accionante y en consecuencia, ordenó a la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en el término de diez (10) días, proferiera una nueva decisión atendiendo a los lineamientos trazados en esta providencia.

Es de señalar que el 9 de febrero del 2017 en cumplimiento de la sentencia de tutela del 15 de diciembre de 2016 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, la Sección Segunda de la misma Corporación proferió una decisión de reemplazo, dentro del proceso con radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01, atendiendo las reglas jurisprudenciales de las sentencias C-258-13 y SU-230-15 de la Corte Constitucional y en acatamiento de la orden dada por la Sección Quinta del Consejo de Estado. Dentro de la citada decisión se resolvió revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, del 24 de septiembre de 2013, y en su lugar, NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por la señora Rosa Ernestina Agudelo Rincón contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP -, es decir que no hubo reconocimiento del derecho reclamado, uno de los requisitos que exige el artículo 102 del CPACA, para que se considere la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades.

También es importante resaltar que contrario a lo señalado en la sentencia reemplazada, no se invocó por la sala, la intención de emitir sentencia de unificación jurisprudencial en los términos del artículo 271 del CPACA.

Conforme a lo anterior y por sustracción de materia, la Agencia se abstiene de analizar y valorar la sentencia invocada por los accionantes, esto es la proferida el 25 de febrero de 2016 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con número de radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve.

**1.3. Sentencia del 14 de abril de 2016 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con número de radicación 11001-03-25-000-2014-00528-00 (1669-14), consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero.**

En la sentencia de 14 de abril de 2016, la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió la solicitud de extensión de jurisprudencia presentada por la señora Argenis Cárdenas Velandia ante la Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES-, en la cual se pretendía se extendiera los efectos de la sentencia del 4 de Agosto de 2010, con número de radicado 25000 – 23 – 25 – 000 – 2006 – 0750 – 01 (núm. interno 0112 – 2009).

**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)



La Sección Segunda inició por precisar que el artículo 269 del CPACA, no establece procedimiento especial para resolver la solicitud de extensión de jurisprudencia, en cuanto no se trata de un medio de control o proceso judicial, de tal suerte que la Sala procedió a aplicar las reglas del procedimiento contencioso administrativo para cubrir este vacío normativo.

Así mismo, resalta la sala, que la extensión de jurisprudencia es una herramienta del CPACA, que busca la efectividad de los derechos de las personas y tiene como finalidad, la optimización del funcionamiento del aparato administrativo y judicial.

Como requisitos para la procedencia de la misma, determinó que debe existir *"identidad jurídica y fáctica entre los hechos presentados y lo pretendido con el caso analizado en la sentencia de unificación"* (Cursiva fuera del texto original).

Seguidamente, la Sección Segunda, determinó que la sentencia del 4 de agosto de 2010 con radicado núm. 0112 - 2009, era una sentencia de unificación expedida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

A región seguido, la Sala realiza un análisis sucinto de los supuestos facticos, jurídicos y del problema jurídico de la sentencia del 4 de agosto de 2010 con radicado núm. 0112 - 2009. Analizando precisamente que, : *"en atención al principio de favorabilidad, que quienes se encuentren en el régimen de transición, se les debe aplicar el régimen anterior en su integridad y respecto de los factores que se deben incluir dentro del ingreso base de liquidación de los beneficiarios del régimen general de los funcionarios públicos, Ley 33 de 1985, son todos aquellos que se hayan percibido de manera habitual y periódica como contraprestación directa de sus servicios sin importar la denominación"* (Cursiva fuera del texto original).

Así las cosas, la Sala extiende los efectos de unificación a la solicitante y ordena, en consecuencia, a COLPENSIONES reliquidar la pensión, tomando como factores para calcular el ingreso base de liquidación: la asignación básica, la reserva de ahorro, la bonificación por servicios prestados, la prima de servicios, la prima de vacaciones y la prima de navidad, todo ello a partir del reconocimiento pensional. En el mismo sentido, la sala ordena a la entidad, es decir COLPENSIONES, que realice los descuentos sobre aquellos factores respecto de los cuales, la solicitante no aportó al sistema de seguridad social y por el tiempo que se reconozca el retroactivo.

## **2) Valoración del carácter de unificación de las sentencias invocadas**

**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)

2



El artículo 102 del CPACA establece el deber de extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho y se acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para tal efecto el artículo 270 *ibídem*, establece como sentencias de unificación jurisprudencial:

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

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.

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 que las pueden proferir:

- a) La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, o a petición del Ministerio Público.
- b) Las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones de la Corporación o de los Tribunales, según el caso.

**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)



Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que la sentencia del 4 de agosto de 2010, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) y la sentencia del 14 de abril de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero con número de radicación 11001-03-25-000-2014-00528-00 (1669-14), no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita.

En efecto, las sentencias invocadas por los peticionarios en estos casos no decidieron un recurso extraordinario, ni la revisión eventual en una acción popular o de grupo; tampoco pertenecen al primer grupo de sentencias mencionadas en la norma transcrita, toda vez que el artículo 271 del CPACA autoriza a descartarla como sentencia de unificación, tal como se pasa a explicar a continuación.

En este sentido, resulta pertinente señalar que en auto del 1º de febrero de 2013<sup>5</sup> de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se precisó que la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia del CPACA<sup>6</sup>, 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 íb., el cual no existía para la época en que se expidieron 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". (Destacado fuera de texto)**

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

<sup>5</sup> Radicación número 11001-03-27-000-2012-00045-00(19718), consejera ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>6</sup> Norma que fue expedida el 18 de enero de 2011 y que comenzó a regir el 2 de julio de 2012.

**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)



Estado, definido en el artículo 271 *ibídem*<sup>7</sup>, que para el caso no siguió la Sección Segunda de dicha Corporación al proferir la sentencia de 4 de agosto de 2010<sup>8</sup>, pues antes de la expedición y entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dicho procedimiento no existía y respecto a la sentencia del 14 de abril de 2016, cabe mencionar que dicha providencia no cumple ninguno de los requisitos anteriores.

Al respecto es preciso indicar que el artículo 271 del CPACA bajo análisis dispone que corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, o las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo, proferir este tipo especial de sentencias, para lo cual deberá la Sala Plena de esa Corporación o bien, alguna de sus Secciones, asumir conocimiento del asunto que se encuentre pendiente de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las Secciones o Subsecciones o de los Tribunales, según corresponda, o a petición del Ministerio Público.

Ahora bien, dentro de las sentencias que se invocan como de unificación, la primera, es decir, la sentencia del 4 de agosto de 2010 fue proferida para decidir la segunda instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho proveniente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin que se agotara el trámite dirigido a otorgarle propiamente la condición de sentencia de unificación en los términos del artículo 271 *ibídem* y la otra, es decir, la del 14 de abril de 2016 simplemente se refiere a la extensión de jurisprudencia de los efectos de la primera de las aquí invocadas.

En torno a este punto, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en la sentencia C-588 de 2012<sup>9</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**

<sup>7</sup> "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.** (...) 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. (...) La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos". (Destacado fuera de texto)

<sup>8</sup> Si bien en la sentencia bajo análisis se expresa: "(...) la Sala, previos debates surtidos con apoyo en antecedentes históricos, normativos y jurisprudenciales, a través de la presente sentencia de unificación arriba a la conclusión que la Ley 33 de 1985 no indica en forma taxativa los factores salariales que conforman la base de liquidación pensional (...)".

<sup>9</sup> Sentencia de 25 de julio de 2012, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

**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)





**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". (Destacado fuera de texto)

En línea con lo anterior, en auto de la Sección Tercera, Subsección C, del 4 de abril de 2013<sup>10</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 tanto, se concluye que si bien es innegable el valor que la sentencia invocada tiene como precedente del órgano de cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Agencia considera que la sentencia del 4 de agosto de 2010 con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) y la sentencia del 14 de abril de 2016 con número de radicación 11001-03-25-000-2014-00528-00 (1669-14) no se enmarcan en ninguna de las categorías de sentencias previstas en el artículo 270 del CPACA, norma a la cual debe acudir la Administración para efectos de establecer cuáles sentencias se consideran de unificación jurisprudencial.

De acuerdo con la argumentación expuesta, la Agencia encuentra que las sentencias invocadas por los peticionarios no corresponden a una sentencia de unificación y en consecuencia, no es susceptible de extensión de jurisprudencia conforme con lo dispuesto en los artículos 102 y 270 del CPACA.

Establecido lo anterior, conviene señalar a continuación que no obstante el aporte que la sentencia del 4 de agosto de 2010 representa para la Jurisprudencia Contencioso Administrativa en el tema descrito, la Agencia advierte que el criterio allí expuesto se enfrenta al que sobre el mismo asunto ha sostenido la Corte Constitucional; circunstancia que tiene profundas repercusiones al momento de resolver solicitudes de extensión de jurisprudencia, pues la propia Corte Constitucional en la sentencia C-816 de

<sup>10</sup> Radicación número 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213), consejero ponente: Enrique Gil Botero.



2011<sup>11</sup>, dispuso que la Administración debía observar de forma preferente sus sentencias en esta clase de trámites. Lo anterior sin perjuicio del carácter *erga omnes* de las sentencias proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad.

En ese sentido, la Agencia considera relevante analizar que sobre el mismo punto y específicamente sobre la interpretación que debe darse al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 para liquidar las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición, la Corte Constitucional también se ha pronunciado y le ha dado una interpretación distinta a la realizada por la Sección Segunda del Consejo de Estado, que pretenden los peticionarios les sea extendida.

En esa medida, resulta indispensable acudir a la sentencia C-168 de 1995<sup>12</sup>, mediante la cual la Corte Constitucional consideró que los empleados amparados por el régimen de transición conservarían su derecho a adquirir la pensión de vejez según las disposiciones anteriores a la Ley 100 de 1993, únicamente respecto a la edad, tiempo de servicios o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, mientras que el ingreso base de liquidación y demás condiciones serían los que establecen la misma Ley y su decreto reglamentario, es decir, el Decreto 1158 de 1994.

Según lo explica la Corte Constitucional, “monto” e “ingreso base de liquidación” son dos conceptos distintos. Así, el primero es la tasa de reemplazo o el porcentaje aplicable al ingreso base de liquidación, señalado por la normatividad anterior a la Ley 100 de 1993, conforme al inciso segundo del artículo 36 de la misma; mientras que el segundo está compuesto por los factores salariales devengados durante el tiempo que la misma Ley 100 señala en su artículo 36, conforme al Decreto 1158 de 1994.

Dicha postura la ratificó en forma expresa la Corte Constitucional en la *ratio decidendi* de la sentencia C-258 de 2013<sup>13</sup>, en la que precisó que el ingreso base de liquidación para las pensiones amparadas por el régimen de transición es el dispuesto en el tercer inciso del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que ni el ingreso base de liquidación ni los factores salariales debían calcularse con referencia a normas distintas de las del sistema general de pensiones.

<sup>11</sup> Sentencia del 1º de noviembre de 2011, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo, mediante la cual se declararon exequibles condicionalmente los incisos primero y séptimo del artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>12</sup> Sentencia del 20 de abril de 1995, magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>13</sup> Sentencia del 7 de mayo de 2013, magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**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)



De modo que, para la Corte Constitucional, cuando el inciso segundo del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se refiere a "monto de la pensión", como prerrogativa que se mantiene conforme a las disposiciones legales del régimen anterior, se está refiriendo a la tasa de remplazo o porcentaje aplicable al ingreso base de liquidación (IBL). A su turno, cuando el inciso tercero de dicha norma expresamente establece cuál debe ser el IBL, el "monto" será el porcentaje aplicable a esa base y será el señalado por la normatividad anterior que rija el caso concreto, es decir, la Ley 33 de 1985.

En igual sentido, precisó la Corte Constitucional que los factores salariales, al no determinar el "monto" de la pensión sino ser parte de la base de liquidación de la misma, serán los señalados por la normatividad actual, en este caso, el Decreto 1158 de 1994.

Más recientemente, la misma Corte Constitucional reiteró su posición, y mediante sentencia T-078 de 2014<sup>14</sup>, negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de un pensionado "debido a que, las entidades accionadas no incurrieron en un defecto sustantivo, pues se aplicó correctamente el régimen de transición, en armonía con los presupuestos establecidos en la convención colectiva pactada con Telecom, **atendiendo en todo caso, la jurisprudencia constitucional, que determina que el monto y el ingreso base de liquidación de la pensión de vejez se calculan bajo presupuestos diferentes, el primer concepto, bajo el régimen especial del que fuese beneficiario el afiliado antes de la entrada en vigencia del tránsito normativo, y el segundo, siguiendo lo previsto en el inciso 3° del artículo 36 de la Ley 100/93**". (Destacado fuera de texto).

Dicho lo anterior, conviene señalar que la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-230 de 2015<sup>15</sup> se ocupó expresamente de abordar el tema del precedente judicial fijado en la sentencia C-258 de 2013, su alcance y la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Sobre el particular precisó:

"(...)

2.6.4. De esa forma, la Sala Plena mediante el estudio de la solicitud de la nulidad de la tutela T-078, **reafirmó la interpretación sobre el artículo 36 de la Ley 100 establecida en la sentencia C-258 de 2013, fallo en el que por primera vez la Sala analizó el IBL, en el sentido de que, el modo de promediar la base de liquidación no puede ser la estipulada en la legislación anterior,**

<sup>14</sup> Sentencia del 7 de febrero de 2014, magistrado ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>15</sup> Sentencia del 29 de abril de 2015, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

6



**en razón a que el régimen de transición solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. Por tanto, el IBL debe ser contemplado en el régimen general para todos los efectos.”<sup>16</sup> (Destacado fuera de texto)**

En este contexto, es claro que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional –que además de resultar de obligatorio acatamiento para la Administración, en materia de extensión de jurisprudencia debe ser tenida en cuenta de manera preferente según lo ya explicado–, las reglas para determinar el ingreso base de liquidación pensional son las contempladas en el régimen general, esto es la Ley 100 de 1993, y no la legislación anterior que resulte aplicable en virtud del régimen de transición de aquella, pues éste solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación.

Del análisis efectuado, queda en evidencia que la Corte Constitucional y la Sección Segunda del Consejo de Estado en una de las sentencias invocadas difieren en cuanto a la liquidación de las pensiones de los beneficiarios del régimen de transición y, por lo tanto, se concluye que no existe unidad en la jurisprudencia frente a la interpretación y alcance del régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993<sup>17</sup>, por lo que no existe una jurisprudencia pacífica que pueda ser aplicada inequívocamente por la Administración al enfrentarse a estos asuntos.

Por último la Agencia estima pertinente precisar que si bien la Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia de 25 de febrero de 2016, con número de

<sup>16</sup> Sobre la solicitud de nulidad presentada contra la sentencia T-078 de 2014 precisó la Corte Constitucional en la sentencia bajo análisis: “2.6.3.3. Como consecuencia de esta decisión, el señor Santos García, quien promovió el anterior amparo, presentó ante la Sala Plena solicitud de nulidad de la sentencia T-078, invocando la vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional (...). La Sala Plena al conocer dicha solicitud, mediante Auto 326 de 2014 decidió denegar la petición de nulidad, por cuanto consideró que no se configuraba el desconocimiento del precedente toda vez que no existía, antes de la Sentencia C-258 de 2013, un pronunciamiento de constitucionalidad expreso de Sala Plena sobre la interpretación del monto y el ingreso base de liquidación en el marco del régimen de transición. En efecto advirtió que al no existir esta interpretación, se entendía que estaba permitida aquella que a la luz de la Constitución y la ley, acogiera cualquiera de las Salas de Revisión en forma razonada y suficientemente justificada. Aclaró que de las sentencias emitidas por la Sala Plena sobre el tema (C-168 de 1995, C-1056 de 2003, C-754 de 2004) ninguna se había referido a las disposiciones de monto y base de liquidación dentro del régimen de transición, y en ese orden, **el precedente fijado por la Sala Plena en este aspecto, debía ser el formulado en la Sentencia C-258 de 2013.** Con base en ello, la Sala Plena citó apartes de la sentencia referida y al resolver la solicitud de nulidad, concluyó lo siguiente: **“3.2.2.5. Como se acaba de ver, es importante destacar que el parámetro de interpretación fijado por la Corte en la materia, a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutive de dicha providencia, fundamenta la ratio decidendi que dio lugar a una de las decisiones adoptadas en la Sentencia C-258 de 2013 y, por tanto, constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna”.** (Destacado fuera de texto)

<sup>17</sup> Cabe señalar que en la sentencia SU-230 de 2015, la Corte Constitucional manifestó que “la interpretación dada por la Sala Plena de la Corte Constitucional es acorde con la sostenida por la Corte Suprema de Justicia, máxima autoridad judicial de la jurisdicción ordinaria laboral.”

**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)



radicación 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), consejero ponente Gerardo Arenas Monsalve, estimó que las consideraciones hechas en la sentencia C-258 de 2013 no resultaban de aplicación para casos como el estudiado en dicha providencia, por considerar que ésta última se refiere al régimen establecido en la Ley 4ª de 1992; esta sentencia quedó sin efectos según fallo proferido del 15 de diciembre de 2016 por la Sección Quinta del mismo Tribunal<sup>18</sup>, por lo que sus consideraciones salieron del ordenamiento jurídico. Lo anterior por cuanto en la referida sentencia de tutela del 15 de diciembre de 2016, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en protección de los derechos fundamentales del debido proceso, igualdad y acceso a la administración de la accionante Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales y de la Protección Social- UGPP, ordenó a la Sección Segunda de la misma Corporación, proferir una nueva decisión dentro del citado proceso<sup>19</sup>, atendiendo las reglas jurisprudenciales de las sentencias C-258-13 y SU-230-15 de la Corte Constitucional, tesis que en sus conceptos tanto en vía administrativa como en sus alegatos en sede judicial, ha sustentado y defendido esta Agencia.

En efecto, según se explicó en precedencia, en la sentencia SU-230 de 2015 la Corte Constitucional expresamente analizó el tema del precedente judicial fijado en la sentencia C-258 de 2013 para determinar que si bien en ésta se fijaron unos parámetros para el régimen especial dispuesto en la Ley 4ª de 1992, también se estableció la interpretación sobre la aplicación del ingreso base de liquidación para los regímenes especiales sujetos a la transición del artículo 36 la Ley 100 de 1993.

<sup>18</sup> Fallo de tutela del 15 de diciembre de 2016, radicado N° 11001-03-15-000-2016-01334-01, Consejo de Estado, Sección Quinta, consejera ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, en el que se resolvió dejar sin efectos la sentencia del 25 de febrero de 2016, radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), argumentando que en dicha sentencia, la Sección Segunda desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional que es de obligatorio cumplimiento y se encuentra vigente. Lo anterior por cuando desestimó las reglas que se fijaron en las sentencias C-258 de 2013 y SU-230 de 2015 para determinar el ingreso base de liquidación pensional, que son las contempladas en el régimen general, esto es la Ley 100 de 1993, y no, como lo ha sostenido la jurisprudencia de la sección Segunda del Consejo de Estado, la legislación anterior que resulte aplicable en virtud del régimen de transición de aquella, pues éste solo comprende los conceptos de edad, monto y semanas de cotización y excluye el promedio de liquidación. En consecuencia, ordenó a la Sección Segunda dictar un fallo de remplazo en el que se respetara el precedente constitucional en relación con el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

<sup>19</sup> Fallo de reemplazo que fue proferido el 9 de febrero de 2017, dentro del proceso con radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01, consejero ponente Cesar Palomino Cortés, en el que si bien la Sección Segunda ordenó revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, del 24 de septiembre de 2013 -en cumplimiento de la sentencia de la Sección Quinta de 15 de diciembre de 2016- y en su lugar, NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por la señora Rosa Ernestina Agudelo Rincón contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP, reiteró su tesis en cuanto a su interpretación sobre el régimen de transición de que trata el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

**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)



De esta manera, en la sentencia SU-230 de 2015 igualmente se reiteró lo resuelto en el Auto 326 de 2014<sup>20</sup> en el que se precisó que el parámetro interpretativo fijado por la Corte en la sentencia C-258 de 2013: "a pesar de que no se encuentra situado de forma expresa en la parte resolutive de dicha providencia, **fundamenta la *ratio decidendi* que dio lugar a una de las decisiones adoptadas en la Sentencia C-258 de 2013 y, por tanto, constituye un precedente interpretativo de acatamiento obligatorio que no puede ser desconocido en forma alguna.**" (Destacado fuera de texto)

Ahora bien, recientemente la Corte Constitucional en la sentencia SU-427 de 11 de agosto de 2016<sup>21</sup> precisó:

"(...) 6.10. En síntesis, en la Sentencia C-258 de 2013, este Tribunal consideró que el cálculo del ingreso base de liquidación bajo las reglas previstas en las normas especiales que anteceden al régimen de transición, constituye la concesión de una ventaja que no previó el legislador al expedir la Ley 100 de 1993, **en la medida que el beneficio otorgado consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación.**

6.11. Ahora bien, el reconocimiento de una pensión de vejez o de jubilación con ocasión del régimen de transición sin tener en cuenta la reseñada hermenéutica del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, **puede derivar en un abuso del derecho** de quien se aprovecha de la interpretación de las normas o reglas de los regímenes prestacionales preconstitucionales, para fines o resultados incompatibles por el ordenamiento jurídico.

(...)

6.15. En resumen, el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 consagra un régimen de transición con el fin de salvaguardar las expectativas legítimas que pudieran verse afectadas con la creación del sistema general de seguridad social. **Dicho beneficio consiste en la aplicación ultractiva de los regímenes a los que se encontraba afiliado el peticionario, pero solo en lo relacionado con los requisitos de edad, tiempo de servicios o cotizaciones y tasa de**

<sup>20</sup> Magistrado ponente Mauricio González Cuervo. Auto proferido para resolver la solicitud de nulidad impetrada contra la sentencia T-078 de 2014; solicitud que se fundaba en la presunta vulneración del derecho al debido proceso por desconocimiento del precedente constitucional, pues consideraba el solicitante "(...) que la Sala de Revisión había cambiado la jurisprudencia constitucional en vigor en lo relacionado con la interpretación del artículo 36 de la Ley 100 en materia de la aplicación integral de los regímenes especiales y de transición, y conforme a ello, había desconocido el principio de favorabilidad e inescindibilidad de la norma pensional." Ver sentencia SU-230 de 2015.

<sup>21</sup> Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.





**reemplazo, excluyendo el ingreso base de liquidación. Lo anterior, evita que se reconozcan pensiones con abuso del derecho, en especial, con fundamento en vinculaciones precarias derivadas de encargos que buscan distorsionar la relación entre el monto de cotización y el monto de la pensión.”**  
(Destacado fuera de texto)

Así las cosas, en la referida providencia, la Corte Constitucional consideró que las autoridades demandadas en las providencias objeto de revisión efectivamente habían incurrido en un defecto sustantivo. Por lo que la Sala Plena del Alto Tribunal Constitucional ordenó revocar las decisiones de instancia y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales de la UGPP, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y, en consecuencia dejó sin efectos dichas providencias y dispuso que la UGPP debería reliquidar la pensión reconocida a la tutelante: “(...) teniendo como ingreso base de liquidación el promedio de los ingresos percibidos por la afiliada en los diez últimos años de servicio, incluyendo los factores salariales sobre los cuales se realizaron efectivamente cotizaciones”.

Adicionalmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró que unificaba su jurisprudencia con la adopción de una serie de reglas, que constituyen precedente para los operadores jurídicos y de las que se destaca la siguiente:

“(v) Advertirá a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado que el desconocimiento del precedente fijado en esta providencia en relación con la procedencia del recurso de revisión establecido en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, habilita a la UGPP para acudir a la acción de tutela y salvaguardar sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la igualdad.”

Situación que según se explicó en precedencia ya se ha venido presentado, entre otras, en el caso del proceso promovido por la señora Rosa Ernestina Agudelo Rincón contra la UGPP y la Universidad Pedagógica Nacional, con radicado N° 25000-23-42-000-2013-01541-01 (4683-13), proceso en el que la UGPP acudió en ejercicio de la acción de tutela<sup>22</sup>.

Conforme con lo anterior, tenemos que la disparidad de criterios entre lo resuelto por la Sección Segunda del Consejo de Estado y la doctrina constitucional fijada por la Corte Constitucional en relación con el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, fue resuelta incluso por la Sección Quinta del mismo Consejo de Estado, que reconoció el carácter preferente que dicha doctrina tiene respecto de la jurisprudencia de las altas Cortes; situación que debe ser tenida en cuenta en

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2016, Radicado N° 11001-03-15-000-2016-01334-01, consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



los trámites de extensión de jurisprudencia según lo dispuesto en la sentencia C-816 de 2011 citada *supra*.

### **3) Consideraciones adicionales**

Al margen de lo expresado en el acápite anterior, es necesario informar que pese a la valoración hecha en el numeral 2 del presente concepto, sobre el carácter de unificación de la sentencia del 4 de agosto de 2010 proferida por el Consejo de Estado - Sección Segunda, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, Radicación N° 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09), la Agencia no desconoce que en múltiples pronunciamientos emitidos en trámites de extensión de jurisprudencia en los que se ha invocado la referida sentencia, las Subsecciones A y B de la Sección Segunda han considerado que dicha providencia es una sentencia de unificación jurisprudencial.

Al respecto, si bien la Agencia se aparta de la posición adoptada por la Sección Segunda en torno a la valoración de sentencia de unificación que le ha dado a la sentencia invocada, respeta dicha posición y advierte de la existencia de la misma a esa entidad, a efectos de que COLPENSIONES determine el sentido de su decisión en el caso concreto. Lo anterior sin perjuicio de las consideraciones hechas en torno a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la misma materia, explicadas igualmente en el numeral 2 del presente concepto.

Respecto a la sentencia del 14 de abril de 2016, la Agencia considera que dicha sentencia simplemente se trata de un caso en particular donde la Sección Segunda del Consejo de Estado extiende los efectos de la sentencia del 4 de agosto de 2010 y, en consecuencia, ello no da el carácter de sentencia de unificación, ni de ninguno de los aspectos estudiados en el acápite segundo del presente concepto.

De otra parte, es del caso precisar que esta Agencia emite el concepto previo según las competencias fijadas en el artículo 614 del Código General del Proceso 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 las sentencias invocadas.

En línea con lo anterior se reitera que de acuerdo con el párrafo 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

**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)



previstos en el artículo 102 del CPACA, entre ellos, verificar que el solicitante acredite los mismos supuestos fácticos y jurídicos del demandante en la sentencia de unificación invocada (si en efecto se trata de una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado) 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.

#### **4) Conclusión y concepto previo de la Agencia**

Conforme con lo expuesto, la Agencia concluye que las sentencias del 4 de agosto de 2010, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila, con número de radicación 25000-23-25-000-2006-07509-01 (0112-09) y la sentencia del 14 de abril de 2016, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, consejero ponente Luis Rafael Vergara Quintero, con número de radicación 11001-03-25-000-2014-00528-00 (1669-14) no son una sentencia de unificación jurisprudencial, pues no se ajustan a los postulados de los artículos 270 y 271 del CPACA.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia advierte igualmente que las sentencias invocadas no contienen la jurisprudencia unificada en materia de liquidación de pensiones de jubilación en el régimen de transición, en tanto difiere de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la misma materia. Jurisprudencia que de acuerdo con lo decidido en la sentencia C-816 de 2011 debe ser tomada en cuenta de manera preferente por las autoridades al momento de resolver solicitudes de extensión de jurisprudencia, según se analizó en el presente concepto.

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 2.2.3.2.1.7. del Decreto 1069 del 2015, es decir, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

**FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Andrés Rodríguez Gutiérrez  
Revisó: Juan José Gómez Urueña

**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)