



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20181030062171-OAJ

Fecha de Radicado: 13-09-2018

Bogotá D.C.,

Doctor

**JHON JAIRO BELTRÁN QUIÑONES**

Subdirector de Asesoría y Conceptualización

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones

Parafiscales de la Protección Social (UGPP)

Carrera 68 N. 13-37

Ciudad

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

Entidad: 201850052231142 de 15 de agosto de 2018 y radicado Agencia 20188001600652 de fecha 17 de agosto de 2018.

Estimado doctor Beltrán:

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 la solicitud presentada por [REDACTED]

[REDACTED] en la que solicita la extensión de los efectos de la sentencia con número de 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014) del 21 de junio de 2018, de la Sección Segunda, del Consejo de Estado, Consejero ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

Con fundamento en dicha decisión, la peticionaria pide a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP) que: i) le extienda los efectos de la sentencia con número de 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014) del 21 de junio de 2018, de la Sección Segunda, del Consejo de Estado, consejero ponente Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, ii) que se reconozca el pago de la pensión de jubilación Gracia a partir del 21 de julio de 2009.

Precisado el propósito de la peticionaria con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir el concepto previo requerido, debe la Agencia verificar



si la citada providencia corresponde al concepto de sentencia de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, 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 parágrafo del artículo 2.2.3.2.1.5 del Decreto 1069 de 2015 “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 invocada

### 1.1. Consideración previa sobre el Auto que asume conocimiento con fines de unificación dentro del proceso con radicado No. 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014). Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cueter.

En primer término, la Sección Segunda mediante proveído de 15 de febrero de 2018<sup>1</sup> había asumido el conocimiento del asunto, con el propósito de proferir sentencia de unificación en la que se realizaron algunas precisiones sobre el funcionamiento y composición de las secciones, de conformidad con lo señalado en el artículo 13A (numeral 2) y 14 del Acuerdo No. 58 de 1999, para precisar que la tarea unificadora del Consejo de Estado no solo está en cabeza de la sala plena de lo Contencioso-Administrativo, sino en cada una de las secciones que lo integran, según su especialidad, para cuyo objetivo es dable asumir la competencia con fines de unificación, por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, a petición de parte o del Ministerio Público, de oficio o por remisión de las subsecciones y tribunales administrativos, tal como lo dispone, además, el artículo 270 del CPACA.

La Sala después de las precisiones anteriores concluyó que en el caso de la sentencia en estudio se daban los supuestos y requisitos fijados por la ley, así como los señalados en el reglamento de la Corporación para proferir una sentencia de unificación por parte de la Sección Segunda del Consejo de Estado, atendiendo el criterio de *necesidad* debido a que según su análisis inicial, la Sección Segunda de la Corporación tenía diversas interpretaciones sobre la materia, impidiendo que exista una línea jurisprudencial constante.

<sup>1</sup> En sentencia radicada 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014) del 15 de febrero de 2018, la Sección Segunda asumió conocimiento con fines de unificación, conforme a los artículos 13A y 14 del reglamento interno del Consejo de Estado (Acuerdo 58 de 1999)



Así la primera, interpretación que hizo carrera, consideró de manera indeterminada, en la mayoría de los casos, que los educadores oficiales en cuyo acto de vinculación haya intervenido, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional, como integrante de la junta administradora del respectivo fondo educativo regional, debían ser catalogados como **docentes nacionales**, indistintamente de que la plaza a proveer fuera territorial, nacional o de aquellas que fueron objeto del proceso de nacionalización iniciado con la Ley 43 de 1975, por cuanto los recursos para el pago de las acreencias laborales provenían de Nación -situado fiscal-.

Con posterioridad en un fallo diferente, la Sección Segunda, Subsección B<sup>2</sup>, da curso a una tesis contraria, avalando como docente **nacionalizado** el tiempo laborado por el demandante, pese a que en la relación de pruebas se indicó que su nombramiento como educador en 1984 se hizo «a través del [...] Jefe de Novedades de[!] Fondo Educativo Regional del Casanare» y que la renuncia al cargo de docente le fue aceptada por el «Jefe de Personal del Fondo Educativo Regional» de ese departamento.

No obstante esta última posición, de nuevo la subsección A de la sección segunda, expediente 25000-23-42-000-2012-01000-01 (3354-13), con sentencia de 21 de abril de 2016, reitera la postura inicial.

En ese orden de ideas, debido a que la línea jurisprudencial en la materia no había sido constante, por las diversas interpretaciones que han emanado de la Sección Segunda de la Corporación, encontró necesario unificar el criterio sobre “la problemática de la naturaleza jurídica de los fondos educativos regionales desde la perspectiva del situado fiscal, teniendo en cuenta, además, la incidencia de los dos extremos temporales delimitados por la jurisprudencia de esta Corporación, esto es, antes y después de la Constitución de 1991, frente al reconocimiento de la pensión gracia”

## 1.2. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, dentro del proceso con radicado No. 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014). Consejero Ponente Carmelo Perdomo Cueter.

En esta oportunidad la Sección Segunda del Consejo de Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, como Tribunal supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y de acuerdo con la competencia otorgada por los artículos 13A y 14 del reglamento interno del Consejo de Estado (acuerdo 58 de 1999), en armonía con el artículo 271 del CPACA, asumió el conocimiento del proceso con el fin de proferir sentencia de segunda instancia para resolver de fondo sobre las pretensiones; así como también manifestó de manera expresa su interés de proferir una Sentencia de Unificación Jurisprudencial para los litigios

<sup>2</sup> Fallo de 6 de noviembre de 2014, expediente 15001-23-33-000-2013-00455-01(0322-14), la subsección B de la sección segunda

identificados como pensión gracia, que suscitaban cuestiones en relación a i) la naturaleza jurídica de los recursos transferidos o cedidos por la Nación a las entidades territoriales en virtud del antiguo situado fiscal, hoy sistema general de participaciones y ii) la calificación como docentes nacionales a todos aquellos educadores donde en el acto de su vinculación al servicio oficial haya intervenido el respectivo fondo educativo regional, en consideración a que los recursos para atender sus acreencias laborales provenían directamente de la Nación.

En segundo término, procedió la Sala a resolver de fondo el recurso de apelación interpuesto por la demandante Gladys Amanda Hernández Triana, contra la sentencia de fecha 13 de junio 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (sub sección C de la sección segunda). Se destaca como antecedente, que la demandante a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho buscó que se declarara la nulidad de la Resolución<sup>3</sup>, por medio de la cual la entonces Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación negó el reconocimiento y pago de su pensión gracia.

Como problemas jurídicos planteó la Sala si:

- i) (...) los docentes nombrados por entidades territoriales, financiados en su momento con recursos del situado fiscal, posteriormente sistema general de participaciones, en cuya vinculación además haya intervenido el respectivo fondo educativo regional (FER), ostentan la condición de educadores nacionales en virtud de que los recursos para el pago de sus acreencias laborales provienen directamente de la Nación y
- ii) (...) si a la demandante le asiste razón jurídica para reclamar (...) el reconocimiento de la pensión gracia, en cumplimiento de los requisitos exigidos por las Leyes 114 de 1913, 116 de 1928 y 37 de 1933 y demás normas que la regulan.

La Sala empezó definiendo y haciendo un recuento histórico del marco jurídico y la evolución jurisprudencial sobre la pensión gracia desde su creación en la Ley 114 de 1913 hasta la Ley 91 de 1989 que terminó con tal reconocimiento, y de los recursos girados a las entidades territoriales provenientes en su momento del situado fiscal y, posteriormente del sistema general de participaciones.

Como aspecto central, la Sala analizó el marco normativo de los Fondos Educativos Regionales, creados por el Gobierno a través del Decreto 3157 de 1968 en cada uno de los departamentos y en el Distrito Especial de Bogotá.

Para resolver el problema que plantea la sentencia, era de relevancia identificar la interpretación jurisprudencial de la sección segunda en el tiempo, acerca de la naturaleza jurídica de los fondos educativos regionales, para establecer a su vez el tratamiento que se debía dar a los docentes oficiales en cuya vinculación hayan

<sup>3</sup> Resolución UGM 23107 de 28 de diciembre de 2011, de Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación



intervenido esos fondos, para efectos de establecer si tenían o no derecho al reconocimiento de la pensión gracia.

Así, sobre la naturaleza jurídica de los Fondos Educativos Regionales, dice la sentencia que no fue siempre la misma, e identifica dos momentos históricos preponderantes. El primero, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en el que no eran dependencias de la administración departamental, sino un órgano que, pese a tener en su Junta Directiva representantes de la Nación y de las entidades territoriales, hacían parte de la estructura del sector educativo nacional, cuya función era la administración de los recursos del presupuesto general de la Nación destinado al servicio educativo a cargo de la Nación en los departamentos y distritos. El segundo, determinado por la entrega del servicio de educación a los departamentos y distritos en los términos de la Ley 60 de 1993, al tiempo que, con la expedición de la referida norma, los aludidos fondos se entendieron incorporados a la estructura administrativa de las mencionadas entidades territoriales, con el consecuente ingreso al presupuesto -de estas últimas- de los recursos del nuevo situado fiscal, conforme a la versión original del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

Por tanto, a partir de la definición y categorización contenida en el artículo 1º de la Ley 91 de 1989<sup>4</sup>, concluye la Sala que la condición o naturaleza jurídica del vínculo docente -nacional, nacionalizado o territorial- no está determinado por el origen de los recursos destinados para cubrir las acreencias que genera el respectivo vínculo, sino que lo esencialmente relevante es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada.

De esta manera, la Sala rectificó cualquier decisión proferida en el pasado en sentido contrario, adoptando las siguientes reglas de unificación:

*i) Los recursos del situado fiscal que otra vez transfería o cedía la Nación a las entidades territoriales, en vigencia de la Carta de 1886 y hasta cuando permanecieron en vigor en la Constitución de 1991, no obstante su origen o fuente nacional, una vez se incorporaban a los presupuestos locales pasaban a ser de propiedad exclusiva de los referidos entes en calidad de rentas exógenas.*

---

4 El artículo 1 de la Ley 91 de 1989, categoriza y define a los docentes oficiales de la siguiente manera:

- i) **Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.
- ii) **Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.
- iii) **Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975.



ii) Los entes territoriales son los titulares directos o propietarios de los recursos que les gira la Nación, provenientes del **sistema general de participaciones**, por asignación directa del artículo 356 de la Carta Política de 1991.

iii) La financiación de los gastos que generaban los **fondos educativos regionales** no solo dependía de los recursos que giraba la Nación a las entidades territoriales por concepto del **situado fiscal**, sino que también correspondía a los entes locales destinar parte de su presupuesto para atender al sostenimiento de los referidos fondos educativos (artículos 29 del Decreto 3157 de 1968; y 60, inciso 2º, de la Ley 24 de 1988).

iv) Así como los **fondos educativos regionales** atendían los gastos que generaban los servicios educativos de los docentes nacionales y nacionalizados<sup>53</sup>, resulta factible colegir de manera razonada que lo propio acontecía con algunas de las erogaciones salariales originadas por el servicio que prestaban los educadores territoriales, ya que los recursos destinados para tal fin provenían tanto de la Nación -**situado fiscal**- como de las entidades territoriales, y además, en uno y otro caso, el universo de esos recursos le pertenecía de forma exclusiva a los entes locales dado que ingresaban a sus presupuestos en calidad de rentas exógenas y endógenas.

v) Por tanto, no es dable inferir que los docentes territoriales y/o nacionalizados se convierten en educadores nacionales (i) cuando en el acto de su vinculación interviene, además del representante legal de la entidad territorial, el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional como miembro de la junta administradora del respectivo **fondo educativo regional** y asimismo, este último, certifica la vacancia del cargo junto con la disponibilidad presupuestal<sup>54</sup>; y (ii) por el argumento de que los recursos destinados para su sostenimiento tienen su origen o fuente en la Nación.

vi) **Prueba de calidad de docente territorial.** Se requiere copia de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial.

vii) **Origen de los recursos de la entidad nominadora.** Lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la pensión gracia, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues conforme a los lineamientos fijados por la Sala en esta providencia, en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas -**situado fiscal**- cuando se sufragaban los gastos a través de los **fondos educativos regionales**; y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del **situado fiscal**, hoy **sistema general de participaciones**.

Establecido lo anterior, en el caso concreto, la Sala determinó que la demandante probó que su vinculación y permanencia en el servicio oficial docente, lo fue en calidad de educadora territorial. De igual manera, la interesada demostró plenamente los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, como son el haber prestado los servicios como docente en planteles distritales por veinte (20) años, vinculada antes del 31 de diciembre de 1980 (11 de febrero de 1974), contar con 50 años de edad (pues los cumplió el 29 de octubre de 2002) y



observar una buena conducta en su desempeño como docente, razón por la cual, revocó la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda y en su ordenó el reconocimiento y pago de la pensión gracia deprecada, equivalente al 75% del promedio de todos los factores salariales devengados por la actora en el año inmediatamente anterior a la consolidación de su estatus pensional.

Señala la sentencia, que las reglas de unificación fijadas tienen aplicación *retrospectiva* a todos los casos pendientes de resolución, tanto en sede administrativa como en judicial, de conformidad con los lineamientos señalados y precisa que los casos respecto de los cuales haya operado la cosa juzgada, en virtud del principio de seguridad jurídica, resultan inmodificables.

Finalmente, advierte la Sala que en razón a que la providencia objeto de estudio, se expidió por la necesidad de unificar la jurisprudencia frente a los temas tratados, de conformidad con lo estipulado en los artículos 10 y 102 del CPACA, las pautas jurisprudenciales adoptadas son extensibles a todas las personas que acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

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

El artículo 102 del CPACA establece el deber de las autoridades públicas 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 *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". (Destacado fuera de texto).*

Teniendo en cuenta lo anterior, sobre la sentencia con número de radicado 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014), del 21 de junio de 2018, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, Consejero ponente Carmelo Perdomo Cueter, la Agencia encuentra que ésta responde a la primera categoría de sentencias a las que se refiere la norma transcrita y por tanto, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial.

En desarrollo de lo anterior, 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 unificar o sentar 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia en primer término observa que la sentencia identificada como SUJ-11-S2 se ajusta a las previsiones del artículo 270 del CPACA, pues de acuerdo con el auto del 15 de febrero de 2018 con el que se asumió el conocimiento del asunto y los términos de la misma se trató de una decisión proferida para unificar la jurisprudencia atendiendo el criterio *de necesidad* debido a que según su análisis inicial, la Sección Segunda de la Corporación tenía diversas interpretaciones sobre el tema objeto de estudio, impidiendo que exista una línea jurisprudencial constante, resolviendo:

1. *Unificase la jurisprudencia respecto de las controversias relacionadas con el reconocimiento de pensión gracia, en particular en lo que concierne al origen de los dineros de la entidad nominadora, en el sentido de que (i) los recursos del antiguo situado fiscal, regulados tanto en la Constitución de 1886 como en la de 1991, que transfería o cedia la Nación a las entidades territoriales para atender al sostenimiento de los fondos educativos regionales, una vez ingresaban a los presupuestos locales, le pertenecían de forma exclusiva a los entes territoriales; (ii) la calidad de docente territorial o nacionalizado es otorgada por la ley, y no se pierde, o cambia a nacional, cuando en el auto de vinculación del docente haya intervenido el delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el respectivo fondo educativo regional o haya certificado la disponibilidad presupuestal o la vacancia definitiva del cargo; (iii) en consecuencia, lo esencialmente relevante, frente al reconocimiento de la aludida prestación, es la acreditación de la plaza a ocupar, esto es, que sea de carácter territorial o nacionalizada, pues en lo que respecta a los educadores territoriales, el pago de sus acreencias provenía directamente de las rentas endógenas de la respectiva localidad, o de las exógenas - situado fiscal- cuando se sufragaban los gastos a través de los fondos educativos regionales, y en lo que tiene que ver con los educadores nacionalizados, las erogaciones que estos generaban se enmarcan en los recursos del situado fiscal, hoy sistema general de participaciones; y (iv) para acreditar la calidad de docente territorial, se requiere copia*



*de los actos administrativos donde conste el vínculo, en los que además se pueda establecer con suficiente claridad que la plaza a ocupar sea de aquellas que el legislador ha previsto como territoriales, o en su defecto, también se puede acreditar con la respectiva certificación de la autoridad nominadora que dé cuenta de manera inequívoca que el tipo de vinculación al cual se encuentra sometido el docente oficial es de carácter territorial. (Destacado fuera de texto).*

En segundo lugar, fue proferida por una de las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, esto es la Sección Segunda, en relación con un asunto proveniente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es decir cumple con lo dispuesto en el artículo 271 del CPACA, respecto de la autoridad competente para emitirla y la decisión de la Sección de fallar el asunto para proferir sentencia de unificación jurisprudencial conforme a los artículos 270 y 271 *ibídem*.

En línea con lo anterior debemos destacar que, de igual manera el Reglamento del Consejo de Estado en su artículo 14 estableció la facultad que tienen las Subsecciones de la Sección Segunda de sesionar conjuntamente para unificar o adoptar la jurisprudencia de la Sección, al indicar:

"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". (Destacado fuera de texto).**

Por su parte, el artículo 13 A del Reglamento del Consejo de Estado, adicionado por el Acuerdo 148 de 2014, definió la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación jurisprudencial. Al respecto, la norma en comento establece:

"Artículo 13 A. Otros asuntos asignados a las Secciones según su especialidad. Cada una de las Secciones de la Sala de Contencioso Administrativo, atendiendo el criterio de especialidad, también tendrá competencia para:

(...)

2. **Dictar las sentencias de unificación jurisprudencial por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, en relación con los asuntos que provengan de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos. Las Secciones podrán asumir conocimiento a solicitud de parte, de oficio, por petición del Ministerio Público o por remisión de las Subsecciones o de los Tribunales Administrativos." (Destacado fuera de texto).**



De otra parte, la Agencia observa que la sentencia de unificación con número de radicado 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014), del 21 de junio de 2018, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda del Consejo de Estado, cumple con lo establecido en el artículo 102 del CPACA, esto es, haber reconocido un derecho subjetivo particular y concreto a favor del demandante, así mismo se reitera que se encuadra dentro de una de las categorías de sentencias previstas en los artículos 270 y 271 *ibídem*, esto es, pertenece a la categoría de sentencias proferidas teniendo en cuenta el criterio de necesidad de sentar jurisprudencia.

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

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Agencia concluye que la sentencia invocada por el peticionario que fue proferida por el Consejo de Estado el 21 de junio de 2018, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, dentro del proceso con Radicado No. 5000-23-42-000-2013-04683-01(3805-2014), promovido por Gladys Amanda Hernández Triana, en contra de la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) en Liquidación Consejero ponente Carmelo Perdomo Cueter, corresponde a una sentencia de unificación jurisprudencial en atención a lo preceptuado por los artículos 270 y 271 del CPACA como quedó explicado.

De otra parte, es del caso precisar que la 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 la citada providencia responde o no al concepto de sentencia de unificación jurisprudencial, conforme al artículo 102 del CPACA y a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, pero no tiene competencia para indicarle a las entidades si se deben o no extender los efectos de la sentencia invocada.

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

Finalmente, se invita a esa entidad a consultar los siguientes documentos elaborados por la Agencia en relación con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, como herramientas que contribuirán al entendimiento y



aplicación del mismo: Documento de Análisis Jurídico del mecanismo de extensión de jurisprudencia<sup>5</sup>, Documento Especializado No. 18: El mecanismo de extensión de jurisprudencia: Análisis de su naturaleza, trámite y aplicación<sup>6</sup>, Circular externa No. 2 de 2017 sobre Lineamientos para la intervención de las entidades públicas en el trámite de extensión de jurisprudencia previsto en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup> y Circular Conjunta No. CIR18-0000006-DJU-1500 de 2018 acerca de Lineamientos sobre el mecanismo de extensión de jurisprudencia regulado en la en la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>.

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, esto es, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

FRIDCY ALEXANDRA FAURA PÉREZ  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: Jpacheco

Revisó: María Constanza Alonso

---

5 Disponible en:

[https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/extension\\_jurisprudencia/Documents/documento\\_analisis\\_juridico\\_08\\_05\\_solicitud\\_CJC\\_100817.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/extension_jurisprudencia/Documents/documento_analisis_juridico_08_05_solicitud_CJC_100817.pdf)

6 Disponible en:

[https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/documentos\\_especializados/Documents/documento\\_especializado\\_ext\\_jurisprudencia\\_final\\_elaborado\\_2017\\_RPF20\\_06\\_revisado\\_JJG\\_ACGP\\_23\\_06\\_17.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicacionesandje/documentos_especializados/Documents/documento_especializado_ext_jurisprudencia_final_elaborado_2017_RPF20_06_revisado_JJG_ACGP_23_06_17.pdf)

7 Disponible en:

[https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares\\_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202017/DispForm.aspx?ID=2&Source=https%3A%2F%2Fwww%2Edefensajuridica%2Egov%2Eco%2Fnormatividad%2Fcirculares%2FPaginas%2Fcirculares_2017%2Easpx&ContentTypeId=0x0100E16A994CE26A544EB98E442DB8FE647D)

8 Disponible en:

[https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares\\_conjuntas/Documents/circular\\_CIR18\\_0000006\\_AND1E\\_070218.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares_conjuntas/Documents/circular_CIR18_0000006_AND1E_070218.pdf)

---

Recepción correspondencia y Oficina de Atención al Ciudadano Carrera 13 N° 24 A – 40 Bogotá, Colombia  
Sede Administrativa Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Carrera 7 # 75- 66 Bogotá, Colombia

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