



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20141030022441-OAJ

Fecha de Radicado: 11-04-2014

Doctor:

SALVADOR RAMÍREZ LÓPEZ

Subdirector Jurídico Pensional

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES

PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP

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

Bogotá

Asunto: Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia.
Radicado UGPP 20149010470381. Radicado ANDJE 20148000181162.

Apreciado Doctor Ramírez:

De conformidad con los artículos 614 del Código General del Proceso y 5º del Decreto 1365 de 2013, procede esta Agencia a emitir concepto previo a solicitud suya, con ocasión de la petición de extensión de jurisprudencia formulada ante su Despacho por la señora **María Elvia Arteaga**, en la que se invocaron las sentencias proferidas por la Corte Constitucional C-862 de 2006 con ponencia del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto y las sentencias T-779 de 2008 y C-891 A de 2006 con ponencia de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil respectivamente.

Con fundamento en esas decisiones, la peticionaria, por conducto de su apoderado, pretende que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP -, le indexe el promedio base de liquidación que se obtuvo para cuantificar la mesada pensional de la solicitante, el cual afirma fue calculado con los salarios devengados entre el 22 de agosto de 1994 y el 21 de agosto de 1995, a fin de que se reajuste dicho valor con los incrementos del IPC de los años 1995 a 2001 y, adicionalmente solicita se de cabal cumplimiento a una sentencia de tutela que según informa dio origen a un acto administrativo mediante el cual se reliquidó la pensión reconocida a la solicitante y por tanto, se le reconozcan los efectos fiscales desde el momento que la solicitante adquirió su estatus de pensionada.

Precisada la pretensión de la peticionaria con su solicitud de extensión de jurisprudencia, la Agencia encuentra que en una oportunidad anterior ha emitido por solicitud de la UGPP concepto previo sobre una petición de extensión de jurisprudencia con base en las mismas sentencias invocadas por la peticionaria.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Por lo anterior, y de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 6 del Decreto 1365 de 2013, la Agencia se remite al concepto previo que anteriormente ha emitido sobre el particular, con número de radicado 20141030017371-OAJ del 26 de marzo de 2014, en el marco de la solicitud presentada por la señora FRANCIA QUIROS DE BETHANCOURT.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia considera pertinente consignar a continuación las principales conclusiones plasmadas en el precitado concepto, en relación con la valoración del carácter de unificación de las sentencias invocadas por la solicitante, en consonancia con lo exigido en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y conforme a las modalidades de sentencias de unificación que contempla el artículo 270 del mismo Código, previa una breve exposición de sus argumentos esenciales.

Cabe advertir que de acuerdo con el párrafo del artículo 5 del Decreto 1365 de 2013, *“La valoración de las pruebas y la verificación de los supuestos de hecho de cada caso concreto corresponderá a la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, en los términos del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

1. Principales consideraciones de las sentencias objeto de extensión.

En la **sentencia C-862 de 2006**, la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual resulta aplicable para los trabajadores de las empresas privadas que tienen a su cargo la pensión de vejez de sus empleados como consecuencia de la vinculación laboral por más de 20 años de servicio.

La norma demandada regula el derecho a la pensión de vejez de aquellos trabajadores que se retiren o sean retirados una vez cumplidos 20 años de servicio, sin que para esa misma fecha hubiesen adquirido el requisito de la edad para obtener el estatus de pensionado, y a juicio del demandante la disposición no contemplaba de manera expresa la obligatoriedad por parte del empleador de indexar el monto del salario base para la liquidación de la pensión de jubilación.

La Corte Constitucional decidió declarar exequible la norma demandada, en el entendido de que el salario base de liquidación para la pensión de vejez debe ser actualizado con base en el índice de precios al consumidor de acuerdo con las certificaciones que para tal efecto expida el DANE.

En la **Sentencia T-779 de 2008**, la Corte Constitucional decidió una acción de tutela impetrada por el señor José Vicente Rojas Angarita quien mediante dicho mecanismo

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

judicial reclamó la protección de sus derechos fundamentales a la indexación de la primera mesada pensional o a mantener el valor adquisitivo de su pensión presuntamente vulnerados por la Caja Nacional de Previsión – CAJANAL -, entidad que negó la solicitud de reliquidación interpuesta por el señor Rojas, bajo el argumento de que el accionante adquirió su estatus jurídico en vigencia de la Ley 33 de 1985, norma que no consagró la posibilidad de indexar la primera mesada pensional.

Expresó la Corte Constitucional que la procedencia de la tutela como mecanismo para conseguir la reliquidación de la primera mesada pensional, debe cumplir con unos requisitos, establecidos particularmente en la sentencia C-083 de 2004, y entró a verificar la existencia de los mismos en el caso concreto.

Así precisó, que si bien el accionante no había ejercido los recursos en vía gubernativa contra la resolución que negó la reliquidación de su pensión, posteriormente el señor Rojas si había interpuesto una reclamación ante la entidad accionada, lo que significó que actuó en sede administrativa, aún más, al establecer que fue con la expedición de la sentencia C-862 de 2006 que se reconoció por parte de la Corte la existencia del derecho a la actualización periódica de la pensión, lo que fundamentó también la negativa del accionante de recurrir a la vía judicial.

En el caso concreto, la Corte Constitucional precisó que a pesar de que el accionante efectuó la reclamación en el año 2007, a la que acompañó copia de la sentencia C-862 de 2006, y la que posteriormente dicha entidad negó, el actor no interpuso ningún recurso contra dicha decisión, lo que hubiese permitido posteriormente agotar las vías judiciales para obtener la indexación de su pensión.

Para la Corte, el requisito de no agotar las vías judiciales ordinarias encontrándose en tiempo de hacerlo, o en su defecto haber demostrado que se encontraba en imposibilidad de realizarlo por razones ajenas a su voluntad, conllevan al no cumplimiento de este requisito necesario para la procedencia de la tutela para solicitar la reliquidación de la pensión.

Teniendo como base el anterior argumento, la Corte Constitucional denegó por improcedente la acción de tutela, confirmando el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá.

En **sentencia C-891 A de 2006** la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 8º de la Ley 171 de 1961, *“por la cual se reforma la Ley 77 de 1959 y se dictan otras disposiciones sobre pensiones”*.

Con el fin de evitar fallos inhibitorios, la Corte se pronunció sobre los efectos que el derogado artículo podía tener en materia de pensiones. De conformidad con el tenor literal del artículo 8º de la Ley 171 de 1961, el trabajador despedido sin justa causa después de

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

haber laborado durante más de diez (10) años y menos de quince (15), continuos o discontinuos, tenía derecho a que la empresa lo pensionara desde la fecha de su despido, si para entonces había cumplido sesenta (60) años, o desde la fecha en que los cumpliera con posterioridad al despido. Agregaba el artículo reseñado que cuando el despido injusto se producía después de quince (15) años de servicio, la pensión se pagaría a los cincuenta (50) años de edad, bien fuera que estuvieran cumplidos al momento del despido o que se cumplieran con posterioridad e indicaba, adicionalmente, que si después del mismo tiempo el trabajador se retiraba en forma voluntaria tendría derecho a la pensión, pero sólo al cumplir sesenta (60) años de edad.

La Corte en aras de garantizar el derecho a la igualdad y la especial protección de las pensiones, justificó que las pensiones causadas en vigencia del artículo 8º de la Ley 171 de 1961 se debían indexar de conformidad con el artículo 133 de la Ley 100 de 1993, por cuanto así lo exige la Constitución particularmente su artículo 13, en concordancia con los artículos 48 y 53.

Por tanto, la Corte decidió que las pensiones que surjan por esta vía deberán indexarse de conformidad con el IPC, declarando exequible la expresión “y se liquidará con base en el promedio de los salarios devengados en el último año de servicios”, contenida en el artículo 8º de la Ley 171 de 1961, en cuanto éste siga produciendo efectos.

2. Valoración del carácter de unificación de las sentencias invocadas.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que las sentencias invocadas por la peticionaria, al tratarse de sentencias de constitucionalidad y de revisión de una acción de tutela proferidas por la Corte Constitucional no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita, como supuesto de hecho para activar el mecanismo de extensión de jurisprudencia.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajuridica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

En efecto, las sentencias invocadas por la peticionaria en este caso 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, pues no se trata de sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado, en consonancia con lo establecido por los artículos 270 y 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues en su lugar se trata de sentencias proferidas en ejercicio del control abstracto constitucionalidad y de revisión de tutela, proferidas por la Corte Constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia considera pertinente realizar a continuación algunas consideraciones adicionales de conformidad con lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencias C-634 de 2011¹ y C-816 de 2011².

En la sentencia C-634 de 2011 la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad –parcial- del artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo resolvió: ***“declarar EXEQUIBLE el artículo 10 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”.*** (Destacado fuera de texto)

Por su parte, en la referida sentencia C-816 de 2011 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los incisos primero y séptimo del artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, bajo el entendido ***“que las autoridades, al extender los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial dictadas por el Consejo de Estado e interpretar las normas constitucionales base de sus decisiones, deben observar con preferencia los precedentes de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”.*** (Destacado fuera de texto)

En el presente caso, la Agencia encuentra que si bien la peticionaria no invocó como objeto de su solicitud de extensión jurisprudencial una sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a la que se refieren los artículos 102 y 270 analizados *supra*, sí invocó dos sentencias de la Corte Constitucional proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, que además de gozar del carácter obligatorio *erga omnes*, deberán ser observadas de manera preferente por parte de la UGPP, en los términos ordenados por las

1 Sentencia de 24 de agosto de 2011, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, que declaró exequible condicionalmente el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011.

2 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.

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955
www.defensajuridica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

precitadas sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011, en punto a resolver la petición invocada por la solicitante.

De igual modo, la peticionaria, por conducto de su apoderado, invocó una sentencia dictada por la Corte Constitucional dentro de un trámite de tutela que en caso de constituir precedente de esa Corporación frente al tema que nos ocupa, en los términos previstos en las sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011, también deberá ser observada con preferencia por la UGPP para resolver la solicitud objeto del presente pronunciamiento.

3. Consideración adicional.

Aunado a las razones explicadas previamente, cabe advertir igualmente que la Corte Constitucional en sentencia C-588 de 2012³ consideró que las *"sentencias de unificación cumplen la función especial y específica de ordenar y clarificar el precedente aplicable. En este sentido, es plenamente razonable que sean estas sentencias y no otras del Consejo de Estado, las llamadas a ser aplicadas en el mecanismo de extensión de jurisprudencia. Las demás sentencias del Consejo de Estado siguen teniendo su valor como precedente del 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 ese mismo sentido, en auto de la Sección Tercera, Subsección "C" del 4 de abril de 2013, Consejero Enrique Gil Botero, dentro del expediente con número de radicado 11001-03-26-000-2013-00019-00 (46213), 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)

Así entonces, se hace evidente la improcedencia de extender los efectos de las sentencias invocadas por la peticionaria, dado que las mismas no corresponden al tipo especial de decisiones judiciales previstas por el legislador en el artículo 270 del CPACA.

4. Conclusión y concepto previo de la Agencia.

Conforme con lo expuesto, la Agencia concluye que la solicitud de extensión de jurisprudencia que formula ante la UGPP la señora María Elvia Arteaga es improcedente, porque no cumple con uno de los presupuestos previstos en el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando impone a las

³ Sentencia de 25 de julio de 2012, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

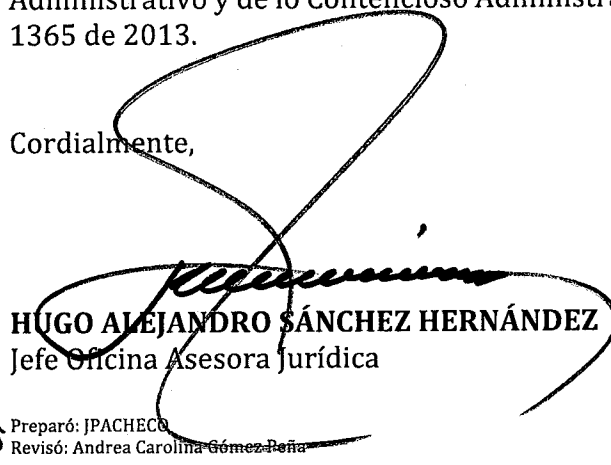
autoridades el deber de “extender los efectos de una *sentencia de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado*”. (Destacado fuera de texto)

En efecto, las sentencias invocadas por la peticionaria no fueron proferidas por el Consejo de Estado en alguno de los escenarios relacionados en el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al cual debe acudir la Administración para verificar cuáles sentencias son de unificación jurisprudencial.

Lo anterior, sin perjuicio de que las Sentencias C-862 de 2006 y C-891 A de 2006 invocadas por la peticionaria, por constituir sentencias con alcance *erga omnes* de la Corte Constitucional deban ser observadas de manera preferente por parte de la UGPP, al momento de resolver la solicitud propuesta, de conformidad con lo resuelto por el Alto Tribunal Constitucional en las sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011; así como también le corresponderá a la UGPP evaluar si frente a la petición objeto del presente concepto, la Sentencia T-779 de 2008 constituye, en los términos ordenados por las precitadas sentencias C-634 de 2011 y C-816 de 2011, un precedente constitucional para efectos de resolver la misma.

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

Cordialmente,


HUGO ALEJANDRO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: JPACHECO
Revisó: Andrea Carolina Gómez Peña