



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**



Al contestar por favor cite estos datos:

No. de Radicado: 20141030023471-OAJ

Fecha de Radicado: 23-04-2014

Doctor

SALVADOR RAMÍREZ LÓPEZ

Subdirector Jurídico Pensional

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Protección Social UGPP

Avenida Calle 26 No 69 B -45 Piso 2 Bogotá, D.C.

Teléfono: 4237300

Ciudad

Asunto: Solicitud de concepto previo de extensión de jurisprudencia Radicado UGPP: 20149010447081.

Respetado doctor:

En respuesta a la solicitud del asunto, es del caso manifestarle que 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 Magdalena Perilla Bernal, en la que se invocaron los siguientes pronunciamientos judiciales:

- Sentencia dentro del expediente No.25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) del 14 de Septiembre de 2011, proferida por el Consejo de Estado, Magistrado Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila.
- Sentencia dentro del expediente No. 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) del 9 de febrero de 2012, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Magistrado Ponente Alfonso Vargas Rincón.

Con fundamento en esas decisiones, la señora Magdalena Perilla Bernal, pretende que la UGPP reliquide su pensión de jubilación teniendo en cuantía el 75% de la totalidad de los factores devengados durante los últimos 6 meses de servicio incluyendo la Bonificación Especial (Quinquenio).

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**

Precisada la pretensión de la accionante con su solicitud de extensión de jurisprudencia, para emitir un concepto corresponde a la Agencia, verificar si las citadas providencias responden al concepto de sentencias de unificación, como lo exige el artículo 102 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y si está de acuerdo con las modalidades contempladas en el artículo 270 del mismo Código.

Cabe advertir que de acuerdo con el parágrafo del artículo 5º 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.

Sentencia dentro del expediente No.25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) de fecha 14 de Septiembre de 2011, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, Magistrado Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila.

La demandante nació el 27 de octubre de 1955 y laboró al servicio de la Contraloría General de la República desde el 16 de febrero de 1977 hasta el 30 de junio de 2007, fecha a partir de la cual, le fue aceptada su renuncia.

La accionante en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca declarar la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales le fue reconocida y liquidada la pensión de vejez.

La sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, declaró la nulidad de los actos acusados.

Al decidir la Sala los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada en contra de la sentencia del 16 de septiembre de 2010, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda incoada por la actora contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL expuso lo siguiente:

“Que la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, con el objetivo de amparar a la población en las contingencias de vejez, invalidez y muerte, a través del reconocimiento de pensiones y otras prestaciones, para los afiliados y sus beneficiarios, encaminadas a proteger sus derechos fundamentales y a crear mecanismos de carácter

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**

económico que contrarrestaran las circunstancias de desamparo, pérdida de capacidad laboral o vulnerabilidad a las que se veían sometidos. Se observa, entonces, que la Ley 100 de 1993 creó un régimen de transición, que ha sido entendido como un beneficio consagrado en favor de las personas que cumplan determinados requisitos, para que al entrar en vigencia la nueva ley, en lo que atañe a la edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, se sigan rigiendo por lo establecido en el régimen anterior al cual se encontraban afiliados. En ese orden de ideas, se reitera, que en virtud de que la demandante prestó sus servicios durante más de 10 años en la Contraloría General de la República, su situación pensional se debe regir por los mandatos del Decreto 929 de 1976. En efecto, como las situaciones fácticas que rodearon a la actora se encuentran amparadas en el Decreto 929 de 1976, por ser más favorable, no es posible tomar los factores enlistados en el Decreto 1158 de 1994 para determinar el ingreso base de liquidación, como lo pretende la entidad demandada, porque al principio de favorabilidad le secunda el de inescindibilidad de las leyes, en virtud del cual, la norma que se adopte debe ser aplicada en su integridad quedando prohibido, dentro de una sana hermenéutica, el desmembramiento de las normas legales que regulan la misma situación de hecho, para tomar de cada una de ellas sus aspectos más favorables”.

En consideración a lo expuesto, el proveído impugnado, se confirmó parcialmente, y resolvió lo siguiente:

“La pensión de jubilación de la demandante deberá reliquidarse en cuantía del 75% de los factores devengados durante los últimos seis meses de servicio, esto es, entre el 3 de enero de 2007 y el 2 de julio de 2007.

Los factores a incluir: sueldo, prima técnica, bonificación por servicios, prima de navidad, prima de vacaciones, prima de servicios y la bonificación especial, teniendo en cuenta que deben causarse en sus sextas partes.

Respecto de este último, esto es, la bonificación especial, se reitera que será liquidada en igual proporción al resto de los factores, esto es, tomando el último quinquenio causado y luego dividirlo por 6”.

Sentencia dentro del expediente No. 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) de fecha nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012), proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, magistrado ponente Alfonso Vargas Rincón.

La Caja Nacional de Previsión Social mediante la Resolución 00741 del 23 de enero de 2008, le reconoció al demandante la pensión de vejez en cuantía de \$ 3.374.392.22 efectiva a partir del 1º de agosto de 2007, condicionado a demostrar el retiro del servicio, con el 75% del promedio de lo devengado entre 19 de mayo de 1998 y el 18 de mayo 2008 conforme con lo establecido en 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



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

El demandante solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la reliquidación de su pensión en un porcentaje equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre de servicios en su condición de ex empleado de la Contraloría General de la República, donde laboró por más de 25 años. Indicó que la liquidación debía incluir el sueldo básico, prima técnica, bonificación por servicios, bonificación especial (Quinquenio), vacaciones en dinero, prima de servicios, prima de navidad y prima de vacaciones.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, declaró el derecho a la reliquidación en favor del demandante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7º del Decreto 929 de 1976, es decir, equivalente al 75% del promedio de salarios devengados durante el último semestre, incluyendo todos los factores que se percibieron en ese período.

Al decidir la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 11 de agosto de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca expuso lo siguiente: *“para resolver estos asuntos, se acude a lo establecido tanto en el Decreto 3135 de 1968, como a las normas que lo complementan, concretamente en los Decretos 1045 y 720 de 1978, el primero por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional, y el segundo que contiene normas especiales para la Contraloría”*.

Reiteró expresamente, como lo indicó el Tribunal, que no es posible incluir la indemnización de vacaciones, por no constituir salario ni prestación y corresponder a un descanso remunerado para el trabajador, no susceptible de ser computado para fines pensionales.

Manifestó igualmente la sala, que para el caso de la contraloría la liquidación de los factores a tener en cuenta se hacía con el promedio de lo devengado en los 6 últimos meses, en razón al régimen especial más favorable que los cobija.

Frente a la Bonificación especial (Quinquenio), señaló el Consejo de Estado, que debe tenerse en cuenta para establecer el ingreso base de liquidación de la pensión, siempre y cuando se haya percibido en el último semestre de servicios y para su liquidación se aplica la proporcionalidad del resto de factores, es decir tomando el último quinquenio causado, dividido por seis.

Es decir conforme al reconocimiento de la bonificación especial (Quinquenio), es dable incluir el último quinquenio causado y pagado efectivamente dentro de los seis meses anteriores al retiro, liquidado en igual proporción al resto de los factores, periodo éste que es el que tiene incidencia en el monto de la pensión, o, dicho de otro modo, no se podría incluir por este tópico pagos que se hagan en dicho lapso pero que no correspondan al último quinquenio causado. Esta suma, a su turno, deberá ser calculada

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**

del valor certificado por dicho factor salarial en el último quinquenio, dividido en sextas partes.

2. Valoración del carácter de unificación de las sentencias invocada

Los artículos 10º 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”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia observa que los pronunciamientos judiciales dentro de los expedientes Nos.25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) de fecha 14 de Septiembre de 2011, proferido por el Consejo de Estado, Sección de la de la Sección Segunda, Subsección B, Magistrado Ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila y 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) del 9 de febrero de dos mil doce (2012), proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Magistrado Ponente Alfonso Vargas Rincón no responden a ninguna de las clases de sentencias indicadas en la norma transcrita.

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, toda vez que el artículo 271 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo autoriza a descartarlas como sentencias de unificación, pues es válido inferir que la unificación es viable respecto de las sentencias proferidas por las Secciones del Consejo de Estado, más no por las Subsecciones de cada una de ellas, como es el caso de la sentencias No.25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) del 14 de Septiembre de 2011, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, magistrado ponente Víctor Hernando Alvarado Ardila y No. 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) del 9 de febrero de 2012, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, magistrado ponente Alfonso Vargas Rincón.

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 este sentido, la norma señala que: "(...) *Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso.*"

3. Consideración adicional

Aunado a lo anterior, una razón adicional contra el carácter de unificación de las sentencias objeto de solicitud de extensión se deriva del auto de 1º de febrero de 2013¹ de la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Según esta providencia, la competencia de las Secciones del Consejo de Estado para proferir sentencias de unificación nació a la vida jurídica a partir de la expedición y entrada en vigencia² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para efectos del mecanismo de extensión de jurisprudencia que creó el mismo Código, en su artículo 271.

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 expedieron dichas sentencias, y que tiene precisamente como objeto que la Sección se pronuncie con la finalidad expresa de constituirse en unificadoras de jurisprudencia o de tener el carácter de una decisión de importancia jurídica o de trascendencia social o económica, respecto de asuntos de los Tribunales".

Atendiendo los pronunciamientos citados, la modalidad de sentencias de unificación proferidas *"por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia"* que relaciona el artículo 270 de dicho Código, requiere un procedimiento especial tanto en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo como en las Secciones del Consejo de Estado, claramente definidos en el artículo 271 *ibídem*³, que no es viable de ser realizado en las Subsecciones de la misma Corporación, por lo que resulta válido concluir que la sentencia proferida por la Subsección B del Consejo de Estado el 14 de Septiembre de 2011, dentro del expediente No.25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) como la

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

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

3 "(...) *Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias de unificación en esos mismos eventos en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación o de los tribunales, según el caso. Para asumir el trámite a solicitud de parte, la petición deberá formularse mediante una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.*"

Centro Empresarial C 75 pisos 2 y 3 Bogotá, Colombia

Carrera 7 # 75- 66

Conmutador (571) 255 8955

www.defensajudica.gov.co



Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

sentencia No. 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) del 9 de febrero de dos mil doce (2012), proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, magistrado ponente Alfonso Vargas Rincón no es viable considerarse como sentencia de unificación en los términos de las normas analizadas.

En su lugar, se encuentra que los pronunciamientos citados que se invocan como de unificación, fueron proferidos para decidir la segunda instancia en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, y provenientes de Tribunales Administrativos, sin que se agotara el trámite dirigido a otorgarles propiamente la condición de sentencia de unificación en los términos del artículo 271 *ibídem*.

En el presente caso, a la peticionaria Magdalena Perilla Bernal, ya le fue reconocida la bonificación especial o quinquenio en los términos indicados en el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección C de fecha 17 de febrero de 2011. De lo anterior se advierte que el objeto de la solicitud de extensión de jurisprudencia materia del presente concepto previo, que gira en torno al reconocimiento y liquidación de la bonificación especial o quinquenio como factor salarial, fue decidido en el presente caso de manera definitiva en sede jurisdiccional, habiendo hecho tránsito a cosa juzgada, frente a lo cual, hoy en día no procedería la acción judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la que se refieren los artículos 102 y 269 del CPACA., en caso de que no prospere la solicitud de extensión en sede administrativa y judicial

4. Conclusión y concepto previo de la Agencia

Conforme con lo expuesto, la Agencia concluye que la solicitud de extensión de jurisprudencia formulada mediante apoderado por Magdalena Perilla Bernal, 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 autoridades el deber de *“extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial”*. (Subrayas fuera del texto).

En efecto, las sentencias del Consejo de Estado Nos .25000-23-25-000-2010-00031-01(0899-11) del 14 de septiembre de 2011 y 25000-23-25-000-2009-00276-01(0960-11) del 9 de febrero de dos mil doce (2012), no fueron proferidas en el marco de alguno de los escenarios contemplados en el artículo 270 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al que debe acudir la Administración para verificar cuáles sentencias son de unificación jurisprudencial.

De igual modo, reitera la Agencia que como lo establece el parágrafo del artículo 5º del Decreto 1365 de 2013, corresponderá a la UGPP en su condición de Autoridad

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

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



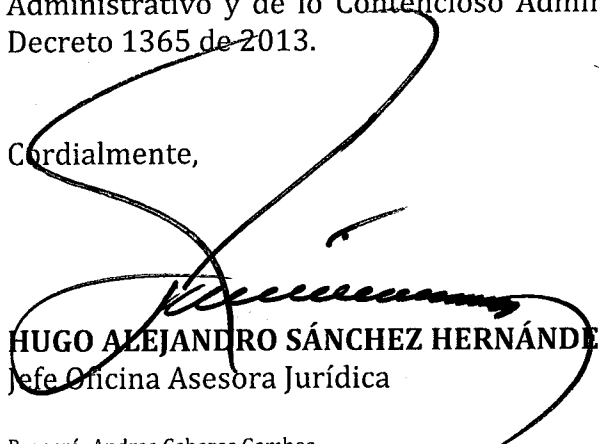
Agencia Nacional de
Defensa Jurídica del
Estado

**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Administrativa competente en los casos concretos, valorar las pruebas y verificar los supuestos de hecho de cada caso concreto y, en ese sentido, determinar los alcances de la cosa juzgada en cada asunto.

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: Andrea Cabezas Gamboa
Revisó: Juan José Gómez.